

**EL SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE LAS AGUAS
RESIDUALES: UNA COMPETENCIA NECESARIAMENTE
COMPARTIDA ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
Y LOS ENTES LOCALES**



**UNIVERSIDAD
DE GRANADA**

Autora: Belén Burgos Garrido

Doctoranda del Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas

Universidad de Granada

Director de la tesis: Estanislao Arana García

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Granada

Granada, septiembre de 2024

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales
Autor: Belén Burgos Garrido
ISBN: 978-84-1195-720-5
URI: <https://hdl.handle.net/10481/102635>

Ayuda PRE2018-086606 financiada por:



Esta tesis doctoral ha sido desarrollada en el marco del Proyecto I+D correspondiente al Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia: DER2017-87789-R “Los servicios urbanos del agua en España y Europa: Retorno a la gestión directa o colaboración público-privada, pero con un efectivo gobierno y control público del servicio” y de la Beca FPI PRE2018-086606 financiados por MCIN/ AEI/10.13039/501100011033/ y FSE “El FSE invierte en tu futuro”.

Agradecimientos

A Estanislao Arana por su inconmensurable paciencia y sabios consejos.

A todas aquellas personas que, con sus ánimos, apoyo y ayuda, lo han hecho posible; especialmente, a mi familia y amigos, perdón por el tiempo robado. A Francisco, por ser incondicional. Todos vosotros sois el agua de mi vida.

“El agua es el principio de todas las cosas. Todo es agua”.

Tales de Mileto

“Lo mejor, el agua”,

Píndaro

“El agua es como la conducta del sabio: Carece de sabor, pero a todos complace; carece de color, pero es bella y cautivadora; carece de forma, pero se adapta con sencillez y orden a las más variadas figuras”.

Confucio

ABREVIATURAS

°C	Grados centígrados.
AA.PP.	Administraciones Publicas.
ABAQUA	Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental.
ACA	Agencia Catalana del Agua.
ACUAES	Aguas de las Cuencas de España, S.A.
ACUAMED	Sociedad Estatal Aguas de las Cuencas Mediterráneas, S.A.
AEAS	Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento.
AEMA	Agencia Europea de Medio Ambiente.
AEMET	Agencia Estatal de Meteorología.
AGA	Asociación Española de Empresas Gestoras de los Servicios de Agua Urbana.
AGE	Administración General del Estado.
AN	Audiencia Nacional.
ARERA	<i>Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente.</i>
art.	Artículo.
arts.	Artículos.
ASOAGA	Asociación Española de Empresas Gestoras de los Servicios de Agua Urbana.
BO	Boletín Oficial.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
C.A.	Comunidad Autónoma.
CE	Constitución Española.
CAAF	Consorcio de Abastecimiento de Aguas a Fuerteventura.
CADASA	Consorcio de Aguas de Asturias, S.A.
CADC	Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio.
CapEx	<i>Capital Expenditures</i> , (gastos de capital).
CC.AA.	Comunidades Autónomas.
Cdp	Conferencia de las Partes.
CEDEX	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas.
CEE	Comunidad Económica Europea.
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales.
CEPC	Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
CHG	Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.
CIEMAT	Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas.
CLP	<i>Classification, Labelling and Packaging</i> . (clasificación, etiquetado y envasado).
COM	Comunicación.
Coord.	Coordinador.
Coords.	Coordinadores.
CRED	<i>Centre for Research on the Epidemiology of Disasters.</i>
DA	Disposición Adicional.
DA	<i>Documentación Administrativa.</i>
DAU	Decreto 310/2003, de 4 de noviembre.
DEEIH	Decreto 59/2013, de 14 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 9/2010, de Aguas de Galicia, en materia de ejecución y explotación de infraestructuras hidráulicas.
DF	Disposición Final.
DFCTAVCP	Decreto Foral 12/2006, de 20 de febrero, por el que se establecen las condiciones técnicas aplicables a la implantación y funcionamiento de las actividades susceptibles de realizar vertidos de aguas a colectores públicos de saneamiento.
DFRSAR	Decreto Foral 82/1990, de 5 de abril, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10/1988, 29 de diciembre de saneamiento de las aguas residuales en Navarra.
DGIS	Decreto 170/1998, de 1 de octubre, de Gestión de las infraestructuras de saneamiento.
Dir.	Director.
Dirs.	Directores.
DMA	2000/60/CE, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.
DN	Directiva de Nitratos.

DNCA	Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental en la política de aguas.
DOCE	Diario Oficial de la Comunidades Europeas.
DOI	<i>Digital Object Identifier</i> .
DORJAHIB	Decreto de la Consejería de Medioambiente de Islas Baleares 129/2002, de 18 de octubre, de organización y régimen jurídico de la Administración Hidráulica de las Islas Baleares.
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea.
DSDARR	Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de La Rioja.
DSEAR	Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización.
DT	Disposición Transitoria.
DTARU	Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991 sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.
DVARIA	Decreto 16/1999, de 22 de abril, sobre Vertidos de Aguas Residuales Industriales al Alcantarillado.
E.L.	Entidad Local.
E.M.	Estado Miembro.
EAA	Estatuto de Autonomía de Andalucía.
EAAR	Estatuto de Autonomía de Aragón.
EAAS	Estatuto de Autonomía de Asturias.
EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña.
EACAN	Estatuto de Autonomía de Canarias.
EACANT	Estatuto de Autonomía de Cantabria.
EACLM	Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.
EACM	Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.
EACV	Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
EACYL	Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
EAEX	Estatuto de Autonomía de Extremadura.
EAG	Estatuto de Autonomía de Galicia.
EAIB	Estatuto de Autonomía de Islas Baleares.
EAPV	Estatuto de Autonomía del País Vasco.
EAR	Estatuto de Autonomía de La Rioja.
EARMU	Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.
EBARs	Estaciones de Bombeo de Aguas Residuales.
ECHA	<i>European Chemicals Agency</i> .
ed.	Edición.
EDAR	Estación Depuradora de Aguas Residuales.
EDARs	Estaciones Depuradoras de Aguas Residuales.
Edit.	Editor.
Edits.	Editores.
EE.AA.	Estatutos de Autonomía.
EE.LL.	Entidades Locales.
EE.MM.	Estados Miembros.
EE.UU.	Estados Unidos.
EEA	<i>European Economic Area</i> .
ELA	Entidad Local Autónoma.
ELAs	Entidades Locales Autónomas.
ERSAR	<i>Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos</i> .
ESAMUR	Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia.
Estudio Nacional AEAS-AGA	Estudio Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento elaborado por la Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento y la Asociación Española de Empresas Gestoras de los Servicios de Agua Urbana.
ETAP	Estación de Tratamiento de Agua Potable.
FFJJ	Fundamentos jurídicos.
FJ	Fundamento jurídico.
Hab-Eq	Habitantes equivalente.

hm ³	Hectómetros cúbicos.
INALSA	Insular de Aguas de Lanzarote, S.A.
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública.
INE	Instituto Nacional de Estadística.
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático.
IPHIB	Decreto-ley 1/2015, de 10 de abril, por el que se aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica para la demarcación hidrográfica intracomunitaria de Islas Baleares.
IWA	<i>The International Water Association.</i>
km ²	Kilómetros cuadrados.
LAA	Ley 9/2010, de 30 julio, de Aguas de Andalucía.
LAC	Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas de Canarias.
LACM	Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de Castilla-La Mancha.
LAG	Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de Aguas de Galicia.
LALA	Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.
LALG	Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia.
LALR	Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja.
LAPV	Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas del País Vasco.
LARA	Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón.
LASAC	Ley 2/2014, de 26 de noviembre, de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Cantabria.
LASAPA	Ley 1/1994, de 21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas en el Principado de Asturias.
LAULA	Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
LCMB	Ley 22/1998, de 30 de diciembre, por la que se aprueba la Carta Municipal de Barcelona.
LCPM	Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de Capitalidad de Palma de Mallorca.
LECA	Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía.
LETRAR	Ley 2/1992, de 26 de marzo, por la que se regula la evacuación, tratamiento y reutilización de las aguas residuales de la Comunidad Valenciana.
LFALN	Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.
LFNRSAR	Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre, por la que se establecen las normas reguladoras de saneamiento de aguas residuales de Navarra.
LGAME	Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de autonomía municipal de Extremadura.
LGCUAE	Ley 1/2023, de 2 de marzo, de gestión y ciclo urbano del agua de Extremadura.
LGICA	Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía.
LILE	Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.
LIS-Water	Carta de Lisboa de <i>The International Water Association</i> (IWA) de 2015.
LJCA	Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
LMGCIA	Ley 1/2022, de 12 de julio, de mejora de la gestión del ciclo integral del agua (Galicia).
LMM	Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor.
LOLMRLIB	Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y régimen Local de Islas Baleares.
LORAFNA	Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
LOSGTCCL	Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LPHN	Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.
LRASACM	Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid.
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
LRLCL	Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.
LSDARR	Ley 5/2000, de 25 de octubre, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de La Rioja.

LSDARRU	Ley 3/2000, de 12 de julio, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia e Implantación del Canon de Saneamiento.
LVARISPS	Ley 5/2002, de 3 de junio, sobre vertidos de aguas residuales industriales a los sistemas públicos de saneamiento.
LVISIS	Ley 10/1993, de 26 de octubre, sobre vertidos industriales al sistema integral de saneamiento.
MITECO	Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico.
NILSA	Sociedad Pública Navarra de Infraestructuras Locales, S.A.
núm.	Número.
NDTARU	Proyecto de la Nueva Directiva de Tratamiento de las aguas residuales urbanas: P9_TA(2024)0222, Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 10 de abril de 2024, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (versión refundida) (COM(2022)0541 – C9-0363/2022 – 2022/0345(COD)).
núms.	Números.
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible.
OFWAT	<i>Office of Water Services</i> , actual <i>Water Services Regulation Authority</i> .
OMS	Organización Mundial de la Salud.
ONU	Organización de Naciones Unidas.
op. cit.	<i>opere citato</i> (en la obra citada).
OpEx	<i>Operational expenditures</i> , (Gastos operativos).
p.	Página.
PFAS	Perfluoroalquiladas y Polifluoroalquiladas.
PIB	Producto Interior Bruto.
pp.	Páginas.
PPCP	<i>Pharmaceutical and Personal Care Products</i> .
RAAP	<i>Revista Andaluza de Administración Pública</i> .
RAE	Real Academia Española.
RAP	<i>Revista de Administración Pública</i> .
RAr.AP	<i>Revista Aragonesa de Administración Pública</i> .
RASAA	Decreto 19/1998, de 23 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de abastecimiento y saneamiento de aguas de Asturias.
RAV	Decreto 109/2015, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Público Marítimo-Terrestre de Andalucía.
RCVPDPH	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 de Canarias.
RD	Real Decreto.
RDLNTARU	Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas.
RDNTARU	Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, de desarrollo del Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas.
RDPH	Reglamento del Dominio Público Hidráulico.
REACH	Registro de sustancias y mezclas químicas.
REALA	<i>Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica</i> .
rect.	Rectificado.
REDA	<i>Revista Española de Derecho Administrativo</i> .
REDC	<i>Revista Española de Derecho Constitucional</i> .
ReDCE	<i>Revista de Derecho Constitucional Europeo</i> .
RMSPSDARG	Decreto 141/2012, de 21 de junio, por el que se aprueba el Reglamento marco del Servicio Público de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de Galicia.
RPH	Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica.
RSLAC	Decreto 276/1993, de 8 de octubre, por el que se establece el Reglamento sancionador de la Ley de Aguas de Canarias.
RSPSC	Reglamento de Servicios Públicos de Saneamiento de la Generalitat de Cataluña aprobado por el Decreto 130/2003, de 13 de mayo.
RVAP	<i>Revista Vasca de Administración Pública</i> .

SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional.
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional.
SEOPAN	Asociación de Empresas Constructoras y Concesionarias de Infraestructuras.
SIA	Sistemas individuales de depuración u otros sistemas adecuados conforme al art. 3.1 de la DTARU.
SISS	<i>Superintendencia de Servicios Sanitarios.</i>
SSAN	Sentencias de la Audiencia Nacional.
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional.
SSTJUE	Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
SSTS	Sentencias del Tribunal Supremo.
SSTSJ	Sentencias del Tribunal Superior de Justicia.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STJCE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
Subdirs.	Subdirectores.
TC	Tribunal Constitucional.
TCE	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.
TCEE	Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea.
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
TRLA	Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.
TRLAC	Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación en Materia de Aguas de Cataluña.
TRLCSA	Decreto Legislativo 1/2016, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley 9/1991, de 27 de noviembre, reguladora del canon de saneamiento de aguas de Islas Baleares.
TRLHL	Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
TRLMRLC	Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.
TROCC	Texto refundido de la Ley de Organización Comarcal de Cataluña aprobado por el Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre.
TSJA	Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.
TUE	Tratado de la Unión Europea.
UE	Unión Europea.
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UNICEF	Fondo de las naciones unidas para la infancia.
URL	<i>Uniform Resource Locator</i> (Localizador de Recursos Uniforme).
vid.	<i>vide</i> (véase).
vol.	Volumen.
vs.	<i>versus</i> (contra).

ÍNDICE

ABREVIATURAS	7
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN: DIMENSIÓN AMBIENTAL, ECONÓMICA Y SOCIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN TORNO AL SANEAMIENTO	23
I. CAMBIO CLIMÁTICO, ODS Y DERECHO HUMANO AL AGUA	23
1. La importancia del agua y del saneamiento en un contexto de cambio climático global	23
2. Europa no escapa al cambio climático	30
3. La especial vulnerabilidad de España ante el cambio climático	32
4. ODS y derecho humano al agua	35
4.1 La calidad de las aguas y la seguridad hídrica como premisas	35
4.2 El agua y el saneamiento como derecho humano	41
4.3 El agua como Objetivo de Desarrollo Sostenible	47
4.4 El estado actual del saneamiento en el mundo, en Europa y en España	51
II. LA CONFIGURACIÓN DEL CICLO URBANO DEL AGUA: EL PAPEL DEL SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE LAS AGUAS	71
III. CONCEPTO JURÍDICO DE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES	83
IV. LA MULTIPLICIDAD DE AGENTES INTERVINIENTES EN LAS ACTIVIDADES DE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN	95
V. PROBLEMAS JURÍDICO-ECONÓMICOS DEL SANEAMIENTO EN ESPAÑA	98
CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL DEL SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES	111
I. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES CON INCIDENCIA EN EL SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES	111
1. El Convenio de Helsinki y el Protocolo sobre Agua y Salud	114
2. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	117
3. La Convención de Nueva York sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación	117
4. Otros textos internacionales con especiales implicaciones en materia de saneamiento y depuración de las aguas residuales	118
II. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE ESPAÑA EN MATERIA DE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN	119
1. El Convenio de Albufeira	119
2. Otros supuestos donde se debería desarrollar la cooperación internacional de nuestras cuencas compartidas	128
III. LOS ENTES REGULADORES DEL AGUA EN EL PANORAMA INTERNACIONAL	129
1. La experiencia en el Reino Unido: la <i>Water Services Regulation Authority</i> (OFWAT)	131
2. La experiencia portuguesa: la <i>Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos</i>	132

3. La experiencia italiana: la <i>Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente</i>	134
4. La experiencia chilena: la Superintendencia de Servicios Sanitarios	134
CAPÍTULO III. LA PREOCUPACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA POR LA CALIDAD DE LAS AGUAS: INSTRUMENTOS COMUNITARIOS Y AGENDA EUROPEA	139
I. LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DEL AGUA EN LA UNIÓN EUROPEA	139
II. LA REGULACIÓN DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS EN LA UNIÓN EUROPEA	148
III. DIRECTIVAS CON INCIDENCIA EN MATERIA DE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN	150
1. La Directiva Marco del Agua	151
2. La Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas 91/271/CEE, de 21 de mayo: una larga historia de incumplimientos por parte de España	165
2.1 Ámbito de aplicación y objeto	169
2.2 Conceptos básicos	169
2.2.1 Catalogación de las aguas	170
2.2.2 Aglomeración urbana	172
2.2.3 Habitantes-equivalente	175
2.2.4 Tipos de tratamientos	178
2.2.5 Otros conceptos	179
2.3 Obligaciones y previsiones instauradas por la Directiva de aguas residuales	180
2.3.1 La obligación de instalar sistemas colectores de aguas residuales para determinadas aglomeraciones urbanas	181
2.3.2 La obligación de tratamiento de las aguas residuales y el deber de declaración previa de las zonas sensibles y menos sensibles .	189
A) El tratamiento de aguas residuales en las zonas comunes ...	190
B) La aplicación de un tratamiento más riguroso al común en las zonas sensibles y el deber de predeterminarlas	192
C) La aplicación de un tratamiento menos riguroso al común en las zonas menos sensibles	208
D) La obligación de tratamiento adecuado para los vertidos recogidos en los sistemas colectores procedentes de las aglomeraciones no contempladas en los apartados anteriores	211
E) La posibilidad de comunicación de incumplimiento por falta de depuración al Estado infractor y a la Comisión y la obligación de colaboración entre los Estados	215
F) La obligación de la existencia de regulación previa y fiscalización del vertido de aguas residuales industriales realizado en sistemas colectores e instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas	216
G) La obligación de la existencia de regulación previa al vertido de las aguas residuales urbanas procedentes de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas ...	217
H) La obligación de reducir al mínimo los impactos sobre el medioambiente en la evacuación de las aguas residuales	218

I) La posibilidad de reutilización de las aguas residuales tratadas	218
J) La obligación de regulación del vertido y de la depuración previa del vertido de aguas residuales industriales biodegradables procedentes de instalaciones relativas a ciertos sectores industriales y que no penetren en las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas ...	219
K) La obligación de regular la evacuación de lodos procedentes de las depuradoras y la prohibición de su vertido en aguas superficiales	220
L) La obligación de efectuar controles analíticos de los vertidos y lodos y de informar de sus resultados a la Comisión	221
M) Obligación de redactar un informe y de comunicarlo a la Comisión sobre el vertido de aguas residuales urbanas y del estado de lodos con carácter bienal	224
N) Obligación de elaboración y comunicación a la Comisión de un programa para la aplicación de la Directiva y de sus actualizaciones	225
Ñ) Obligación de desarrollo legislativo y reglamentario por parte de los Estados Miembros	232
O) Casos abiertos ante el TJUE	232
3. La proyectada Nueva Directiva de Aguas Residuales	234
3.1 Objeto	239
3.2 Conceptos esenciales: luces y sombras	239
3.2.1 La nueva catalogación de las aguas	239
3.2.2 El concepto de aglomeración urbana: una oportunidad perdida ..	240
3.2.3 Definición de los nuevos tipos de tratamientos de aguas residuales	242
3.2.4 Otros conceptos destacables	243
3.3 Nuevas exigencias	245
3.3.1 La ampliación de la obligación de implantación de colectores a las pequeñas aglomeraciones o, en su defecto, el uso tasado del sistema individual	245
3.3.2 La instauración de los planes de gestión integrada de las aguas residuales urbanas: una nueva obligación para las grandes aglomeraciones	246
3.3.3 Los tratamientos secundario, terciario y cuaternario y otras obligaciones con ellos relacionados	249
3.3.4 La aplicación del tratamiento cuaternario y quién asume sus costes. Referencia a la responsabilidad ampliada del productor .	256
3.3.5 Obligaciones relacionadas con la neutralidad energética	262
A) La obligación de realizar auditorías energéticas	262
B) La obligación de generación de energía renovable	263
3.3.6 Nuevas obligaciones relacionadas con la salud	265
3.3.7 Un enfoque basado en la valoración y gestión del riesgo	265
3.3.8 Notable incremento de las obligaciones de control	266
A) La obligada monitorización de los datos por los Estados miembros con la asistencia de la Agencia Europea de Medio Ambiente	268

B) Obligación de elaborar y presentar a la Comisión un plan nacional de ejecución de la Directiva	270
3.3.9 Otras cuestiones que regula la Nueva Directiva	271
3.4 Las pequeñas aglomeraciones: las grandes afectadas de la Nueva Directiva	272
IV. OTRA NORMATIVA EUROPEA CON INCIDENCIA EN LAS LABORES DE SANEAMIENTO Y LA DEPURACIÓN	275
V. VALORACIÓN DE LA NORMATIVA COMUNITARIA	277
VI. MECANISMOS ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE LA DIRECTIVA DE AGUAS RESIDUALES	278
1. Mecanismos de la Unión Europea ante la vulneración de la Directiva	278
2. El mecanismo español para repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea	280
CAPÍTULO IV. LAS COMPETENCIAS SOBRE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL	285
I. ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES EN ESPAÑA EN LA LEGISLACIÓN HÍDRICA, SANITARIA Y LOCAL	286
II. AGUA Y CONSTITUCIÓN: REPARTO COMPETENCIAL EN MATERIA HÍDRICA	300
1. El agua en nuestro texto constitucional	300
2. El reparto competencial en materia hídrica y otros títulos habilitantes no hídricos, pero con incidencia en el medio	304
2.1 Las competencias exclusivas del Estado relacionadas con el saneamiento y depuración de las aguas	309
2.1.1 Especial alusión a la competencia exclusiva del Estado sobre legislación básica sobre protección del medioambiente (art. 141.1.23ª de la CE)	315
2.1.2 La interpretación del Tribunal Constitucional de la expresión “aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma” contenida en el art. 149.1.22ª de la CE	320
2.1.3 La competencia exclusiva del Estado sobre las obras públicas de interés general (art. 149.1.24ª de la CE)	322
2.2 Las competencias de las Comunidades Autónomas con incidencia en el saneamiento y depuración de las aguas	338
2.3 La competencia sobre las materias no atribuidas por la Constitución ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas: la importancia del principio dispositivo y el concepto de cuenca hidrográfica como criterio de delimitación competencial	342
2.4 La ausencia del reparto competencial constitucional en materia local	355
2.5 La concurrencia de ciertos títulos competenciales en relación con las aguas y la solución del Tribunal Constitucional	359

2.5.1	La posibilidad por parte de la Comunidad Autónoma de establecer un canon de utilización sobre el dominio público hidráulico y un canon de vertidos de aguas residuales en aguas públicas	359
2.5.2	La competencia estatal de planificación económica (art. 131 CE) como justificación para asumir exclusivamente la planificación hidrológica	360
2.5.3	La policía demanial como actividad comprendida en el concepto de aprovechamiento hidráulico y la concurrencia de la competencia autonómica sobre los aprovechamientos hidráulicos de la cuencas intracomunitarias (art. 149.1.22. ^a de la CE en relación con el 149.3 de la CE) y la competencia estatal sobre legislación básica de protección medioambiental (art. 149.1.23. ^a de la CE)	364
2.5.4	La potestad sancionadora en materia hídrica	366
2.5.5	La concurrencia de la competencia autonómica sobre los aprovechamientos hidráulicos de la cuencas intracomunitarias (art. 149.1.22. ^a de la CE en relación con el art. 149.3 de la CE) con las competencias estatales sobre las bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16. ^a de la CE) y sobre legislación básica de protección medioambiental (art. 149.1.23. ^a de la CE) en relación a la reutilización de las aguas depuradas	368
2.5.6	Otras posibles concurrencias competenciales en materia hídrica	368
2.6	La fundamentación constitucional de los impuestos, tasas y tarifas en materia de saneamiento y depuración	369
2.7	Conclusión	370
III.	COMPETENCIAS DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA QUE SIRVEN DE FUNDAMENTO PARA LA REGULACIÓN DE LOS ASPECTOS RELACIONADOS CON EL SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES	370
1.	El agua en el Estatuto de Autonomía de Andalucía	375
2.	El agua en el Estatuto de Autonomía de Aragón	382
3.	El agua en el Estatuto de Autonomía de Canarias	386
4.	El agua en el Estatuto de Autonomía de Cantabria	390
5.	El agua en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha	394
6.	El agua en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León	395
7.	El agua en el Estatuto de Autonomía de la Cataluña	398
8.	El agua en el Estatuto de la Comunidad de Madrid	402
9.	El agua en la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra	404
10.	El agua en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana	406
11.	El agua en el Estatuto de Autonomía de Extremadura	408
12.	El agua en el Estatuto de Autonomía de Galicia	411
13.	El agua en el Estatuto de Autonomía de Illes Balears	413
14.	El agua en el Estatuto de Autonomía de La Rioja	415
15.	El agua en el Estatuto Autonomía del País Vasco	417
16.	El agua en el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias	419
17.	El agua en el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia	420

18. Valoración de conjunto de las competencias relacionadas con el saneamiento y depuración de las aguas residuales en los Estatutos de Autonomía	422
IV. EL DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS RELACIONADAS CON EL SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN EN LA NORMATIVA ESTATAL	427
1. Normativa hídrica con incidencia en la actividad del saneamiento y depuración de las aguas residuales	428
1.1 La práctica ausencia del saneamiento y depuración de las aguas en la normativa hídrica estatal de carácter general	428
1.2 La regulación específica del saneamiento y depuración de las aguas residuales en el marco jurídico estatal	443
1.2.1 La transposición de la Directiva sobre Tratamiento de las Aguas Residuales Urbanas	444
1.2.2 Los Planes de Saneamiento estatales	460
2. Las competencias relacionadas con el saneamiento en la normativa estatal básica sanitaria	461
3. Las competencias sobre saneamiento y depuración en la LBRL y doctrina constitucional al respecto	463
3.1 Una cuestión previa: la autonomía local, la idea de capacidad y la posible modulación de las competencias en la LBRL	464
3.2 Las competencias propias municipales del art. 25 de la LBRL relacionadas con el saneamiento y depuración de las aguas	476
3.2.1 La evacuación de las aguas residuales como competencia propia	485
3.2.2 El tratamiento de las aguas residuales como competencia propia y el problema de la carencia de infraestructuras necesarias	485
3.2.3 Atribuciones de los Entes Locales dentro de la esfera de sus competencias	486
A) La matizada libertad de elección de la forma de prestación del servicio y las limitaciones que imponen la LBRL y la LRJSP	486
B) La potestad reglamentaria y sancionadora de los Entes Locales y su análisis práctico en relación con el saneamiento y depuración de las aguas residuales	492
C) El ejercicio de la potestad tributaria por la prestación del servicio	497
3.3 El servicio público de alcantarillado. Implicaciones de su catalogación como tal en el art. 26.1.a) de la LBRL	503
3.3.1 El reconocimiento del servicio público de alcantarillado: un límite para el legislador sectorial	503
3.3.2 La falta de renovación de las redes de alcantarillado	507
3.4 El servicio público de medioambiente urbano del art. 26.1.d) de la LBRL	511
3.5 Derivadas de la configuración de un servicio como de prestación obligatoria	512
3.5.1 La posibilidad de exigencia de prestación del servicio público y supuestos de responsabilidad por falta de prestación o prestación inadecuada en casos relacionados con el saneamiento y depuración	512
3.5.2 La posibilidad de impugnación de los presupuestos locales	520

3.6	La posibilidad de ejercicio de competencias delegadas del art. 27 de la LBRL que pueden estar obviamente relacionadas con el saneamiento y depuración de las aguas residuales	521
3.7	Las competencias de la Diputación Provincial en relación con la evacuación y tratamiento de aguas residuales	522
3.7.1	La coordinación de la Diputación Provincial de la evacuación y tratamiento de aguas residuales	526
3.7.2	La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios y la prestación de la Diputación Provincial de los servicios públicos de carácter supramunicipal, y en su caso, supracomarcas	532
3.8	La reserva a favor de los Entes Locales de la depuración de aguas del art. 86.2 de la LBRL	534
3.9	Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local de 2013	536
3.10	Conclusiones respecto a las competencias de los Entes Locales sobre el saneamiento y depuración de las aguas en la LBRL	543
4.	Valoración final	551
V.	EL ABORDAJE DEL SANEAMIENTO Y LA DEPURACIÓN EN LA NORMATIVA DE DESARROLLO AUTONÓMICA. LA DIVERSIDAD DE LOS MODELOS EXISTENTES	553
1.	El saneamiento y depuración de las aguas en Andalucía	556
1.1	Las competencias de la Administración local en relación con el saneamiento y depuración de las aguas en Andalucía. En particular: la ampliación de su esfera competencial respecto a la LBRL y la regulación de diversas figuras de sustitución competencial	560
1.1.1	Las competencias municipales y la posibilidad de su ejercicio a través de los Entes supramunicipales del agua en Andalucía	560
1.1.2	Las competencias provinciales	563
1.2	Las competencias autonómicas en relación con el saneamiento y depuración	564
1.3	Otras características del modelo andaluz	568
1.3.1	Las obras de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Prerrogativas que se le reconocen junto a las obras supramunicipales	568
1.3.2	Los sistemas de gestión supramunicipal del agua de uso urbano y la obligación de integrarse en uno en ciertos casos: la gran aportación de la ley andaluza	571
1.3.3	Mecanismos adicionales de salvaguarda para la prestación del servicio público: la asunción temporal por la Consejería de la prestación del servicio de depuración en casos excepcionales	573
1.3.4	Previsión de un régimen económico-financiero	577
1.3.5	El establecimiento de un régimen sancionador	578
1.3.6	Regulación del régimen de vertidos	580
1.3.7	La apuesta por la delimitación normativa de las aglomeraciones urbanas en Andalucía	582

1.3.8 El impulso de la reutilización en relación con el saneamiento. La imposición de implantar la recogida separada de las aguas matiza la competencia municipal sobre el alcantarillado y la obligación de dispensar un tratamiento de regeneración en ciertos casos matiza el ejercicio de la competencia de depuración	585
1.4 Resumen de los rasgos característicos del modelo andaluz	590
1.5 Valoración final del modelo andaluz	592
1.6 La discusión sobre la repercusión a la Comunidad Autónoma de Andalucía de las multas impuestas por la UE por incumplimiento de la Directiva de Aguas Residuales y la STS de 29 de julio de 2021 ...	594
1.7 La atribución y exoneración de responsabilidad a los Entes Locales ante la inexecución de las obras de depuración declaradas de interés autonómico: resoluciones contradictorias de las sedes de Granada y Sevilla del TSJ de Andalucía a la luz de la STS de 29 de julio de 2021	602
1.7.1 La posición inicial de la sede de Granada del TSJ de Andalucía: exigencia de responsabilidad a los Entes Locales aun careciendo de las infraestructuras necesarias que corresponde ejecutar a la Comunidad Autónoma	602
1.7.2 El giro jurisprudencial de la sede de Granada del TSJ de Andalucía: exoneración de responsabilidad a los Entes Locales	606
1.7.3 La postura de la sede de Sevilla del TSJ de Andalucía: la exigencia de responsabilidad a los Entes Locales	608
1.7.4 La postura de la Audiencia Nacional en apoyo de la interpretación realizada por la sede de Sevilla del TSJ de Andalucía	616
1.7.5 Valoración final	618
2. El saneamiento y depuración de las aguas en Cataluña	622
2.1 Las competencias de la Administración local en relación con el saneamiento y depuración	623
2.1.1 Las competencias y servicios mínimos municipales	623
2.1.2 Las competencias comarcales y provinciales	625
2.2 Las competencias autonómicas en relación con el saneamiento y depuración	626
2.3 La creación de figuras organizativas propias: las Entidades Locales del Agua Básicas las Entidades locales del Agua Cualificadas	629
2.4 Especial referencia a la planificación hidrológica. El programa de medidas como elemento determinante de las ELAs cualificadas y el Programa de gestión específico de los sistemas públicos de saneamiento que, con su priorización de medidas y la aportación de criterios técnicos, brindan seguridad a los operadores	632
2.5 Otras características del modelo catalán	635
2.5.1 Prerrogativas de las obras hidráulicas en Cataluña y limitación temporal de los convenios de colaboración para la ejecución de actuaciones con la ACA	635
2.5.2 Regulación de los sistemas públicos de saneamiento de aguas residuales	636
2.5.3 Establecimiento de un régimen sancionador con un importante papel de las ELAs gestoras	637

2.5.4	Instauración de un régimen económico-financiero	637
2.5.5	Exhaustiva reglamentación de los servicios públicos de saneamiento por parte de la Comunidad Autónoma	638
2.5.6	La prolijidad del legislador catalán en aspectos relacionados con el saneamiento	641
2.6	Resumen de los rasgos característicos del modelo catalán	644
2.7	Valoración final del modelo catalán	645
3.	El saneamiento y depuración de las aguas en Galicia	646
3.1	Las competencias de la Administración local en relación con el saneamiento y depuración	648
3.1.1	Las competencias municipales	648
3.1.2	Las competencias provinciales	650
3.2	Las competencias autonómicas en relación con el saneamiento y depuración	651
3.3	Los criterios para la determinación de las aglomeraciones urbanas y del ente representativo: un modelo sin paragón	654
3.4	Las obras de interés de la Comunidad Autónoma gallega	657
3.5	La asunción de la Comunidad Autónoma de la prestación del servicio de depuración: La asunción normativa de las obras incluidas en el plan gallego de saneamiento, la posibilidad de asunción voluntaria de otras instalaciones y la asunción excepcional de las competencias locales por la Comunidad Autónoma	658
3.5.1	La asunción de la prestación del servicio de depuración de las obras contempladas en el Plan general gallego de saneamiento .	658
3.5.2	La gestión de las instalaciones de depuración a solicitud del Ente Local	658
3.5.3	La asunción en casos excepcionales	662
3.6	La declaración del servicio de depuración de aguas residuales urbanas como de interés de la Comunidad Autónoma. El establecimiento de un reglamento marco de prestación del servicio de saneamiento y depuración autonómico y el deber de adaptación a éste de las ordenanzas locales	664
3.7	Previsión de instrumentos específicos de planificación	672
3.8	Establecimiento de un régimen económico-financiero	673
3.9	Instauración de un régimen de infracciones y sanciones autonómico y habilitación a las ordenanzas locales para establecer un régimen propio respetando ciertos contenidos. La persecución de la infracción de incumplir los parámetros de la autorización de vertido por el Ente Local aun careciendo de ordenanza local sancionadora	674
3.10	Instauración de un régimen especial de vertidos para la protección de las rías gallegas	676
3.11	La colaboración entre la Administración hidráulica de Galicia y las Entidades Locales gallegas en materia de infraestructuras hidráulicas	677
3.12	Adopción de una batería de medidas para la mejora de la gestión del ciclo integral del agua y la prestación de servicios asociados ...	678
3.13	Resumen de los rasgos característico del modelo gallego	681
3.14	Valoración final del modelo gallego	683

4. Breve alusión a otros modelos autonómicos de saneamiento y depuración y a su regulación	684
4.1 Aragón	685
4.2 Canarias	692
4.3 Cantabria	697
4.4 Castilla-La Mancha	701
4.5 Castilla y León	706
4.6 Comunidad de Madrid	711
4.7 Comunidad Foral de Navarra	715
4.8 Comunitat Valenciana	721
4.9 Extremadura	726
4.10 Illes Balears	732
4.11 La Rioja	735
4.12 País Vasco	741
4.13 Principado de Asturias	745
4.14 Región de Murcia	752
5. Entes encargados del saneamiento y la depuración en las CC.AA.	756
CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE LEGE FERENDA ...	759
METODOLOGÍA	783
BIBLIOGRAFÍA	783
ENLACES A ESTRUCTURAS PÚBLICAS Y PRIVADAS EN Torno al Agua	817
DOCUMENTACIÓN TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA	821
ANEXO NORMATIVO	828
Parte A: Normativa citada no referente a la designación de las zonas sensibles .	828
Parte B: Normativa citada relacionada con la declaración y renovación de las zonas sensibles	847
ANEXO JURISPRUDENCIAL	849
ÍNDICE DE FIGURAS Y TABLAS	858

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN: DIMENSIÓN AMBIENTAL, ECONÓMICA Y SOCIAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN TORNO AL SANEAMIENTO

I. CAMBIO CLIMÁTICO, ODS Y DERECHO HUMANO AL AGUA

1. La importancia del agua y del saneamiento en un contexto de cambio climático global

El agua es un compuesto químico localizado en todos los seres vivos sobre la faz de la Tierra, sin cuya presencia, devendría imposible la generación de los alimentos necesarios para la vida¹ y el mantenimiento del equilibrio de los ecosistemas, denominándose, en este sentido, como el *oro azul*².

No en vano, desde los tiempos más remotos se ha buscado ubicar los asentamientos humanos en las proximidades de este recurso. Igualmente, el agua ha sido objeto de atención en los textos jurídicos primigenios³.

El agua es un recurso vital. Es más, la falta de acceso al agua potable y al saneamiento constituye una de las principales causas de muerte a nivel mundial. Así lo ha corroborado el Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos de 2023, donde se afirma que 1,4 millones de muertes en el mundo son atribuibles a servicios de agua, saneamiento e higiene inadecuados⁴. Ello no solo

¹ En relación a ello, la necesidad de agua en la producción de recursos alimentarios ha sido destacada de forma prominente por la Comisión Europea, quien, para la concienciación social en esta materia, ha

Datos, sin duda, llamativos y desconocidos por la mayoría de los ciudadanos. Cuestión que, por otra parte, debería llevarnos a una profunda reflexión, sobre la cantidad de agua que verdaderamente consumimos tanto de forma directa como indirecta sin ser conscientes de ello, es decir, de cuál es nuestra *huella hídrica*. La huella hídrica es un indicador medioambiental que define el volumen total de agua dulce empleado para la producción de los bienes y servicios que consumimos.

² Varias de las ideas que en este epígrafe exponemos ya han sido publicadas en BURGOS GARRIDO, B., *Régimen jurídico administrativo de la sequía y escasez hídrica. Instrumentos para su prevención y gestión*, Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2021.

³ Así lo recuerda RAMÓN LLAMAS, quien comenta que el Código de Hammurabi, que entró en vigor en el año 1700 a.C., “*es esencialmente una Ley de Aguas*”. RAMÓN LLAMAS, M., “La inserción de las aguas subterráneas”, conferencia pronunciada en el *X Congreso de la Asociación Brasileña de Aguas Subterráneas*, Sao Paulo, 4 septiembre de 1998, disponible en la URL: https://www.researchgate.net/publication/255622998_la_insercion_de_las_aguas_subterранеas_en_los_sistemas_de_gestion_integrada (con acceso 05.06.2024). Y, con cita del anterior, MARTÍN MATEO, R., “El agua como mercancía”, en *RAP*, núm. 152, 2000, p. 11.

⁴ UNESCO, *Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos de 2023: Alianzas y cooperación por el agua*, World Water Assessment Programme (WWAP), París (Francia), 2023, p. 97, disponible en la URL: <https://www.un-ilibrary.org/content/periodicals/27070859> (con acceso 23.04.2024).

por la falta de abastecimiento de agua para consumo, sino también debido a las carencias en saneamiento. En concreto, porque la ausencia de este servicio constituye uno de los focos más significativos para la concurrencia de enfermedades infecciosas y, consecuentemente, un ingente riesgo de mortalidad para la población. No en vano, las aguas residuales no tratadas se hallan contaminadas con bacterias y virus que implican un grave riesgo para la salud humana.

También se produce esta afectación de la salud a través de la contaminación de los ecosistemas y su transferencia a la cadena alimentaria⁵.

Agua y salud son, pues, dos conceptos ineludiblemente vinculados⁶. La contaminación de las aguas debe ser, por tanto, objeto de especial preocupación.

Ahora bien, debemos partir del hecho de que los problemas en relación a los recursos hídricos se han visto incrementados de forma exponencial con la eclosión del cambio climático como seguidamente explicaremos.

Así pues, debemos enmarcar las actividades y competencias que vamos a estudiar dentro de la *emergencia climática* en la que nos hallamos inmersos; pues toda regulación jurídica que se precie o que se pretenda aprobar no debe de perder de vista la realidad de la que parte y en la que, indefectiblemente, debemos situarnos. Es innegable que el agua no puede observarse como un hecho descontextualizado, y que las normas no pueden abstraerse de la propia realidad sobre la que pivotan, siendo este un dato metajurídico a considerar.

También el Informe mundial sobre los Recursos Hídricos de 2022, titulado *Aguas subterráneas: hacer visible el recurso invisible*, resalta el impacto que produce un saneamiento inadecuado o inapropiado sobre las aguas subterráneas. Y, en concreto, en relación con la existencia de instalaciones de saneamiento y de suministro de agua subterránea, comenta que, en el entorno rural se calcula que el 30% de las aguas subterráneas están contaminadas de forma persistente, existiendo un riesgo de contraer enfermedades por presencia de patógenos y toxinas, sobre todo, de las personas más vulnerables, fundamentalmente mujeres y niños debido a su mayor exposición al agua residual. UNESCO, *Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos de 2022: Aguas subterráneas: hacer visible el recurso invisible*, World Water Assessment Programme (WWAP), París (Francia), 2022, p. 4, disponible en la URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382894> (con acceso 23.04.2024).

⁵ A mayor abundamiento, sobre la incidencia del agua en conexión con la salud, puede consultarse BURGOS GARRIDO, B., “El binomio Agua y Salud, dos derechos amenazados por la emergencia climática y sanitaria”, en *Constitucionalismo: diálogos intergeneracionales entre España e Italia* (Dir. A. Pérez Miras, G. M. Teruel Lozano, S. Romboli y G. Palombino), BOE-CEPC, en prensa.

⁶ En relación a ello, un amplio grupo de investigadores de diversas universidades europeas ha señalado los efectos indeseados del cambio climático en la salud en Europa, en VAN DAALEN, K. et al., “The 2024 Europe report of the Lancet Countdown on health and climate change: unprecedented warming demands unprecedented action”, en *The Lancet Public Health*, vol. 9, issue 7, julio de 2024, disponible en la URL: [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(24\)00055-0](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(24)00055-0) (con acceso 02.06.2024).

En efecto, actualmente asistimos a un panorama mundial donde el cambio climático ha provocado, la agudización y extensión, tanto espacial como temporal, de eventos hidrológicos extremos, a saber, sequías e inundaciones. Esto nos interesa porque, de un lado, el saneamiento y la depuración del agua puede ser un medio para luchar contra la sequía, y, de otro, se trata de actividades que se ven afectadas por estos fenómenos.

Lo cierto es que el cambio climático ha desencadenado el aumento de la carencia de este recurso esencial⁷. A nivel global contamos con numerosos ejemplos donde la escasez hídrica se ha revelado como un auténtico problema, como son los casos de Somalia en 2010-2011 (declarando la ONU a este país en situación de hambruna); Australia, entre 1997-2010 (con la conocida popularmente como *Big Dry* o Sequía del Milenio)⁸; o California donde se ha sufrido un período de sequía muy intenso entre 2011-2016 (ocasionando daños económicos por valor de 60.000 millones de dólares)⁹. En este punto, aclaramos que la mención que vamos a hacer a los datos económicos a lo largo de nuestra introducción no se trata de una mera exhibición de cifras ni tiene carácter superfluo, pues en este carácter económico del agua se va a fundamentar una de las soluciones que aportaremos a los problemas del saneamiento y la depuración, llamando la atención al lector sobre este extremo.

Las inundaciones también han irrumpido de forma contundente en los últimos años debido a la temperatura récord que han alcanzado los océanos, lo que ha impulsado la formación e hiperactividad de las tormentas en todo el globo. Por citar algunos ejemplos entre los más graves y recientes: las padecidas en el sur de Asia, en septiembre de 2023, que provocaron que en Hong Kong se registrara la mayor precipitación por hora desde que comenzaron los registros en 1884 (prueba de la intensificación de estos

⁷ Sobre los impactos que las sequías pueden provocar, *vid.* HERNÁNDEZ MORENO, E., “Protocolos de Actuación en Sequías”, en *ExpoZaragoza*, Zaragoza, 2008, p. 4, disponible en la URL: https://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/cajaAzul/20S5-P3-Enrique_HernandezACC.pdf (con acceso 10.11.2018).

⁸ Sobre cómo este evento suscitó la revisión de derechos históricos sobre el agua, *vid.* ARANA GARCÍA, E., “Régimen jurídico de las sequías: Planificación y prevención de sus efectos”, en *Riesgos naturales y Derecho: una perspectiva interdisciplinar* (Dir. E. Arana García; Coords. J. Conde Antequera, J. Garrido Manrique y A. Navarro Ortega), Dykinson, Madrid, 2018, p. 300.

⁹ Sobre la sequía en California, *vid.* GLEICK P. H., “The California Drought: Implications for Different Economic Sectors from 2012 to 2015”, paper presentado al *Noveno Fórum Rosenberg sobre Política del Agua*, Panamá, enero de 2016; y PULIDO VELÁZQUEZ, M. y ESCRIVÀ-BOU A., “Cinco lecciones de la sequía en California”, en *Iagua on line*, 2016, disponible en la URL: <https://www.iagua.es/blogs/manuel-pulido/5-lecciones-sequia-california> (con acceso 10.11.2018).

fenómenos)¹⁰; las sufridas en Rio Grande do Sul (Brasil), en la misma fecha, donde en menos de una semana se recibieron las precipitaciones previstas para todo el mes; o las más recientes, de mayo de 2024, con 127 muertos y que han afectado a 1,95 millones de personas^{11y12}.

No en vano, ha calculado UNICEF que “desde al año 2000, los desastres relacionados con las inundaciones han aumentado en un 134% en comparación con las dos décadas anteriores”¹³.

En relación a ello, el Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos de 2024 pone sobre la mesa que los impactos causados por ambos fenómenos son cada vez más contundentes¹⁴.

¹⁰ YEUNG, J., “Diez países y territorios sufrieron graves inundaciones en solo 12 días. ¿Es este el futuro del cambio climático?”, en CNN, 17 septiembre, 2023, disponible en la URL: <https://cnnespanol.cnn.com/2023/09/17/paises-territorios-graves-inundaciones-futuro-cambio-climatico-trax/> (con acceso 08.06.2024).

¹¹ EL MUNDO, “Los muertos por las inundaciones en Brasil llegan a 127 y los damnificados a dos millones”, en *El mundo*, 11 de mayo de 2024, disponible en la URL: <https://www.elmundo.es/internacional/2024/05/11/663e9d58e85ece24738b45cc.html> (con acceso 08.06.2024).

¹² También podríamos citar las inundaciones de Libia en septiembre de 2023, entre las más letales, donde murieron al menos 5.300 personas al verse agravadas por el colapso de dos presas cerca de la ciudad de Derna. SALEM, M., ALKHALDI, C., ALKHASHALI, H., PADDISON, L. y EBRAHIM, N., “¿Cómo ocurrieron en Libia las devastadoras inundaciones que dejan miles de muertos? Lo que debes saber”, en CNN, 13 septiembre, 2023, disponible en la URL: <https://cnnespanol.cnn.com/2023/09/13/inundaciones-muertos-libia-trax/> (con acceso 08.06.2024).

¹³ UNICEF, “Sequías, tormentas e inundaciones: el agua y el cambio climático dominan la lista de desastres”, en *ONU-Habitat*, 5 de octubre de 2021, disponible en la URL: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/sequias-tormentas-e-inundaciones-el-agua-y-el-cambio-climatico-dominan-la-lista-de-desastres> (con acceso 08.06.2024).

¹⁴ En concreto, en el periodo 2002-2021 las inundaciones produjeron 100.000 muertes (a lo que hay que sumar otras 8.000 muertes en 2022), asimismo, afectaron de otras formas a 1.600 millones de personas (más otros 57 millones en 2022), causando pérdidas económicas por valor de 832 billones de dólares (más 45 billones de dólares en 2022). En este mismo periodo las sequías afectaron a más de 1.400 millones de personas, causaron la muerte a más de 21.000 millones de personas y provocaron pérdidas económicas valoradas en 170 billones de dólares. ONU, *The United Nations World Water Development Report 2024: Water for prosperity and peace*, París (Francia), 2024, p. 13, disponible en la URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000388948> (con acceso 23.04.2024). En referencia a los datos obtenidos por el CRED (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters), *2022 Disasters in Numbers*, Bruselas (Bélgica), 2023.

La ONU ha evidenciado en Informes previos que, teniendo en cuenta la población afectada por el deterioro de la tierra, la desertificación y la sequía, este problema se convierte en la *categoría más significativa de desastre natural*, basándose en la mortalidad y el impacto socioeconómico en relación al producto interno bruto (PIB) per cápita. Asimismo, ha concluido que la sequía constituye “un *problema crónico* a largo plazo en comparación con los impactos a corto plazo de las inundaciones, siendo, posiblemente, *la mayor amenaza del cambio climático*”. UNESCO, *Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos de 2018: Soluciones basadas en la naturaleza para la gestión del agua*, World Water Assessment Programme (WWAP), París (Francia), 2018, pp. 15 y 32, disponible en la URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261494>.

Véase también LOW, P. S. (ed.), “Economic and Social Impacts of Desertification, Land Degradation and Drought”, en *Libro Blanco I. II Conferencia científica de la CNUCLD*, preparada con las

Este incremento también se evidencia en los diversos Informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC), que se han venido publicando periódicamente; el último de ellos, el pasado 19 de marzo de 2023, que corrobora esta cuestión¹⁵.

Esta situación ha sido calificada por el Secretario General de la ONU, António Guterres, como “*un código rojo para la humanidad*” remarcando que, en el peor de los escenarios, si no reducen las emisiones de gases de efecto invernadero, a finales de este siglo alcanzaremos un incremento de 4,4°C, lo que multiplicará la intensidad y frecuencia de estos fenómenos meteorológicos extremos¹⁶.

Estos informes del IPCC han sido acogidos no solo por las Organizaciones Ecologistas (como cabría esperar)¹⁷, sino también por el sector empresarial, tal y como pone de manifiesto la CEOE que está profundamente preocupada por el tema, dado que el agua incide de forma notable en multitud de procesos productivos y a la par, en sí misma, constituye un potente sector económico. Nos encontramos, por tanto, con una acogida generalizada de sus conclusiones, a pesar de que en la sociedad sigan existiendo algunos negacionistas del cambio climático¹⁸.

A mayor abundamiento, el consenso científico sobre la evidencia del cambio climático es francamente abrumador¹⁹, el 99,96% de la comunidad científica coincide

aportaciones de un grupo internacional de científicos, Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación (CNULD), París (Francia), 2013.

¹⁵ En concreto, evidencia que ya se ha producido el aumento de la temperatura global en 1,1°C y detalla las devastadoras consecuencias de que continúen incrementándose. IPCC, *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Edits. H. Lee y J. Romero), IPCC, Ginebra (Suiza), disponible en la URL: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/> (con acceso 16.05.2023).

¹⁶ IPCC, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Edits. V. Masson-Delmotte et al.), Cambridge University Press, Cambridge (Reino Unido), 2021, disponible en la URL: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/> (con acceso 09.07.2022).

¹⁷ Valgan como ejemplo las referencias efectuadas por la Organización Greenpeace o Ecologistas en Acción. GREENPEACE, “Diez claves sobre el nuevo informe del IPCC sobre el cambio climático”, post en su web de 20 de marzo de 2023, disponible en la URL: <https://es.greenpeace.org/es/noticias/10-claves-sobre-el-nuevo-informe-del-ipcc-sobre-el-cambio-climatico/> (con acceso 22.05.2024). ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, “La sexta revisión del IPCC podría ser la última posibilidad de limitar el calentamiento global en 1,5°C”, post en su web, de 4 de abril de 2022, disponible en la URL: <https://www.ecologistasenaccion.org/195392/la-sexta-revision-del-ipcc-podria-ser-la-ultima-posibilidad-para-limitar-el-calentamiento-global-en-15-oc/> (con acceso 22.05.2024).

¹⁸ CEOE, *Informe sobre el agua en España: situación actual, retos y oportunidades*, Madrid, 2023, p. 7.

¹⁹ Entre los más reputados estudios científicos puede consultarse BERLIE, A. B., “Global Warming: a review of the debates on the causes, consequences and politics of global response”, en *Ghana Journal of Geography*, vol. 10, núm. 1, 2018, disponible en la URL: <https://www.ajol.info/index.php/gjg/article/view/170410> (con acceso 26.05.2024); y CORVINO, F., “The

tanto en la clara producción de este fenómeno como en su origen antropogénico²⁰. El cambio de paradigma a la hora de enfrentar el problema del agua es, por consiguiente, no solo necesario, sino acuciante.

En concreto, por lo que a nosotros ahora nos interesa, según estos reputados estudios, las demandas de recursos hídricos pueden dar lugar a una escasez del 40% del suministro mundial de agua, tan solo de aquí a 2030. Por tanto, es esperable un *cercano* futuro con una cruenta competencia por el acceso al agua potable, lo que a su vez tendrá importantes consecuencias de índole social, económica, ambiental e, incluso, geopolítica a nivel mundial²¹, siendo el desencadenante de futuras guerras²² y tensiones sociales²³.

Sin duda, la situación actual a nivel mundial, respecto a la carencia de recursos hídricos es altamente alarmante; pero, centrándonos en nuestro tema de estudio, decimos que el cambio climático afecta al saneamiento y depuración de las aguas porque los fenómenos hidrológicos extremos (cuya probabilidad de acaecimiento se

Disaggregation of Climate-Induced Harm: An Impossible Undertaking for Utilitarians”, en *Teorema. Revista Internacional de Filosofía*, 2022, pp. 29-50.

²⁰ Para corroborar esta cuestión se ha llevado a cabo un estudio de revisión sobre 88.125 artículos científicos que concluye que solo 28 trabajos (publicados, además, en revistas de bajo impacto) se mostraban escépticos sobre la existencia del cambio climático, evidenciando la citada evaluación que el 99,96% de la comunidad científica coincide tanto en la clara producción de este fenómeno como en su origen antropogénico. LYNAS, M., HOULTON, B. Z. y PERRY, S., “Greater than 99% consensus on human caused climate change in the peer-reviewed scientific literature”, en *Environmental Research Letters*, vol. 16, núm. 11, disponible en la URL: <https://www.ajol.info/index.php/gjg/article/view/170410> (con acceso 26.05.2024).

²¹ *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Cooperación de Innovación Europea sobre el Agua”, COM (2012) 216 final*, Bruselas (Bélgica), 10 de mayo de 2012, p. 4.

²² En relación con las mismas, SALINAS ALCEGA indica “sequías e inundaciones vienen a exacerbar los posibles problemas de acceso a un recurso vital, afectado en cantidad y calidad por ambos fenómenos, y por ello, agudizan la posibilidad de conflicto por el acceso a ese recurso” concluyendo que ello hace que la cooperación internacional adquiera un carácter esencial. SALINAS ALCEGA, S., “Herramientas del Derecho Internacional y Europeo para la gestión de inundaciones y sequías: su aplicación a las cuencas transfronterizas”, en *Sequía e inundación como fenómenos hidrológicos extremos* (Dir. A. Embid Irujo), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018, pp. 233 y 234.

²³ Prueba de ello es que el estrés hídrico tiene importantes consecuencias sobre los flujos migratorios, de modo que numerosos autores afirman que los déficits de agua explican el 10% del incremento de las migraciones en todo el mundo. ZAVERI, E., RUSS, J., KHAN, A., DAMANIA, R., BORGOMEIO, E. y JÄGERSKOG, A., *Ebb and Flow, Volume 1: Water, Migration, and Development*, Banco Mundial, Washington (EE.UU.), 2021, p. 17, disponible en la URL: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/ac212cbc-399a-5384-ba0e-124c269f86bb>

No en vano, ya se ha acuñado el término de *refugiados climáticos* [LÓPEZ RAMÓN, F.: “Los refugiados climáticos”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 68, 2017, pp. 28-33] y se estima que, “para el año 2030, 700 millones de personas podrían ser desplazadas por una escasez intensa de agua”. ONU, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2019*, Nueva York (EE.UU.), 2019, p. 35, disponible en la URL: https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019_Spanish.pdf (con acceso 23.04.2024).

Horizonte, ciertamente, nada lejano, causando auténtico vértigo este dato si pensamos que restan apenas seis años para ello.

incrementa) inciden muy negativamente en esta actividad, y, de ahí, que hagamos alusión a los mismos.

De un lado, las sequías influyen en la actividad porque cuando hacen acto de presencia disminuye la calidad del agua disponible²⁴. Ello se produce por varios motivos, en concreto: 1º) porque al producirse una disminución del volumen de los cauces donde se vierte, ello hace que las aguas residuales depuradas (que no son totalmente neutras sino que se limitan a cumplir, si lo hacen, los parámetros permitidos por la normativa) no se diluyan en una masa de agua de mayor envergadura, lo que ocasiona una concentración de sustancias contaminantes más elevada que si sí lo hiciera; 2º) también, con mayor razón, son más dañinos los vertidos efectuados ilegalmente y no depurados; 3º) asimismo, porque la falta de lluvias provoca la sedimentación de diversos elementos en el alcantarillado o, por así decirlo, su “falta de limpieza”; ello implica que, cuando finalmente se rompe el periodo de sequía y llueve, se produce su arrastre en masa entrando a la depuradora aguas con altos índices de contaminación y muy diversa composición lo que dificulta técnicamente el proceso depurativo.

De otro lado, las inundaciones, también afectan a las actividades de saneamiento y depuración porque si no se poseen infraestructuras adecuadas (a saber, depuradoras con capacidad suficiente aptas para tratar los excesos de agua que reciban y otras infraestructuras como tanques de tormentas para retenerlas y liberarlas posteriormente cuando haya bajado el nivel del cauce), ello provoca que la propia estación depuradora deba acometer la liberación al cauce de aguas sin depurar en las situaciones en las que ve rebasada su capacidad de tratamiento por la entrada masiva de un caudal que es incapaz de asumir. Una de las cuestiones que, por cierto, quiere paliarse en la nueva Directiva de aguas residuales (NDTARU), de inminente aprobación y entrada en vigor, dado que ya contamos con un texto definitivo de la misma tras las últimas enmiendas

²⁴ Así lo corroboran diversas investigaciones que evidencian que la escasez de agua provoca la merma de su calidad y deriva, a su vez, en una mayor proliferación de enfermedades infecciosas. RUIZ DE GOPEGUI, M., “Impactos del cambio climático en áreas urbanas”, en *Impactos y riesgos derivados del cambio climático en España* (Edit. M. J. Sanz y E. Galán), Oficina Española de Cambio Climático, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Madrid, 2021, p. 133, disponible en la URL: <https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/recursos/pag-web/impactos-cambio-climatico-espana.html> (con acceso 23.04.2024).

realizadas al borrador inicial por los distintos Estados²⁵, siendo por ello la presente investigación de una candente actualidad.

En ambas situaciones se pueden llevar a cabo mejoras legislativas.

2. Europa no escapa al cambio climático

Por lo que respecta a nuestro entorno, también los impactos climáticos en Europa se han multiplicado de forma notable²⁶, lo que no es sino fruto de la globalidad del fenómeno.

En particular, por lo que a los episodios de sequía y su gravedad se refiere, su incidencia se ha intensificado desde la década de los 80 con un coste estimado de 100.000 millones de euros en los últimos 30 años²⁷. Lo cierto es que constituyen un fenómeno cada vez más intenso y de ramificación extremadamente veloz, prueba de ello es que, en un corto lapso de tiempo (apenas en tres años) se ha pasado en 2018 de una afectación por la sequía y por el estrés hídrico en Europa del 11% de la población y del 17% de su territorio²⁸, a la nada desdeñable cifra del 30% de la población y el 20% del

²⁵ De hecho, en su considerando 11, expone que “los desbordamientos de las aguas de tormenta y las escorrentías urbanas representan una importante fuente persistente de contaminación que se vierte al medio ambiente. Se prevé que estas emisiones aumenten debido a los efectos combinados de la urbanización y el cambio progresivo del régimen de lluvias vinculado al cambio climático”.

²⁶ A estos efectos, resulta oportuno traer a colocación el proyecto PESETA II (JRC, por sus siglas en inglés) *Impactos climáticos en Europa*, que es el informe de síntesis final del proyecto PESETA II (*Projection of Economic impacts of climate change in Sectors of the European Union based on bottom-up Analysis*) desarrollado por el Centro de Investigación Conjunto de la Comisión Europea. Este proyecto realiza varias estimaciones para finales del s. XXI y valora los impactos climáticos en el periodo 2071-2100 en comparación con el de referencia (1961-1990), estudiando cinco grandes regiones de la Unión Europea²⁶. En concreto, efectúa un análisis de diez ítems de impacto biofísico (agricultura, energía, crecidas fluviales, sequías, incendios forestales, infraestructuras del transporte, costas, turismo, salud humana e idoneidad de los hábitats para las especies forestales), y realiza varias simulaciones considerando cuatro posibles escenarios climáticos (un escenario en el que se mantienen las actuales emisiones de carbono y que supone para finales del s. XXI un calentamiento global de 3,5°C sobre la media preindustrial; otros dos que incluyen ligeras variaciones sobre el anterior escenario (una levemente más cálida y seca y otra levemente más húmeda y fría); y, un cuarto escenario suponiendo que se reducen las emisiones de carbono a las que se comprometieron los países en el Acuerdo de París, y que, de momento, no se han cumplido, lo que implicaría una limitación en el calentamiento global a finales del s. XXI a 2°C por encima de la media preindustrial. Tras el citado análisis concluye que, si no se hace nada por evitarlo, en el supuesto de que tengamos 3,5°C más de temperatura en el año 2080, los daños económicos climáticos tendrán un coste para Europa de como mínimo 190.000 millones de euros, de los cuales, más de la mitad, se deberán a muertes prematuras. COMISIÓN EUROPEA, *Climate Impacts in Europe. The JRC PESETA II Project*, Joint Reserch Centre, Institute for Prospective Technological Studies, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 2014, 2014.

²⁷ COMISIÓN EUROPEA, *Escasez de agua... op. cit.*, p. 2.

²⁸ Uno de los ejemplos más recientes y famosos lo constituye el caso alemán; territorio que en 2018 padeció una inusitada sequía dejando al descubierto las llamadas *Hungerstein* o “Piedras del hambre”, consideradas el monumento hidrológico más antiguo de Europa Central, lo que ocasionó que se tuviera que declarar la sequía como catástrofe natural y hubiera de aprobarse un paquete especial de ayudas por

territorio europeo, según datos del último informe de la Agencia Europea del Medio Ambiente²⁹. Es decir, que la afectación a la población por estas causas se ha incrementado en un 19% en esos escasos tres años y en un 3% su extensión territorial. Asimismo, pone de relieve que ello causa en Europa daños económicos de hasta 9.000 millones de euros al año y daños adicionales no cuantificados a los ecosistemas.

Es más, las previsiones no son nada halagüeñas ya que se predice que estos problemas serán aún de mayor envergadura en un futuro próximo, debido a que una parte sustancial de las cuencas europeas está sometida a un fuerte estrés hídrico³⁰.

De otro lado, respecto a las inundaciones en Europa, según el último Informe del Servicio de Cambio Climático de Copernicus y la Organización Meteorológica Mundial, titulado el Estado del Clima en Europa en 2023, se estima que estos eventos afectaron a 1,6 millones de personas y provocaron cerca del 81% de las pérdidas económicas del año³¹. Entre las más graves y recientes, las inundaciones de julio de 2021 donde “*Bélgica, Alemania, Luxemburgo y los Países Bajos recibieron el agua equivalente a dos meses de lluvia en dos días*”, señalando la ONU la dificultad de afrontar estos fenómenos³². Entre esas dificultades, el desbordamiento de los sistemas de saneamiento.

Expuesto este panorama más general, pasamos a ocuparnos de nuestro entorno más cercano.

valor de 340 millones de euros. Una imagen de estas piedras puede apreciarse en la siguiente URL: <https://es.gizmodo.com/cuando-me-veas-llora-la-seguia-en-europa-revela-inscr-1828621706> (con acceso 02.09.2018).

²⁹ AGENCIA EUROPEA DEL MEDIO AMBIENTE, *Water resources across Europe, confronting water stress: an updated assessment*, EEA Report núm. 12/2021, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 2021, p. 8.

³⁰ Vid. in totum FLÖRKE, M., WIMMER, F., LAASER, C., VIDAURRE, R., TRÖLTZSCH, J., DWORAK, TH., STEIN, U., MARINOVA, N., JASPERS, F., LUDWIG, F., SWART. R., GIUPPONI, C., BOSELLO, F. y MYSIK, J., *Climate Adaptation - Modelling Water Scenarios and Sectoral Impacts. Final report*. Comisión Europea, 2011.

³¹ ORGANIZACIÓN METEOROLÓGICA MUNDIAL, Comunicado de prensa: “Europa sufrió inundaciones generalizadas y graves olas de calor en 2023”, 22 de abril de 2024, disponible en la URL: <https://wmo.int/es/news/media-centre/europa-sufrio-inundaciones-generalizadas-y-graves-olas-de-calor-en-2023> (con acceso 08.06.2024).

³² ONU, Comunicado de prensa: “Las devastadoras inundaciones en Europa muestran la urgencia de actuar contra el cambio climático”, 16 de julio de 2021, disponible en la URL: <https://news.un.org/es/story/2021/07/1494492> (con acceso 08.06.2024).

3. La especial vulnerabilidad de España ante el cambio climático

Finalmente, debemos mencionar que nuestro territorio nacional tampoco es ajeno a estos fenómenos, antes, al contrario. No obstante, bien es cierto que, afortunadamente, nuestros problemas de acceso al agua potable y al saneamiento no revisten la intensidad ni gravedad que exhiben otras partes del globo, donde se han padecido situaciones verdaderamente dramáticas poniendo en jaque vidas humanas.

Sin embargo, no por ello se han dejado de vivir en nuestro país escenarios de índole francamente preocupante y con una marcada incidencia medioambiental. Ellos relacionados, tanto con el saneamiento, por ejemplo, con la contaminación de las aguas producida en los últimos años en el Mar Menor (la mayor laguna salada de Europa) donde en los últimos tiempos se han sucedido múltiples catástrofes ecológicas³³; como con el abastecimiento, por ejemplo, con la reciente sequía padecida en Barcelona.

Ahora bien, lo cierto es que España es de los países que dentro de Europa presenta una especial vulnerabilidad frente a estos eventos, y a mayor vulnerabilidad, mayor afectación de nuestros sistemas de saneamiento por las razones ya indicadas.

³³ La última de ellas con un cariz más relevante y mediático, el pasado 12 de octubre de 2019, cuando aparecieron flotando tres toneladas de peces muertos en su orilla. Ello, a pesar de que ya en 2017, el Ministerio Fiscal denunció varios vertidos contaminantes producidos en el quinquenio 2012-2016, que dieron lugar al conocido caso *Topillo* que continúa tramitándose a día de hoy en la vía penal. Caso que actualmente, está siendo seguido por la Audiencia Provincial de Murcia en dos piezas separadas (una por prevaricación ambiental debido a la omisión de las inspecciones de las distintas Administraciones; y otra, por la comisión de delitos por parte de los agricultores contra los recursos naturales y el medioambiente). Al margen, de que también haya dado lugar a la apertura de diversos expedientes sancionadores administrativos de exigencia de responsabilidad medioambiental a raíz de la STSJ de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 67/2022, de 10 de marzo, que así lo ordena contra ciertas empresas y agricultores particulares por verter aguas sin depurar y salmueras al Mar Menor.

Para ilustrar la trascendencia social de esta noticia, nos permitimos aquí, de modo excepcional, la cita de los siguientes artículos periodísticos que se hicieron eco de la evolución del caso. SÁNCHEZ, E., “La asfixia del mar Menor”, en *El País*, 20 de octubre de 2019, disponible en la URL: https://elpais.com/sociedad/2019/10/18/actualidad/1571415252_866797.html; “Citan como investigados a una veintena de agricultores por los vertidos al Mar Menor”, en *RTVE*, 30 de octubre de 2019, disponible en la URL: <http://www.rtve.es/noticias/20191031/juzgado-murcia-cita-agricultores-investigados-posibles-vertidos-contaminantes-mar-menor/1987164.shtml> y “Murcia inicia 37 nuevos expedientes por incumplir la Ley de Medidas Urgentes del Mar Menor”, en *20 minutos*, 22 de noviembre de 2019, disponible en la URL: <https://www.20minutos.es/noticia/4064208/0/comunidad-inicia-expedientes-incumplir-ley-medidas-urgentes-mar-menor/> (todos ellos con acceso 26.10.2019). RUIZ MARTÍNEZ, J., “El TSJ obliga a la Comunidad Autónoma a expedientar a ocho empresas por los vertidos al Mar Menor”, en *Cadena Ser*, 10 de marzo de 2022, disponible en la URL: <https://cadenaser.com/2022/03/10/el-ts-j-obliga-a-la-comunidad-autonoma-a-expedientar-a-ocho-empresas-por-los-vertidos-al-mar-menor/> (con acceso 28.08.2022). VADILLO, V., “El mar Menor vuelve a arrojar peces muertos por falta de oxígeno en el agua”, en *El País*, 18 de mayo de 2022, disponible en la URL: <https://elpais.com/clima-y-medio-ambiente/2022-05-18/el-mar-menor-vuelve-a-arrojar-peces-muertos-por-falta-de-oxigeno-en-el-agua.html> (con acceso 23.04.2024) y ALMAGRO, E. M., “Claves del Caso Topillo por la contaminación del Mar Menor: es difícil perseguir delitos ecológicos”, en *elDiario.es*, 25 de febrero de 2024, disponible en la URL: https://www.eldiario.es/murcia/medio_ambiente/claves-caso-topillo-contaminacion-mar-menor-dificil-perseguir-delitos-ecologicos_1_10947558.html (con acceso 23.04.2024).

En particular, la vulnerabilidad española a la escasez hídrica se refleja en el hecho de que, desde que se viene produciendo un seguimiento más detenido de la cuestión (esto es, desde 1880), más de la mitad de los años en España han sido calificados como *secos* o *muy secos*³⁴. Por ello, MARTÍN-RETORTILLO ya llamó la atención sobre este extremo al subrayar que, sobre la importancia de la escasez e irregularidad en las lluvias en nuestro territorio, “*es poco lo que se insista al respecto*”³⁵.

Es más, en España las estimaciones realizadas por el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX) prevén la agudización de estos fenómenos, pronosticándose de manera generalizada una reducción de recursos hídricos en nuestro Estado a medida que nos adentremos en el s. XXI³⁶. De este modo, se ha corroborado que a nivel nacional los recursos hídricos soportarán disminuciones relevantes como consecuencia del cambio climático, estimándose que, “*para el horizonte de 2030, simulaciones con aumentos de temperatura de 1°C y disminuciones medias de precipitación de un 5% ocasionarían disminuciones medias de aportaciones hídricas en régimen natural de entre un 5 y un 14%. Para 2060, simulaciones con aumentos de temperatura de 2,5°C y disminuciones de precipitación de un 8% producirían una reducción global media de los recursos hídricos de un 17%. Estas cifras pueden superar el 20 o 22% para los escenarios previstos para final de siglo*”³⁷.

³⁴ Señaladamente intensas fueron las sequías de los años 1941, 1945, 1979 a 1983, 1991 a 1995 y 2004 a 2007, que azotaron fuertemente el territorio español. CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADALQUIVIR, *Plan Especial de Sequía de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, Memoria*, 30 de mayo 2018, p. 2, disponible en la URL: https://www.chguadalquivir.es/documents/10182/1623748/PES_Guadalquivir_Memoria.pdf (con acceso 23.04.2024).

A lo anterior hemos de sumar que, uno de los informes más recientes de la Asociación de Empresas Constructoras y Concesionarias de Infraestructuras (SEOPAN), señala que España “*es uno de los países europeos con mayor superficie bajo estrés hídrico severo (72%) frente a Italia (26%), Reino Unido (21%), Francia (19%) y Alemania (1%). Asimismo, nuestro índice de estrés hídrico es el más elevado de entre los grandes países europeos (33%), situación que no ha variado en los últimos 30 años*”. SEOPAN, *Infraestructuras para la reconstrucción económica y social de España*, mayo de 2020, p. 17.

³⁵ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., “Desarrollo sostenible y recursos hidráulicos. Reflexiones en el entorno de la reciente Directiva estableciendo un marco de actuación en el ámbito de la política de aguas”, en RAP, núm. 153, 2000, p. 28.

³⁶ CEDEX (CENTRO DE ESTUDIOS HIDROGRÁFICOS), *Evolución del impacto del cambio climático en los recursos hídricos y las sequías en España*. Informe técnico para Ministerio de Agricultura, Alimentación, Pesca y Medio Ambiente, Madrid, 2017, p. 299. El informe valora que en España se pronostica una reducción generalizada de las precipitaciones, la evapotranspiración real, la humedad del suelo, la recarga de acuíferos y la escorrentía.

³⁷ MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático: marco de referencia para la coordinación entre las Administraciones Públicas en las actividades de evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en España*, Oficina Española de Cambio

Todo ello, influirá en el estado de la calidad de las aguas que se tornarán paulatinamente más sensibles a los vertidos de aguas residuales. Lo que indica la gravedad actual del problema a nivel nacional.

En nuestra opinión, esta carencia hídrica debe motivarnos a velar con decisión y perseverancia por la conservación de nuestros recursos, siendo una forma de lograrlo la implantación de unas apropiadas labores de saneamiento y depuración de las aguas residuales, para lo que deberemos contar con un marco jurídico que ofrezca la suficiente cobertura para ello.

Asimismo, se da el caso de que España es uno de los países europeos con más superficie afectada por el riesgo de inundación debido especialmente a su orografía entre otras causas³⁸.

Esta significativa vulnerabilidad de España a estos fenómenos meteorológicos extremos, unidos al incremento de su producción supone una puesta a prueba de la resiliencia de nuestros sistemas de gestión del agua y de los mecanismos que nuestro Ordenamiento jurídico despliega para hacerle frente.

Entre esos mecanismos juega un papel muy importante la depuración y el saneamiento de las aguas que tienen mucho que decir, tanto frente a las sequías como frente a las inundaciones.

Frente a las primeras, porque el desempeño de estas actividades permite la reutilización de este preciado recurso; y, frente a las segundas, porque nuestros sistemas deberán mostrar su fortaleza y adaptación ante estos fenómenos, por ejemplo, con la

Climático, Secretaría General para la prevención de la contaminación y del cambio climático, Madrid, 2006, p. 26.

³⁸ Al respecto, puede consultarse ARRANZ LOZANO, M., “El riesgo de inundaciones y la vulnerabilidad en áreas urbanas. Análisis de casos en España”, en *Estudios Geográficos*, núm. 265, 2008, pp. 385-416. Esto se debe, como expone OLCINA CANTOS, a que las inundaciones que generalmente son “*episodios de lluvia torrencial caracterizados por la precipitación de grandes volúmenes de agua en un breve intervalo de tiempo, lo que se acompaña de crecida en los cursos fluviales, desbordamiento e inundación de terrenos situados en los tramos medio y bajo*”, se producen especialmente en España por la ocupación porque estos terrenos son los mayormente ocupados. Ello, unido a alta ocupación del litoral español debido al turismo (sobre todo en las cercanías de las desembocaduras de los ríos) y a la propia disposición de nuestros sistemas orográficos próximos al litoral con “*abundancia de cursos menores que en corto espacio deben salvar grandes desniveles*”, deriva en una “*gran capacidad de arrastre*” de la inundación, lo que explica la especial afectación de España a estos fenómenos. OLCINA CANTOS, J., *Prevención de riesgos: cambio climático, sequías e inundaciones. (Panel científico-técnico de seguimiento de la política del agua)*, Fundación Nueva Cultura del Agua, Zaragoza, 2008, p. 49. Sobre los daños ocasionados en España por estos fenómenos, *vid.* BURGOS GARRIDO, B., “El aseguramiento de las catástrofes naturales en España”, en *Riesgos naturales y Derecho: una perspectiva interdisciplinar* (Dir. E. Arana García; Coords. J. Conde Antequera, J. Garrido Manrique y A. Navarro Ortega), Dykinson, Madrid, 2018, pp. 415-457.

construcción de infraestructuras complementarias a las depuradoras (como los tanques de tormentas o infraestructuras verdes) para frenar los desbordamientos producidos por las inundaciones y evitar que se contaminen las aguas.

Consecuentemente, la protección dispensada a los recursos hídricos, entre ella, el hecho de que se devuelvan las aguas tras su uso correctamente depuradas al cauce público debe ser una prioridad.

4. ODS y derecho humano al agua

Al margen de que el agua sea un recurso vital y de la evidencia de la emergencia climática (argumentos, todos ellos, que, en sí mismos, ya justificarían, en nuestra opinión, la intervención de los Poderes públicos) podemos identificar otra serie de razones por las que el saneamiento de las aguas residuales debe ser objeto de atención jurídica.

4.1 La calidad de las aguas y la seguridad hídrica como premisas

Lo cierto es que el vertido constituye la primera causa de contaminación de nuestros recursos hídricos; estamos, por tanto, ante una fuente antropogénica de contaminación. Por pura coherencia, como responsables de esa contaminación, debemos implementar las soluciones oportunas que contribuyan a paliar sus consecuencias y lograr la preservación de los ecosistemas. Entre esos mecanismos debe sobresalir el saneamiento y a la depuración de las aguas.

Las aguas residuales no tratadas son depositarias de una amplia gama de nutrientes, entre ellos, por su especial transcendencia, de nitrógeno y fósforo, cuya presencia en elevadas cantidades causa daños, tanto en los ecosistemas de aguas dulces como en el medio marino, al favorecer la proliferación excesiva de algas que consumen oxígeno y que provocan la anoxia de diversas formas de vida, proceso denominado *eutrofización*. No se trata del único tipo de contaminación de las aguas residuales, sino que, junto a ella, podemos aludir a la contaminación radiológica (producida por la presencia de radiaciones en el agua de origen natural o artificial (como en el caso de ciertos medicamentos) y a la contaminación térmica (derivada de los cambios de temperatura por diversas reacciones bioquímicas por la acción humana).

Por tanto, la conservación y depuración del agua y el acceso a estos servicios por parte de la ciudadanía se erigen en un problema de primera magnitud y en el pilar primordial para la supervivencia de todos los seres vivos, entre los que, evidentemente, nos hallamos incluidos los seres humanos.

Esta afirmación, que, *a priori*, puede resultar una pura obviedad, se trata de una premisa que, lamentablemente en ciertas ocasiones, ha sido relegada al más profundo olvido, tanto por parte de la ciudadanía como de nuestro propio legislador, al no otorgarle al agua ni el valor ni la protección jurídica de los que es merecedora. Particularmente, a través de una íntegra protección del recurso a través de la configuración jurídica y puesta en marcha de adecuados mecanismos de saneamiento y depuración.

A ello se une el hecho de que, según Naciones Unidas, la población mundial está aumentando a un ritmo anual de 80 millones de personas y se estima que en el año 2100 coexistirán más de 11.184 millones de habitantes³⁹, lo que implica un incremento exponencial tanto de las necesidades de índole hídrica como alimenticias a nivel global⁴⁰. Lo cierto es que, en el último siglo, el consumo de agua a nivel mundial se ha incrementado a más del doble de la tasa de crecimiento demográfico. Este incremento poblacional, unido a la formidable urbanización, el desarrollo económico y las modalidades cambiantes de consumo impulsan la demanda de agua hasta nuevos umbrales previamente no alcanzados afectando a la disponibilidad del recurso. Disponibilidad que se recrudece con el cambio climático⁴¹.

³⁹ ONU, *World Population Prospects*, Nueva York (EE.UU.), 2017, p. 1, disponible en la URL: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2017_Volume-I_Comprehensive-Tables.pdf. (con acceso 21.05.2022).

⁴⁰ De hecho, según la ONU la mayoría de los recursos hídricos se emplean en la producción de alimentos. En concreto, las finalidades a las que se destina mundialmente la extracción del agua dulce se distribuyen del siguiente modo: en torno al 70% a usos agrícolas, cerca de un 20% a usos industriales (incluyendo la generación de energía) y el 12% restante al consumo doméstico o municipal. UNESCO, *Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos de 2024: Agua para la prosperidad y la paz; Datos, cifras y planes de acción*, World Water Assessment Programme (WWAP), París (Francia), 2024, p. 2, disponible en la URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000388952_spa (con acceso 23.04.2024).

No obstante, en España por nuestra especial dedicación a la industria alimentaria ese porcentaje es aún mayor; en concreto se estima que, actualmente, la demanda anual de recursos hídricos se sitúa aproximadamente en 32.000 hm³, de los cuales el 80,4% corresponde a usos agrícolas, un 15,5% al ciclo urbano del agua, 3,4% al sector industrial y el resto del 0,6% a otros usos. CEOE, *Informe sobre el agua...*, *op. cit.*, p. 10.

Por tanto, el sector agrícola se halla entre los más vulnerables a los riesgos hídricos relacionados con el cambio climático debido a su fuerte dependencia del agua.

⁴¹ ONU, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2019*, *op. cit.*, p. 35.

Asimismo, a mayor demanda y uso del agua, mayor grado de contaminación de las aguas. Por ello, no podemos perder la ocasión de aprovechar al máximo todos los recursos hídricos, por lo que cobran una importancia decisiva las tareas de saneamiento y depuración al posibilitar usos posteriores.

En línea con lo expuesto, BONETE señala variados motivos que justifican la necesidad de que prestemos una mayor atención jurídica a la depuración de las aguas residuales. En particular, apunta a la presión negativa que está siendo ejercida por los ecosistemas acuáticos a través del notable incremento de la población y de la expansión de las actividades económicas⁴². A mayor abundamiento, afirma este autor que “*un dato significativo de esta presión es que mientras la población desde 1900 se ha multiplicado por cuatro, la extracción de agua se ha multiplicado por seis*”⁴³. Lo que eleva los vertidos de aguas residuales. Consecuentemente, la calidad de las masas naturales de agua está viéndose aminorada por el aumento de la contaminación y por los factores mencionados. En nuestra opinión, estos datos ponen de manifiesto la más que patente necesidad de atención jurídica a este ámbito de estudio.

En este sentido, SEOÁNEZ CALVO señala que las aguas residuales son uno de los mayores problemas a los que se enfrenta la humanidad, ya que “*la capacidad de autodepuración de una masa de agua es siempre limitada, mientras que el vertido de residuos a ella no tiene casi freno en el momento actual*”⁴⁴.

Otra razón que podemos esgrimir para justificar la intervención de los Poderes públicos en el ámbito del saneamiento es que, partiendo de estas premisas, la Asamblea General de las Naciones Unidas defendió encarecidamente, en su Resolución A/RES/70/1 titulada *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, de 25 de septiembre de 2015, la necesidad de mantener la *seguridad hídrica*⁴⁵, concepto que se define como la provisión de agua en cantidad adecuada y en

⁴² Señala que ello puede apreciarse, por ejemplo, a través de la construcción de puertos en las zonas costeras, la alteración de los sistemas fluviales debido a la navegación y al embalse de agua, el drenaje de humedales con la finalidad de aumentar la superficie agrícola, la sobreexplotación de los fondos pesqueros, las múltiples fuentes de contaminación agrícola, la industria, el turismo y las aguas residuales de los hogares.

⁴³ BONETE, A., “El agua es un derecho de todas las personas, un bien no tan corriente”, en *Agua y Derecho. Retos para el siglo XXI* (Dir. M. A. Benito López; Coords. J. Melgarejo Moreno, A. Molina Giménez y A. Ortega Giménez), Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, p. 453.

⁴⁴ SEOÁNEZ CALVO, M., *Aguas Residuales Urbanas. Tratamientos naturales de bajo costo y aprovechamiento*, Ediciones Mundi-Prensa, 1999, Madrid, p. 43.

⁴⁵ Sobre el concepto de seguridad hídrica, vid. GÓMEZ, C. M., “La seguridad hídrica como envolvente”, en *Libro Blanco de la Economía del Agua* (Coords. G. DELACÁMARA, J. C. DÍEZ, y F. LOMBARDO), McGraw-Hill Interamericana de España, Madrid, 2017, pp. 5 a 8; EMBID IRUJO, A.

una calidad aceptable para la salud, el bienestar humano y el desarrollo socio-económico para lograr la producción de bienes y servicios y garantizar la conservación de los ecosistemas.

En relación a ello, podemos afirmar que *cantidad* y *calidad* de agua son dos atributos o condiciones primordiales para hacer posible un desarrollo sostenible.

La presente investigación se va a focalizar en el segundo de los aspectos, es decir, en el saneamiento y la depuración como medio para mantener la calidad hídrica. Y, en concreto, a quién atañe poner en marcha los mecanismos necesarios para mantener esa calidad, es decir, quién es el competente o responsable.

No obstante, debemos aclarar que no se trata de dos cualidades plenamente disociables, antes, al contrario. Lo cierto es que estamos ante conceptos íntimamente entrelazados; dado que, si somos capaces de mantener la calidad de las aguas tras su uso, podremos disponer de nuevo de este recurso para su reutilización; consecuentemente, el mantenimiento de la *calidad* del recurso trasciende o tiene efectos en la *cantidad* de recurso disponible. Efectivamente, tras la aplicación de un proceso depurativo de calidad lo ideal sería reutilizar las aguas depuradas para, de esta forma, ser partícipes de una auténtica economía circular a la par que contribuir a la reducción de nuestra huella hídrica.

Por ello, a nuestro juicio, no solo es necesario garantizar la abundancia de agua, sino que la misma reúna ciertos parámetros de calidad, tanto para su consumo como en su vertido y reutilización posterior. En esta tarea va a jugar un papel fundamental las labores de saneamiento y depuración de las aguas residuales cuya ausencia puede suponer una afectación notable de la salud pública, de los ecosistemas o, como hemos visto, de la propia vida.

(Dir.), *La seguridad hídrica. Desafíos y contenido*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021; y BURGOS GARRIDO, B., “La ciudad y el reto de la seguridad hídrica”, en *La Ciudad del Siglo XXI: Transformaciones y Retos. Actas del XV Congreso Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA)* (Coords. C. Barrero Rodríguez y J. M. Socías Camacho), INAP, Madrid, 2020, pp. 503-516.

Asimismo, sobre la importancia de mantener la seguridad hídrica, nos permitimos reproducir aquí las palabras expresadas por la Asociación Mundial para el Agua, que aseveraban que: “*un mundo con seguridad hídrica es vital para construir un futuro mejor: un futuro en el cual exista suficiente agua para el desarrollo económico y social y para los ecosistemas. [...] Es un mundo donde todas las personas tienen suficiente agua segura y a un precio accesible para llevar una vida limpia, sana y productiva. [...] Un mundo donde la seguridad hídrica esté garantizada reduce la pobreza, promueve la educación y aumenta el nivel de vida. Es un mundo donde existe una mejor calidad de vida para todos, especialmente para los más vulnerables*”. AIT-KADI, M. y LINCKLAEN ARRIENS, W. T., *Aumentar la seguridad hídrica, un imperativo para el desarrollo*, Global Water Partnership, Estocolmo (Suecia), 2012, p. 1.

Más allá de su función como fuente de vida y de su papel en la conservación de los ecosistemas, otro argumento para la intervención pública que podemos añadir es que los recursos hídricos son una pieza clave para el desempeño y desarrollo de multitud de sectores productivos en torno a los cuales gira nuestra economía, como es el caso del sector agrario, turístico, energético o industrial, por citar los ejemplos más significativos⁴⁶. En este sentido, se habla del agua como un *activo ecosocial*, entendiendo por tal “la capacidad que tiene el agua de satisfacer todo un conjunto de funciones económicas, sociales y ambientales, tanto de carácter cuantitativo, como cualitativo”⁴⁷. Por tanto, al margen de acogernos a razones sociales, humanitarias y medioambientales (todas ellas, a nuestro juicio, ya de por sí suficientemente contundentes para justificar la intervención de los Poderes públicos) podemos esgrimir también razones de carácter económico para justificar esta necesidad de intervención.

En relación a ello, como apunta ÁLVAREZ CARREÑO, “la denominada gestión ecosistémica del agua se orienta, precisamente, hacia el desarrollo de estrategias que permitan la coexistencia armónica y equilibrada entre el mantenimiento sostenible de la integridad ecológica y la explotación de los múltiples bienes y servicios que éstos ofrecen a los sistemas humanos”⁴⁸. Sin duda, estos condicionantes económicos deben valorarse en las decisiones políticas y normativas que se adopten en relación al agua, ello también en el campo del saneamiento y la depuración de las aguas, pero, eso sí, partiendo del hecho de que, como se afirma en el fundamento primero de la Directiva Marco del Agua (DMA)⁴⁹, “el agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal”. Es decir, no podemos perder el enfoque medioambiental en este asunto.

En relación a ello, tal y como se afirma en el *Libro Blanco de la Economía del Agua*⁵⁰, obra en la que intervienen un nutrido grupo de expertos de talla internacional

⁴⁶ En esta misma línea, en algunas normas como en la Ley 9/2010 de Aguas de Andalucía se ensalza al agua como un factor productivo que ha desempeñado y debe seguir desempeñando un papel fundamental en la articulación territorial y en el desarrollo económico y social.

⁴⁷ AGUILERA KLINK, F., “Hacia una nueva economía del agua: cuestiones fundamentales”, en *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua* (Coords. P. Arrojo Agudo y F. J. Martínez Gil), Instituto Fernando El Católico, Diputación de Zaragoza, Zaragoza, 1999, p. 53.

⁴⁸ ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., *El régimen jurídico de la depuración de aguas residuales urbanas*, Montecorvo, Madrid, 2002, p. 33.

⁴⁹ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000 (DOUE núm. 327, de 22 de diciembre de 2000, rect. DOUE núm. 158, de 6 de mayo de 2021).

⁵⁰ En concreto, en este relevante documento participan los Premios Nobel de Economía (Kydland Akerlof y Tirole) y el Premio Nobel de la Paz 2007 (Mohan Munasinghe), así como los relatores especiales de la ONU para los derechos humanos al agua y el saneamiento. Dichos autores concluyen que la crisis del

(varios de ellos galardonados con el Premio Nobel), las conexiones entre la economía, el bienestar de la sociedad y el agua son absolutamente indiscutibles⁵¹. Así, podemos aseverar que el agua es un recurso estratégico, básico, esencial o de primer orden.

Junto con esta *esencialidad* del agua como nota determinante la otra característica más relevante de este preciado elemento es su *finitud*, es decir, se trata, de un recurso estratégico y limitado⁵².

Estas dos notas justifican, sobradamente, la intervención de los Poderes públicos desde el Derecho a los que se les atribuyen determinadas competencias en aras a su control y protección, tanto frente a los peligros de su contaminación como a su uso inadecuado, entre otras cuestiones. Lo cierto es que la contaminación de las aguas no se puede combatir, como sostiene MARTÍN MATEO, sobre la base de meras relaciones *inter privados*, por ello la protección de las aguas incumbe a los Poderes públicos y se articula fundamentalmente sobre normas de Derecho Público⁵³.

Precisamente, en esta investigación vamos a estudiar cómo se distribuyen esas competencias entre las distintas AA.PP., en particular, sobre el saneamiento y depuración de las aguas; si esta asignación es adecuada o, si, por el contrario, desencadena problemas prácticos y el sistema jurídico resulta, consecuentemente, mejorable. Tarea nada sencilla dado que, como afirma ARANA GARCÍA, el modelo de regulación de las aguas en el sector hídrico se encuentra profundamente fragmentado entre las distintas Administraciones territoriales (estatal, autonómica y local)⁵⁴. En la misma línea SÁNCHEZ MORÓN expone que en materia de protección del

agua es una crisis de gobernanza y se destaca la gran relevancia de adoptar políticas públicas para su gestión. DELACÁMARA, G., DíEZ, J. C. y LOMBARDO, F. (Coords.), *Libro Blanco de la Economía del Agua*, McGraw-Hill Interamericana de España, Madrid, 2018.

⁵¹ En relación a ello, se calcula que el 80% de los puestos de trabajo de los países con rentas bajas dependen directamente del agua (fundamentalmente debido a que la agricultura es en estos países el principal sector de empleo), porcentaje que se queda en un nada desdeñable 50% de puestos de trabajo dependientes del agua en el caso de los países con rentas altas (donde se aprecia una mayor diversificación de sectores productivos al margen de la agricultura).

CONNOR, R. y CHAVES PACHECO, S. M., *Global Employment Trends and the Water Dependency of Jobs*, UNESCO, París (Francia), 2024, pp. 12 y 13.

⁵² En palabras de la STSJ de Extremadura (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) núm. 175/2007, de 11 de julio, “*en la actualidad, el agua se presenta como un bien escaso, generador de un subsistema medioambiental que se hace preciso controlar y proteger*”.

⁵³ MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. II, Trivium, Madrid, 1992, p. 37.

⁵⁴ ARANA GARCÍA, E., “Los servicios urbanos del agua en el Derecho español: situación actual y perspectivas de futuro”, en *Libro Blanco de la Economía del Agua* (Coords. G. Delacámara, J. C. Díez y F. Lombardo), McGraw-Hill Interamericana de España, Madrid, 2018, p. 313.

medioambiente se produce un fenómeno de entrecruzamiento de competencias, fruto de que las competencias “*no son compartimentos estancos*”⁵⁵.

Ese papel fundamental del saneamiento reside en que, si bien las causas de descenso o pérdida de calidad de las aguas pueden deberse a múltiples factores (tales como la frecuencia e intensidad de los fenómenos naturales como lluvias, sequías, inundaciones, o estancamiento de las aguas, la falta de limpieza de los cauces, la frecuencia de la navegación, u otras causas) lo cierto es que los vertidos de aguas residuales constituyen el principal agente culpable de la merma de su calidad.

Por ello, en relación a la calidad de las aguas, ya apuntaba MARTÍN-RETORTILLO que “*en un planteamiento general del Derecho de aguas, el tema de su calidad tiene significado en sí mismo: se trata de impedir su contaminación, con el fin de que aquélla se mantenga en un determinado nivel. La calidad de los recursos es, pues, un valor con sustantividad propia. Valor objetivo, con absoluta independencia de las causas y de las circunstancias concretas que pueden dar lugar a su deterioro*”⁵⁶.

4.2 El agua y el saneamiento como derecho humano

Como introducción a nuestro tema de estudio debemos señalar que, en el plano internacional, diversos instrumentos han puesto el foco sobre esta cuestión y han subrayado la relevancia que ostenta el agua y el saneamiento, hasta el punto de ser reconocidos ambos elementos actualmente como un derecho humano por la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 64/292, de 28 julio de 2010⁵⁷. No obstante, la configuración jurídica del derecho al agua potable y al saneamiento se ha venido gestando desde el ámbito internacional en años previos⁵⁸. Y, más específicamente, la

⁵⁵ SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte general*, Tecnos, Madrid, 18ª ed., 2022, p. 250.

⁵⁶ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER S., “Reflexiones sobre la calidad de las aguas”, en *RAr.AP*, núm. 6-7, 1995, pp. 44 y 45.

⁵⁷ Asimismo, este reconocimiento también se viene detectando en nuestro plano interno, así, por ejemplo, en la Ley 2/1992, de 26 de marzo, por la que se regula la evacuación, tratamiento y reutilización de las aguas residuales de la Comunidad Valenciana en su art. 3.g); en la Ley 9/2010, de 30 julio, de Aguas de Andalucía, que alude, en su DA decimosexta, al derecho humano al agua como mínimo vital; o en la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón (art. 5.o).

Si bien, no todas las normativas autonómicas contienen esa alusión al agua como derecho humano, como es el caso de la norma madrileña o la navarra (respectivamente, Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua de Madrid y Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre, por la que se establecen las normas reguladoras de saneamiento de aguas residuales de Navarra).

⁵⁸ En concreto, esas iniciales preocupaciones por el agua que han culminado cristalizándose en este derecho fueron: la adopción por parte del Consejo de Europa, en octubre de 1967, de la Carta Europea del Agua, proclamada en Estrasburgo el 6 de mayo de 1968. Carta que afirmaba que “*no hay vida sin agua*” y

génesis del derecho humano al agua la hallamos en un conjunto de conferencias internacionales cuyo objetivo fue la puesta en marcha de estrategias para la defensa del medioambiente y el impulso del desarrollo sostenible⁵⁹.

Hasta que, en 2007, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a petición del Consejo de Derechos Humanos, realizó un estudio pormenorizado sobre el alcance y contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionados con el acceso equitativo al agua potable y al saneamiento, en el que se alcanzó la conclusión de que había llegado el momento de considerar el agua potable y el saneamiento como un derecho humano.

Así las cosas, se llegó a la ya aludida Resolución 64/292, de 28 julio de 2010, en la que se reconoce tal condición y culmina su reconocimiento como derecho humano.

la calificaba como “*un tesoro indispensable para la actividad humana*”. Igualmente, instituía como principio, junto a los anteriores, la no contaminación por el daño que ello suponía al ser humano y a otras criaturas vivientes; indicaba que “*la calidad del agua debe ser mantenida en unos niveles suficientes*”; y afirmaba que las aguas residuales han de ser devueltas al cauce de modo que no impidan usos posteriores.

También tuvieron su peso en este reconocimiento: la Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medioambiente Humano, adoptada en Estocolmo el 16 de junio de 1972, conocida como Cumbre de la Tierra y el Convenio de París, celebrado el 4 de junio de 1974, para la prevención de la contaminación marítima de origen terrestre (ratificado por España por Instrumento de 27 de febrero 1980), instrumentos ambos que mostraron su preocupación por la contaminación de las aguas.

En concreto, la Cumbre de la Tierra fue la primera gran conferencia que se organizó sobre cuestiones medioambientales, y que, entre otras cuestiones, versó sobre los medios a emplear internacionalmente para luchar contra la contaminación. Igualmente, resaltó la conexión de la protección del medioambiente con el goce pleno y efectivo de los derechos humanos. Con esta Conferencia se instala una nueva visión ecológica del mundo y se formulan un conjunto de recomendaciones, entre las que sobresale la intención de “*evitar la contaminación a todos los niveles*”. De hecho, diversos autores han ensalzado su valía, entre otros, MARTÍN MATEO la califica como la fundamental “*caja de resonancia de las primigenias preocupaciones medioambientales*”; JUSTE RUIZ como “*el punto de partida del Derecho internacional del medioambiente*”; y ROJAS AMANDI como el “*origen del Derecho Internacional Público del Medio Ambiente*”. MARTÍN MATEO, R., “La calidad de vida como valor jurídico”, en RAP, núm. 117, 1988, p. 54; JUSTE RUIZ, J., *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Mc Graw-Hill Interamericana de España, Madrid, 1999, p. 64; y ROJAS AMANDI, V. M., “El Derecho Internacional Público Ambiental al inicio del siglo XXI”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. II, 2002, pp. 338 y ss.

⁵⁹ Entre las más importantes: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, celebrada en Mar del Plata en 1977; la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medioambiente, en Dublín de 1992; la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medioambiente y el Desarrollo que posteriormente fue celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992 (conocida como Cumbre de la Tierra), dando lugar a la Declaración de Río sobre el Medioambiente, que consagra la idea de desarrollo sostenible y el Desarrollo y el Programa o Agenda 21; la Declaración del Milenio efectuada por la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/55/2 del año 2000; la Declaración de la Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce, adoptada en Bonn el 4 de diciembre de 2001; la Observación General nº 15 sobre el derecho al agua (arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales) publicada por la ONU en 2002; y el Foro Alternativo Mundial del Agua, celebrado en 2003 (Año Internacional del Agua Dulce) y su Declaración de Roma sobre el Contrato Mundial del Agua.

Recogemos aquí esta evolución de forma muy sumaria, reenviando al lector para su desarrollo pormenorizado a: BURGOS GARRIDO, B., “El derecho humano al agua”, en *Setenta años de Constitución italiana y cuarenta años de Constitución española* (Dir. A. Pérez Miras, G. M. Teruel Lozano, E. C. Raffiotta y M. P. Ladiccio), CEPC-BOE, Madrid, 2020, volumen II: Derechos Fundamentales (Coord. C. Montesinos Padilla), pp. 471-489.

Por ello, como frontispicio de nuestra investigación y por ser especialmente significativa, hemos de poner en valor esta resolución que afirma que se trata de derechos esenciales para el pleno disfrute de la vida y del resto de derechos fundamentales, tal y como viene corroborando la doctrina⁶⁰ y la propia ONU⁶¹. Resolución que supuso un salto cualitativo respecto a declaraciones anteriores. Asimismo, se trata de una afirmación que, en tiempos recientes a raíz de la pandemia causada por el coronavirus, ha venido a cobrar un revitalizado valor en un escenario donde, sin este recurso, no se podían mantener las más elementales medidas de higiene para frenar los altos índices de contagio⁶².

Esta resolución vio la luz en 2010, en un contexto donde, como ella misma denota, más de 2.600 millones de personas carecían de acceso a un saneamiento de carácter básico y donde cada año fallecían aproximadamente 1,5 millones de niños menores de 5 años y se perdían 443 millones de días lectivos a consecuencia de enfermedades relacionadas con el agua y el saneamiento⁶³.

⁶⁰ SILVA ARDANUY señala el contenido mínimo de este derecho y lo describe muy pormenorizadamente, expresando que supone “*garantizar el acceso a una cantidad mínima de agua, que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico, así como prevenir enfermedades; asegurar el acceso a instalaciones y servicios sobre una base no discriminatoria, en particular respecto a los grupos más vulnerables; garantizar el acceso físico a las instalaciones; es decir, que los servicios de agua se encuentren a una distancia razonable del hogar; garantizar un suministro suficiente y regular de agua salubre, con salidas de agua suficientes para evitar tiempos de espera prohibitivos; evitar que se vea amenazada la seguridad personal, cuando las personas acudan a obtener el agua, en especial las mujeres y las niñas; adoptar una estrategia y un plan de acción nacional sobre agua, que incluya indicadores para evaluar los progresos alcanzados y que presten especial atención a los grupos marginados*”.

Relacionado con esto, tal y como apunta el mencionado autor, “*para que pudiéramos hablar de un reconocimiento pleno del derecho al agua, los Estados deberían asumir obligaciones en su Ordenamiento interno*”⁶⁰, *así como adquirir compromisos en la esfera internacional*”. SILVA ARDANUY, F. M., “El derecho al agua posible. Dimensión social del derecho al agua y al saneamiento”, en *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, núm. 1, 2013, pp. 81 y 82.

⁶¹ Así se viene corroborando por la propia ONU. Vid. ONU, *Promotion and protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to development*. Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, de 1 de julio de 2009, disponible en la URL: <https://www.refworld.org/reference/themreport/unhrc/2009/en/69700> (con acceso 10.11.2018).

Además, la citada Resolución subraya “*la responsabilidad de los Estados de promover y proteger todos los derechos humanos, que son universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí, y que deben tratarse de forma global y de manera justa y equitativa y en pie de igualdad y recibir la misma atención*”; exhortándolos para que faciliten recursos financieros en particular a los países en desarrollo, a fin de proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y al saneamiento.

⁶² ONU, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2021*, Nueva York (EE.UU.), 2021, p. 39, disponible en la URL: https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2021_Spanish.pdf (con acceso 23.04.2024).

⁶³ Disponer de agua supone también, sobre todo en ciertos países, poder acceder al ámbito educativo con todas las oportunidades de desarrollo personal y económico que ello conlleva.

Esta declaración, a pesar de no ser estimada como una fuente formal del Derecho, se trata de una norma de *soft law* que, como tal, ayuda a orientar la actividad legislativa de los Estados y entraña un compromiso de acción de los mismos⁶⁴; por lo que resulta recomendable seguir estas directrices internacionales.

Posteriormente, otras resoluciones han ratificado este derecho humano al agua⁶⁵; entre las más reseñables, la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/70/169, de 17 de diciembre de 2015, que por primera vez diferencia el derecho humano al agua del derecho humano al saneamiento, deslindando ambos conceptos.

En concreto, “*reconoce que, en virtud del derecho humano al agua potable, toda persona, sin discriminación, tiene derecho a agua suficiente, salubre, aceptable, físicamente accesible y asequible para uso personal y doméstico, y que en virtud del derecho humano al saneamiento, toda persona, sin discriminación, tiene derecho al acceso, desde el punto de vista físico y económico, en todas las esferas de la vida, a un saneamiento que sea salubre, higiénico, seguro, social y culturalmente aceptable y que proporcione intimidad y garantice la dignidad, al tiempo que reafirma que ambos derechos son componentes del derecho a un nivel de vida adecuado*”⁶⁶. Igualmente, a nivel judicial internacional comenzamos ya a encontrar los primeros pronunciamientos que lo ponen en práctica⁶⁷.

Queremos tener presente, desde el inicio de nuestra investigación, este dato del saneamiento como derecho humano para posteriormente valorar si este derecho, categorizado ahora por la ONU como derecho humano, se halla o no suficientemente

⁶⁴ No obstante, su importancia política sí es relevante, dado que esta resolución obtuvo 122 votos a favor, 41 abstenciones y ningún voto en contra.

⁶⁵ Es el caso de la Resolución del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas de 30 de septiembre de 2010 y la Resolución sobre los derechos humanos y el acceso al agua potable y al saneamiento, de 6 de octubre de 2010, aprobada por unanimidad por los 47 EE.MM. del Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/RES/15/9) con la que se pretendió avanzar en la implementación de este derecho humano, y, por ello, exhorta a los Estados a que incorporen a sus legislaciones instrumentos adecuados, para el acceso de la población al agua potable segura y los servicios de saneamiento. Asimismo, al año siguiente, en su Resolución sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, de 23 de septiembre de 2011 (A/HRC/18/L.1) destacó la necesidad de introducir un enfoque de derechos humanos en relación al agua.

⁶⁶ Este importante pronunciamiento no se trata del último texto con relevancia internacional que ha centrado su atención en el derecho agua. Antes, al contrario, la preocupación por el agua se halla en primera línea de la agenda internacional. Así lo ha evidenciado la reciente celebración de la Conferencia de la ONU sobre el Agua de 2023, que se ha celebrado del 22 al 24 de marzo en Nueva York, y que concluyó con la adopción de la *Agenda de Acción para el Agua*, un plan con 689 compromisos y 300.000 millones de dólares prometidos para impulsar la protección de este recurso.

⁶⁷ Es el caso de la Sentencia de 6 de febrero de 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha reconocido este derecho por vez primera en el pleito *Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*.

protegido en nuestro Ordenamiento jurídico cuando analicemos el régimen jurídico del saneamiento y depuración de las aguas residuales.

No es lugar aquí para que desarrollemos en profundidad el derecho humano al agua y al saneamiento, dado que ello supondría desviarnos en demasía de nuestro tema de estudio⁶⁸; ahora bien, lo que sí nos interesa remarcar es que este pronunciamiento implica que el reto jurídico no se localiza en la necesidad de su reconocimiento a nivel internacional sino en el desarrollo normativo que le brinde cada Estado en su Ordenamiento jurídico interno, tanto en lo relativo al abastecimiento como al saneamiento.

No obstante, lo cierto es que estos pronunciamientos, aunque son de carácter jurídicamente no vinculantes, es innegable que funcionan como catalizadores para la materialización del derecho al agua y al saneamiento en el plano interno. Por lo que, a la hora de configurar jurídicamente las labores de saneamiento y depuración en nuestro Ordenamiento jurídico o de elaborar propuestas para su mejora, deberemos partir de este enfoque como derecho humano (como, por ejemplo, a la hora de establecer las tarifas del agua, donde se deberán tener en cuenta los sectores vulnerables).

En línea con lo expuesto, tal y como apunta MENÉNDEZ REXACH, “*el reconocimiento internacional del derecho humano al agua no significa que su efectividad incumba a instancias internacionales. Corresponde a los Estados o, en su*

⁶⁸ Entre la doctrina que se ha ocupado de estas cuestiones podemos citar a: ÁVILA CANO, E., “Ayuntamientos y derecho humano al agua y al saneamiento”, en *Revista de Estudios Locales*, Cunal, núm. 259, 2022, pp. 27-64; BURGOS GARRIDO, B., “El derecho humano al agua...”, *op. cit.*, pp. 471-489; LOPERENA ROTA, D., “El agua como derecho humano”, en *Nuevo Derecho de Aguas* (Coord. S. González-Varas Ibáñez), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, pp. 81-100; MENÉNDEZ REXACH, Á., “El derecho al agua en España”, en *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 25, 2015, pp. 195-222 y “El agua como bien jurídico global: el derecho humano al agua”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 16 (ejemplar dedicado a “La protección de bienes jurídicos globales” coordinado por C. Espósito Massicci y F. J. Garcimartín Alférez), 2012, pp. 187-202; MELLADO RUIZ, L., “El derecho humano al agua como mínimo vital en Andalucía”, en *RAAP*, núm. 103, 2019, pp. 101-143; NAVARRO CABALLERO, T. M., *Los servicios urbanos del agua: derecho humano al agua, asequibilidad y recuperación de costes*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2019; ORTEGA GIMÉNEZ, A. y LÓPEZ ÁLVAREZ, A., “El derecho humano al agua: Fundamentación jurídica, reconocimiento y contenido”, en *Agua y Derecho. Retos para el siglo XXI* (Dir. M. A. Benito López; Coords. J. Melgarejo Moreno, A. Molina Giménez y A. Ortega Giménez), Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 35-50; PEÑALVER CABRÉ et al, *El dret humà a l'accés a l'aigua potable i al sanejament*, Institut de Drets Humans de Catalunya, Barcelona, 2007; PÉREZ MARÍN, A., “El acceso al consumo de agua potable como derecho humano”, en *Anales de la Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 11, 2019-2020, pp. 187-195; RODRÍGUEZ PALOP, M. E., “Entre las necesidades y los derechos. De por qué el derecho al agua es algo más que un grito”, en *El derecho humano al agua. Situación actual y retos de futuro* (Dir. M. Mancisidor), Icaria, Barcelona, 2008, pp. 111-134; y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, V., “Hacia un derecho humano fundamental al agua en el derecho internacional”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 16, 2008, entre otros muchos.

caso, las organizaciones infraestatales competentes”⁶⁹. De ahí, que resulte decisivo clarificar el reparto competencial existente en relación al saneamiento y depuración de las aguas, para determinar las Administraciones responsables de llevarlos a efecto.

En este sentido, se requiere que ese reconocimiento del derecho humano al agua en el plano internacional se traslade a los Ordenamientos Jurídicos internos y se materialice en medidas concretas de protección del recurso (para empezar en la dispensación de un adecuado proceso depurativo) y de plasmación del derecho (adoptadas por el competente) que garanticen su disfrute efectivo por todas las personas. De hecho, la NDTARU adopta este enfoque y ya materializa algunas cuestiones del acceso al saneamiento, texto, este sí, que a diferencia de las resoluciones mencionadas sí tiene un carácter jurídico vinculante.

Finalmente, también debemos enmarcar el derecho al agua y al saneamiento con los derechos de las generaciones futuras. En este punto la doctrina también se viene refiriendo al *derecho humano a un medioambiente sano*. Concepto, sin duda, relacionado con el anterior y de carácter más global, dado que no alcanza en exclusividad al medio hídrico⁷⁰.

Este derecho humano a un medioambiente sano se fundamenta en la conexión entre el sistema económico-productivo y el principio de equidad generacional⁷¹.

El núcleo de este principio viene representado por el hecho de que, si bien la generación presente ostenta el derecho a usar la Tierra y sus recursos naturales para

⁶⁹ MENÉNDEZ REXACH, Á., “El agua como bien jurídico...”, *op. cit.*, p. 195.

⁷⁰ En relación al mismo debemos destacar que el Consejo de Derechos Humanos adoptó el de 8 de octubre de 2021 su Resolución 48/13, rubricada como “*el derecho humano a un medioambiente limpio, saludable y sostenible*”, reconociéndolo como tal, así como su interconexión con otros derechos humanos. En la misma línea, esta afirmación se vio revalidada y ampliada posteriormente el 22 de julio de 2022 por la Asamblea General de Naciones Unidas con su Resolución A/RES/76/300, del mismo nombre que la anterior aprobada con 161 votos a favor, tan solo ocho abstenciones (Bielorrusia, Camboya, China, Etiopía, Irán, Kirguistán, Rusia y Siria) y ningún voto en contra. Este último se trata de un texto muy relevante donde se reconoce que el “*desarrollo sostenible, en sus tres dimensiones (social, económica y ambiental)*, y que la protección del medioambiente, incluidos los ecosistemas, apoyan y promueven el bienestar humano y el pleno disfrute de todos los derechos humanos por las generaciones presentes y futuras”, y que, por el contrario, el impacto del cambio climático, la ordenación y el uso insostenibles de los recursos naturales, la contaminación del aire, la tierra y el agua, la inadecuada gestión de las sustancias químicas y desechos, y la consiguiente pérdida de biodiversidad interfieren en el disfrute de un medioambiente limpio, saludable y sostenible, y que los daños ambientales tienen repercusiones negativas, tanto directas como indirectas, en el disfrute efectivo de todos los derechos humanos. Teniendo en cuenta todo lo anterior, reconoce formalmente el derecho a un medioambiente limpio, saludable y sostenible como un derecho humano y exhorta a los Estados, a las organizaciones internacionales, a las empresas y a otros interesados pertinentes a que adopten políticas y compartan buenas prácticas para su consecución.

⁷¹ HAMILTON, C., “Ecologically Sustainable Development: Implications for Governance in Australia”, en *Canberra Bulletin of Public Administration*, núm. 69, 1992, pp. 65 y ss.

satisfacer sus propias necesidades, debe transferir la Tierra a las generaciones futuras en una condición no peor que aquella en la que fue recibida para que las generaciones futuras puedan satisfacer sus propias necesidades; cuestión que es aplicable tanto a la diversidad de los recursos como a la calidad del medioambiente^{72y73}.

En nuestra opinión, este principio de la equidad intergeneracional resulta plenamente aplicable al tema que nos ocupa, ya que, lógicamente, para poder transferir los recursos hídricos a las generaciones futuras con una calidad no peor a la que fue recibida será imprescindible llevar a cabo unas adecuadas labores de saneamiento y depuración.

Así lo defiende también ÁLVAREZ CARREÑO, para quien “*el agua es un bien vital que pertenece al patrimonio de la humanidad, al que todos deben tener acceso y cuya gestión sostenible, basada en los principios de reparto, conservación y protección, deriva del deber de solidaridad individual y colectiva con las generaciones futuras*”⁷⁴.

4.3 El agua como Objetivo de Desarrollo Sostenible

Al margen de este reconocimiento como derecho humano, la ONU en su Resolución A/RES/70/1 titulada *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, de 25 de septiembre de 2015, propugna un conjunto de metas específicas a consumir antes de 2030. Este elenco de objetivos fue acordado por los líderes mundiales con la finalidad de erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad de las personas.

La importancia de esta Agenda 2030 es de un gran calado, ya que se configura como un contrato social global sobre el que gravita la visión de la Unión Europea y sobre la que deben orientarse las políticas de los gobiernos de los EE.MM.. Pudiendo hablar en cuanto a ello del *derecho del desarrollo sostenible*, expresión que, como señalan algunos autores, “*muestra ese vínculo estrecho entre la problemática medioambiental y la problemática de desarrollo de los Estados, con un punto de vista*

⁷² BROWN WEISS, E., “Intergenerational equity”, en *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Cambridge University Press, Cambridge (Reino Unido), 2013, p. 112.

⁷³ A mayor abundamiento, sobre el principio de equidad generacional, vid. HÄBERLE, P., “Un Derecho constitucional para las futuras generaciones. La otra forma del contrato social: el contrato generacional”, en *Lecciones y Ensayos*, núm. 87, 2009, pp. 33 y ss.; y PALOMBINO, G., “La construcción del principio de equidad generacional: ¿hacia una democracia sostenible?”, en *ReDCE*, año 17, núm. 33, enero-junio de 2020, pp. 155-183 [versión electrónica, disponible en la URL: <https://www.ugr.es/%7Eredce/REDCE33/ReDCEsumario33.htm> (con acceso 09.10.2020)].

⁷⁴ ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., *El régimen jurídico de la depuración...*, op. cit., p. 27.

de protección de los derechos humanos (derecho a la alimentación, derecho al agua, derecho a vivir en un ambiente sano)”⁷⁵.

Esta resolución recalca que el desarrollo social y económico de la humanidad depende de modo directo de la gestión sostenible de los recursos naturales de nuestro planeta, entre los que, obviamente, se hallan los recursos hídricos. En ella los Estados firmantes se muestran decididos a preservar y utilizar sosteniblemente los diversos recursos medioambientales y “*a proteger la diversidad biológica, los ecosistemas y la flora y fauna silvestres*”, cuestiones aplicables a la biodiversidad y ecosistemas acuáticos. Así como “*a hacer frente a la escasez de agua y su contaminación, fortalecer la cooperación sobre la desertificación, la degradación de las tierras y la sequía y promover la resiliencia y la reducción del riesgo de desastres*”, por ende, también la contaminación de las aguas. Es clara, por tanto, la postura de la ONU en relación con la importancia del agua y del saneamiento.

Por ello, entre esos objetivos reconoció que la disponibilidad del agua es uno de los ejes centrales de la nueva Agenda 2030 y plasmó el acceso al agua, específicamente, como uno de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (en el ODS 6). Obviamente, para

⁷⁵ TRIGEAUD, L., “Las referencias a los derechos humanos en el Acuerdo de París”, en *Cambio climático, energía y derechos humanos. Desafíos y perspectivas*, Ántropos, Colombia, 2017, p. 128.

Así, en la Declaración final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible, Río +20, de 19 de junio de 2012, en su apartado 190, se ha destacado la especial vulnerabilidad de los países en desarrollo a los efectos adversos del cambio climático, entre ellos, sequías persistentes y fenómenos meteorológicos extremos, fenómenos “*que amenazan todavía más la seguridad alimentaria y las medidas para erradicar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible*”. Concluyendo que “*la adaptación al cambio climático representa una prioridad mundial inmediata y urgente*”. Y, en su apartado 205, resalta que “*la desertificación, la degradación de la tierra y la sequía son problemas con una dimensión mundial que siguen suponiendo un serio desafío para el desarrollo sostenible de todos los países, en particular los países en desarrollo*”.

Asimismo, “*existe un reconocimiento unánime por parte de la doctrina de que el deterioro ambiental puede significar la violación de una serie de derechos fundamentales como la vida, la salud, el derecho al agua y al saneamiento, a la alimentación, a la vivienda adecuada, a la vida privada y familiar, a la libre determinación e incluso a la propiedad*”. RECABARREN SANTIBÁÑEZ, O., “El estándar del Derecho de Aguas desde la perspectiva del Derecho internacional de los derechos humanos y del medio ambiente”, en *Estudios Constitucionales*, año 14, núm. 2, 2016, p. 307. En este sentido, el mencionado autor cita como ejemplo a BRUZÓN VILTRES, C. y ANTÚNEZ SÁNCHEZ, A., “Reflexiones en torno a la protección de los derechos humanos desde la perspectiva del Derecho ambiental internacional”, en *Justicia Ambiental*, núm. 4, 2012, p. 77; FERREIRA DE CARVALHO, E., “La contribución del derecho humano a la protección ambiental: integrar para mejor cuidar la tierra y la humanidad”, en *American University International Law Review*, vol. 24, núm. 1, 2008, pp. 146-148; SIMÓN, F., “La construcción de la tutela ambiental en la jurisprudencia de Estrasburgo”, en *Persona y Derecho*, núm. 63, 2010, p. 91; SHELTON, D., “Derechos ambientales y obligaciones en el sistema interamericano de derechos humanos”, en *Anuario de Derechos Humanos* [Universidad de Chile], núm. 6, 2010, p. 127; LEWIS, B., “Environmental Rights or a Right to the Environment? Exploring the Nexus Between Human Rights and the Environmental Protection”, en *Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law*, vol. 8, núm. 1, 2012, pp. 38-40; y BORRÀS, S., “Del derecho humano a un medio ambiente sano al reconocimiento de los derechos de la naturaleza”, en *RVPA*, núm. especial 99-100, 2014, p. 653.

lograr esa meta de acceso al agua y saneamiento para todos resulta crucial imbuirnos de una regulación normativa sobre el tratamiento y depuración de las aguas residuales.

Por lo que se refiere al agua, en concreto, este objetivo aspira a “*garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos*”. Para ello, se propugnan un conjunto de submetas específicas a consumir antes de 2030, algunas de ellas fuertemente relacionadas con nuestro objeto de estudio. Estos objetivos son los siguientes:

- Submeta 6.1: Alcanzar el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible. Cuestión que no solo está relacionada con las tarifas en el acceso sino con la configuración del canon de saneamiento.

- Submeta 6.2: Lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad. Cuestión esta última que, aunque alejada de nuestra realidad estatal, constituye un problema para nada menor y de primer nivel en otras latitudes.

- Submeta 6.3: Mejorar la calidad del agua, reduciendo la contaminación, eliminando y minimizando el vertido de productos químicos y materiales peligrosos. En concreto, se fija como objetivo a lograr antes de 2030 la reducción a la mitad del porcentaje de aguas residuales sin tratar, aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial. Salta a la vista y no requiere mayor comentario la especial vinculación de esta submeta con la presente investigación.

- Submeta 6.4: Incrementar el uso eficiente del agua y la sostenibilidad de su extracción.

- Submeta 6.5: Implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles. Hecho de patente interés por lo que a nosotros respecta teniendo en cuenta nuestro reparto competencial en materia hídrica al que después aludiremos.

- Submeta 6.6: Salvaguardar y restituir los ecosistemas relacionados con el agua (para lo que se tornan fundamentales las labores de saneamiento). Cuestión que a su vez se subdivide en dos objetivos: 6.a) Aumentar la colaboración internacional en actuaciones encaminadas al agua y el saneamiento, como su captación, desalinización, uso eficiente, tratamiento de aguas residuales, reciclado y reutilización; y 6.b) Reforzar

la intervención de las comunidades locales en la mejora de los recursos hídricos y el saneamiento. Submetas también especialmente conectadas con nuestro estudio⁷⁶.

En relación a ello, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha proclamado mediante su Resolución A/RES/71/222, de 21 de diciembre de 2016, el periodo 2018-2028 como la Década Internacional para la Acción *Agua para el Desarrollo Sostenible* buscando catalizar las acciones oportunas para lograr la consecución del ODS 6.

Continuando con nuestro comentario relativo a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, no obstante, hemos de puntualizar que el agua no solo afecta únicamente al objetivo de desarrollo sostenible mencionado (el ODS 6), sino que, en nuestra opinión, además, su existencia se requiere para la producción de alimento (ODS 2) y energía (ODS 7), así como para apoyar los medios de subsistencia (ODS 8) y para producir bienes industriales y que la producción y el consumo sean responsables (ODS 9 y 12), Su ausencia se encuentra estrechamente relacionada con el fin de la pobreza (ODS 1) y con la aspiración a garantizar una vida sana, para lo que es necesario mantener unas mínimas condiciones de higiene (ODS 3)⁷⁷, cuestión estrechamente vinculada con el saneamiento. A lo anterior hemos de añadir que, se vincula con el ODS 11 cuyo objetivo es lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, por lo que es esencial que estén dotados de infraestructuras básicas de agua como las de saneamiento, alcantarillado con redes separativas, etc. Y se reconoce que el agua es vital para la protección y conservación de los ecosistemas marinos (ODS 14), así como para la protección, restablecimiento y promoción de los ecosistemas terrestres, la gestión sostenible de los bosques, la lucha contra la desertificación, y la detención de degradación de las tierras y la pérdida de la biodiversidad (ODS 15). Finalmente, también se vincula con el ODS 17 que pretende

⁷⁶ También en relación al agua, este Organismo advierte que, entre los retos que afronta el desarrollo sostenible, se encuentra el aumento de la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales, remarcando que “*el agotamiento de los recursos naturales y los efectos negativos de la degradación del medioambiente, incluidas la desertificación, la sequía, la degradación de las tierras, la escasez de agua dulce y la pérdida de biodiversidad, aumentan y exacerban las dificultades a que se enfrenta la humanidad*” (apartado 14 de la A/RES/70/1).

Y reitera el carácter de *derecho humano* que tiene el agua potable y el saneamiento. *Ibidem*, apartado 7.

⁷⁷ En relación con la salud, hemos de subrayar, desde este abordaje inicial del problema, la importancia del acceso al agua y el saneamiento, en el contexto de la crisis sanitaria global provocada por el SARS-CoV-2 (COVID-19) que, actualmente, seguimos padeciendo. Efectivamente, el agua se ha erigido en un recurso absolutamente esencial en relación con la salud pública, siendo un factor de acción y contención en todo lo relacionado con la emergencia sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19. Y ello, porque resulta imprescindible para mantener unas mínimas condiciones de higiene. Por lo que, consideramos que, preservar este recurso supone, en definitiva, preservar la salud y la vida. En este sentido, estimamos que el binomio agua-salud resulta ineludible.

revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible. Consecuentemente, el agua presenta un enfoque transversal en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible y, tanto su carestía como su falta de depuración, se erigen en un auténtico obstáculo para la conquista del desarrollo social y económico de los pueblos, lo que evidencia la magnitud del problema y ha de movernos a poner el énfasis en la protección del agua.

Podemos concluir a este respecto que contribuir a lograr el ODS 6, especialmente consagrado al agua y al saneamiento, implica coadyuvar a la consecución del resto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible mencionados.

En línea con este enfoque, el Banco Mundial ha advertido en su informe titulado *Quality Unknown: The Invisible Water Crisis* (esto es, la crisis invisible del agua) sobre la transcendencia del agua para una variedad de sectores y cómo sus impactos afectan, como acabamos de apuntar, a casi todos los ODS.

En concreto, este informe describe que los resultados del análisis de los impactos en la salud, la agricultura y el medioambiente son mayores de lo que se conocía hasta el momento y que cuando se agregan estos impactos sectoriales, ello se refleja en importantes desaceleraciones en el crecimiento económico; concluyendo que la contaminación⁷⁸ del agua río arriba puede recortar el crecimiento económico en las regiones río abajo hasta en un tercio⁷⁹ y poniendo el énfasis, por tanto, en el saneamiento y de depuración.

El agua, por consiguiente, no solo es un objetivo específico del desarrollo sostenible, sino que podemos afirmar que se trata de un recurso que ostenta un *marcado carácter transversal* siendo el prerequisite para lograr el cumplimiento de multitud de objetivos del desarrollo sostenible con ella interconectados que nos deben llevar a la prosperidad.

4.4 El estado actual del saneamiento en el mundo, en Europa y en España

Sin embargo, hemos de precisar que, a pesar de estas contundentes y enérgicas afirmaciones efectuadas por la ONU, es decir, a pesar de haber transcurrido 14 años

⁷⁸ En cuanto a los contaminantes que más preocupan y presentan desafíos importantes, señala los contaminantes fecales, los nuevos contaminantes o contaminantes emergentes, incluidos los nutrientes, los plásticos y los productos farmacéuticos.

⁷⁹ DAMANIA, R., DESBUREAUX, S. RODELLA, A. S., RUSS, J. y ZAVERI, E., *Quality Unknown: The Invisible Water Crisis*, World Bank Group, Washington (Estados Unidos), 2019, pp. XIII, y XV, disponible en la URL: <http://hdl.handle.net/10986/32245> (con acceso 23.04.2024).

desde que se reconociera el agua como derecho humano y nueve años desde que el agua se configurara como uno de los ODS a alcanzar (cuestiones ambas que valoramos muy positivamente); aunque se hayan producido ciertos avances, lo cierto es que el estado del saneamiento en el mundo exhibe cifras pésimas, lo que evidencia que aún se requieren arduos esfuerzos para llevar a efecto estos objetivos y que no solo son necesarias medidas de carácter declarativo o programático.

En línea con lo expuesto, CASADO CASADO manifiesta que *“la degradación de las aguas constituye uno de los problemas más acuciantes a que nos enfrentamos a nivel mundial, especialmente en las sociedades industrializadas”* que *“ha adquirido dimensiones insospechadas”*⁸⁰. Ciertamente, así es.

De este modo, de conformidad con el último Informe de la ONU sobre la progresión de la observancia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2023, por lo que respecta al ODS 6 y, en particular respecto al saneamiento, los servicios de saneamiento gestionados de forma segura se sitúan en el 57% a nivel mundial (o lo que es lo mismo, el 43% de la población mundial carece de acceso seguro al saneamiento, 3.500 millones de personas, de los cuales 1.500 no disponen de servicios básicos de saneamiento), asimismo 419 millones de personas continúan defecando al aire libre. Cifras, por tanto, francamente desalentadoras⁸¹.

Finalmente, para lograr una cobertura universal en el año 2030, que es lo que se pretende con la Agenda para el Desarrollo Sostenible, se estima que sería necesario aumentar en cinco veces las tasas actuales de progreso relativas exclusivamente al saneamiento (y seis veces en el caso del agua potable)⁸².

No se puede negar, por consiguiente, los continuos e insistentes avisos que la Organización de Naciones Unidas lleva realizando reiteradamente de un modo global sobre la importancia del agua y la necesidad del saneamiento. Esperemos que los Poderes públicos se hagan eco de estos llamamientos y que estas advertencias no se conviertan en la triste crónica de una muerte anunciada.

⁸⁰ CASADO CASADO, L., *La regulación de los vertidos en aguas continentales en el Derecho comunitario*, Cedecs, Barcelona, 2005, p. 23.

⁸¹ Asimismo, resulta llamativo que al contrario de lo inicialmente pudiera pensarse, los datos también registran que en el periodo 2015-2022 mientras que la población rural ha experimentado mejoras en el acceso a los servicios de saneamiento, en el ámbito urbano no ha sido así, de modo que, lejos de registrarse su evolución positiva simplemente se han mantenido o incluso disminuido según las zonas.

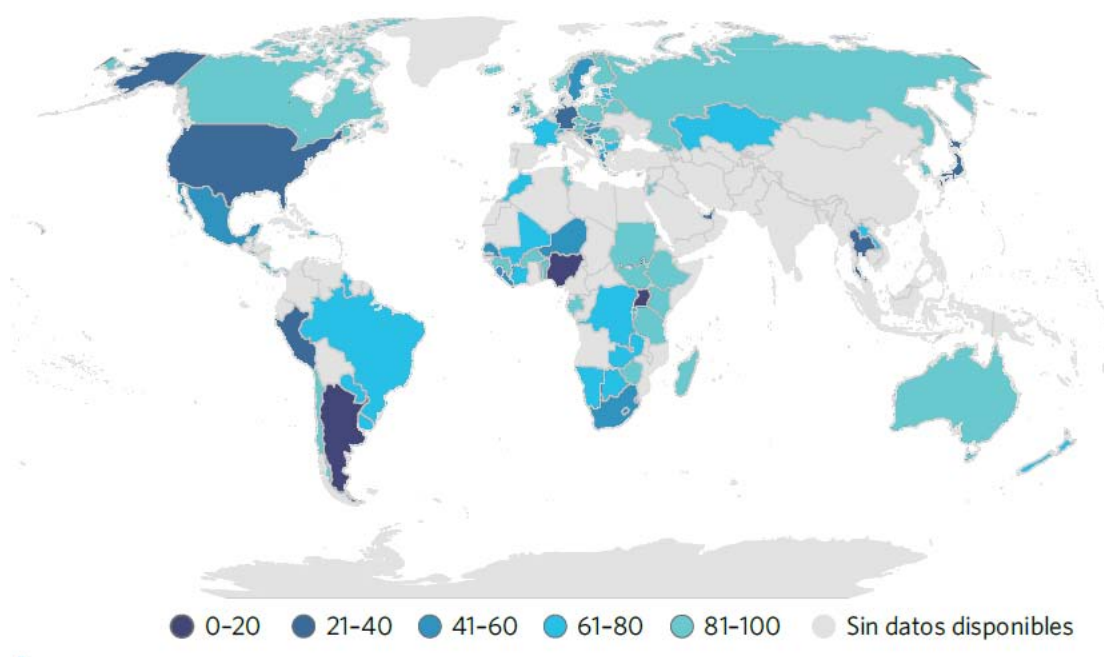
⁸² Datos similares podemos encontrar en UNESCO, *Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos de 2023*, op. cit., p. 22.

Asimismo, según el citado informe, que recoge datos de 140 países, aproximadamente el 58% de las aguas residuales de carácter doméstico a nivel mundial se están tratando de forma segura. Correlativamente, el 42% de las aguas residuales domésticas no se trata de forma segura.

No obstante, pone el acento en la falta de transparencia de ciertos países que carecen de estadísticas al respecto sobre la depuración de las aguas domésticas (entre ellos, España, Portugal e Italia, que “casualmente”, como veremos, son precisamente los países más incumplidores de la normativa comunitaria sobre tratamiento de las aguas residuales) así como sobre la falta de información en relación a la depuración de fuentes industriales.

A este respecto, el Informe de la ONU de 2023 recoge la proporción de masas de agua con buena calidad en el periodo 2017-2020, cuyo porcentaje global alcanza el 60% de las masas valoradas (en 97 países). Lo que evidencia que aún resta mucho por avanzar. Bajo estas líneas puede apreciarse el citado gráfico.

Figura 1 - Proporción de masas de agua con buena calidad del agua (porcentaje)



Fuente: ONU⁸³.

⁸³ Datos referidos a 2017-2020. ONU, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2023, Edición especial*, Nueva York (EE.UU.), 2023, p. 24, disponible en la URL: https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Spanish.pdf (con acceso 23.04.2024).

Asimismo, recalca que los países que ostentan sólidos sistemas jurídicos de supervisión han presentado una evolución claramente positiva; consecuentemente, ensalza la necesidad de la existencia de férreos sistemas de control por parte de las AA.PP.

A pesar de esta ausencia de datos sobre España en el Informe de la ONU (dado que nuestro país no se los ha facilitado), ello no significa que no contemos con algún tipo de análisis sobre el estado de la cuestión en nuestro territorio, como seguidamente veremos.

Pero, antes, y por seguir un orden lógico de prelación, nos referiremos al ámbito europeo, dado que, aunque *a priori* algunos de estos problemas globales que hemos citado en epígrafes anteriores pueden resultarnos alejados y más propios de otras latitudes, lo cierto es que ello se trata de una idea preconcebida que constituye un sesgo cognitivo; pues, efectivamente, aunque no se dan con la misma intensidad son más importantes de lo que, en principio, cabría esperar.

Así, el último Informe de la Comisión Europea relativo al cumplimiento de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas 91/271/CEE, de 21 de mayo (DTARU)⁸⁴, ha puesto de manifiesto varios datos de interés:

1º) De media, más del 90% de las aguas residuales urbanas en la Unión Europea se tratan conforme a la normativa europea⁸⁵. Ahora bien, esto evalúa un porcentaje de cumplimiento conforme a los parámetros actuales de la DTARU, lo cual no significa que las aguas no estén contaminadas o que no se deba mejorar. De hecho, la propia Comisión así lo ha planteado y por ello se ha embarcado en la aprobación de una NDTARU.

2º) El 92% de los contaminantes tóxicos en las aguas residuales proceden de los sectores farmacéutico y cosmético. Por este motivo, veremos que la nueva regulación que se propone va a ir encaminada en esta línea, hasta ahora no tenida en cuenta por la normativa hídrica.

⁸⁴ DOCE núm. 135, de 30 de mayo de 1991.

⁸⁵ En concreto, el índice de cumplimiento en la recogida de las aguas es del 95% respecto de la recogida, del 88% respecto de la dispensación de los tratamientos secundarios (biológico) que se requieren y de un 86% respecto de la obligación de suministrar un tratamiento más riguroso (eliminación del fósforo y el nitrógeno).

3º) Pero el dato más relevante, y que demuestra que ese primer porcentaje que hemos ofrecido no es un dato positivo, es que alrededor de 10 millones de personas en la Unión Europea carecen de acceso a servicios básicos de saneamiento⁸⁶. Cifra para nada fútil, sobre todo, vista en perspectiva y si tenemos en cuenta que ello equivaldría a más de una quinta parte de la población española⁸⁷. Aplicado este enfoque, no podemos estar satisfechos con los resultados comentados.

Ciertamente, aún nos hallamos lejos de lograr el pleno y efectivo cumplimiento de la Directiva sobre aguas residuales, a pesar de haberse superado todos los plazos de cumplimiento de las distintas obligaciones que hace más 30 años estableció la Directiva de Aguas Residuales y que citaremos oportunamente.

Lo cierto es que la distancia al objetivo del pleno cumplimiento continúa siendo considerable en algunos países. Así:

- una cantidad de aguas residuales urbanas que corresponde a 6,6 millones de habitantes-equivalente (el 1%) no se recoge;
- más de 37 millones de habitantes-equivalente (el 6%) de las aguas residuales recogidas no son objeto de un tratamiento adecuado para cumplir las disposiciones sobre el tratamiento secundario;
- y casi 32 millones de habitantes-equivalente (el 8%) no cumplen los preceptos sobre el tratamiento más riguroso que han de recibir las aguas residuales.

Esto significa que existen aglomeraciones en la UE en las que deben mejorarse o incluso construirse las infraestructuras de depuración de las aguas residuales al margen de velar por su mantenimiento y de accionar jurídicamente los pertinentes procedimientos de infracción.

Precisamente, respecto a las necesidades de inversión, la OCDE⁸⁸ estima que los países de la UE⁸⁹ requerirán invertir 253.000 millones de euros adicionales entre 2020 y

⁸⁶ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Décimo informe sobre el estado de ejecución y los programas para la aplicación (conforme al artículo 17 de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas)”*, COM (2020) 492 final, Bruselas (Bélgica), de 10 de septiembre de 2020, p. 5. En adelante, COM (2020) 492 final.

⁸⁷ Teniendo en cuenta los últimos datos del INE a 2024.

⁸⁸ OCDE, *Estimating investment needs and financing capacities for water-related investment in EU member countries*, 2020, disponible en la URL: https://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/economics/OECD_study_en.htm (con acceso 12.08.2022).

2030 para lograr y mantener el cumplimiento de la Directiva sobre aguas residuales. Estimaciones que se han quedado cortas si entra en vigor la NDTARU dado que prevé obligaciones más exigentes.

Es más, la OCDE pone de manifiesto que la inversión actual de muchos Estados es demasiado baja para lograr y mantener el cumplimiento de la Directiva a largo plazo, dado que se verá afectado por unos mayores índices de población y de actividades industriales.

Consecuentemente, si no se invierte lo suficiente para llevar a cabo un adecuado mantenimiento, los índices de cumplimiento antes reseñados, lógicamente, disminuirán por el inexorable paso del tiempo que deja obsoletas las infraestructuras. Por lo que, en vez de mejorar, estaremos más lejos de alcanzar el pleno cumplimiento.

Lamentablemente, según los estudios de la Comisión Europea conforme a los datos facilitados por los propios Estados, la mayoría prevén invertir un importe anual inferior a 40 euros per cápita.

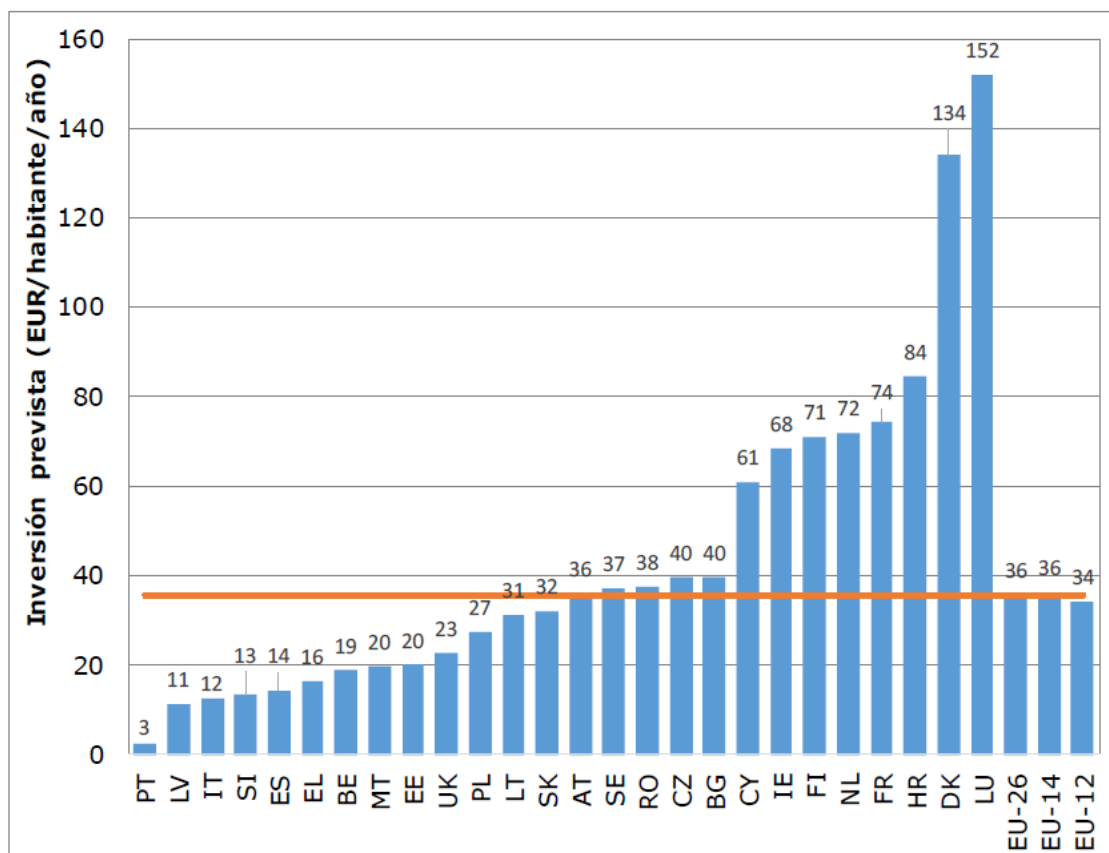
Bajo estas líneas puede consultarse el gráfico en el que se representa la inversión prevista de cada uno de los países de la Unión⁹⁰.

Sobre el mismo, hay que comentar que nos sorprende la exigua inversión de España con unos ridículos 14 euros por habitante y año, a pesar de los numerosos incumplimientos que acumulamos, cuestión que, antes, al contrario, nos debería motivar a mejorar estas cifras.

⁸⁹ Actualmente esta cifra debe ser menor, ya que el estudio incluía al Reino Unido que, en la actualidad, no forma parte de la UE tras el Brexit.

⁹⁰ Para la correcta lectura del mismo, se han de aclarar tres cuestiones previas: la primera, que Alemania y Hungría no facilitaron datos sobre las inversiones previstas.; la segunda, que el gráfico ha de ser analizado con cautela, ya que no todos los EE.MM. incluyen en los informes todos los costes de inversión y mantenimiento con arreglo al art. 17 de la Directiva; y la tercera, que el lapso temporal sobre el que los Estados informan para la previsión difiere de un país a otro. Así, por ejemplo, Bélgica informó sobre el período 2009-2017, mientras que el informe de Chequia abarca el período 2016-2017.

Figura 2 - Programas para la aplicación de los Estados miembros – costes de inversión anual per cápita previstos para la instalación y la renovación de los sistemas colectores de aguas residuales y las plantas de tratamiento (EUR/habitante/año)



Fuente: Comisión Europea⁹¹.

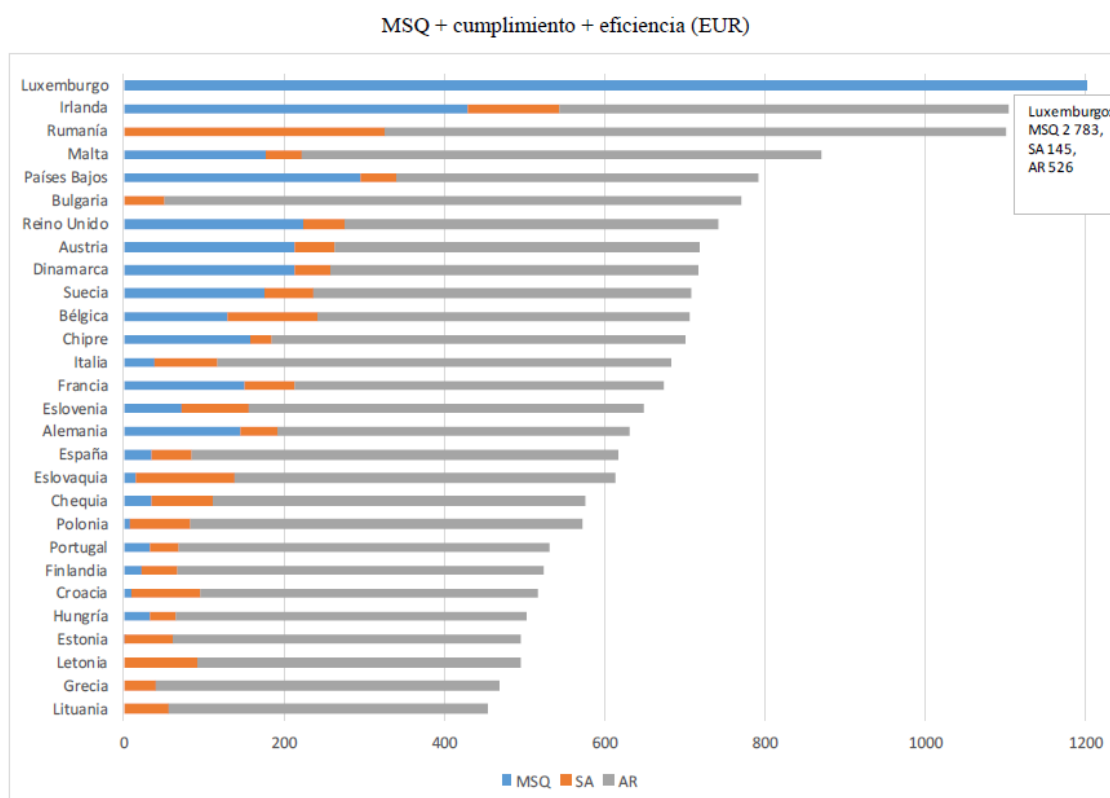
Nota: La línea de color naranja que atraviesa el gráfico muestra el coste medio anual de la inversión previsto en la UE.

Como podemos percibir, el gasto en España se encuentra por debajo de esa línea media. La pregunta que debemos hacernos es si en ello influye nuestro actual reparto competencial y si sería posible, por ejemplo, el establecimiento de un Ente Regulador que se ocupara de una mejor aplicación de las tarifas para repercutir correctamente los costes del saneamiento.

Por otra parte, en el siguiente gráfico pueden apreciarse los gastos adicionales que se precisaría invertir en los sistemas de aguas residuales y agua potable según la OCDE y lo que debe gastarse para el mantenimiento del *statu quo* (MSQ), es decir, para que no empeoren los datos de saneamiento y depuración si aumenta la población.

⁹¹ COMISIÓN EUROPEA, COM (2020) 492 final, *op. cit.*, p. 15.

Figura 3 - Gastos adicionales per cápita para los sistemas de aguas residuales (AR) y de agua potable (SA) para 2030 (EUR/habitante/año)



Explicación de los escenarios:

- El escenario MSQ (mantenimiento del *statu quo*) refleja lo que debe gastarse antes de 2030 si aumenta el tamaño de la población.
- El escenario SA (suministro de agua) refleja lo que debe gastarse antes de 2030 para cumplir los requisitos de la versión refundida de la Directiva sobre el agua potable.
- El escenario AR (aguas residuales) refleja lo que debe gastarse antes de 2030 para cumplir los requisitos de la DTARU.

Fuente: Análisis de la OCDE basado en datos de la Comisión Europea y Eurostat⁹².

Este gráfico pone en evidencia que el gasto actual en muchos EE.MM. es francamente deficiente para lograr el cumplimiento y mantenerlo a largo plazo. Igualmente, salta a la vista la exigua inversión de España, predice futuros incumplimientos de la Directiva y, consecuentemente, la más que probable imposición de futuras sanciones. En este sentido, tal y como señala RUIZ DE APODACA

⁹² OCDE, *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection. Challenges in EU Member States and Policy Options*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris (Francia), 2020, disponible en la URL: <https://www.oecd.org/environment/financing-water-supply-sanitation-and-flood-protection-6893cdac-en.html> (con acceso 13.08.2022).

ESPINOSA, “*el principal problema para el efectivo cumplimiento de los objetivos de saneamiento y depuración radica en la financiación de sus estructuras que requieren inversiones millonarias no ya solo para su construcción sino también para su mantenimiento*”⁹³.

Por este motivo la depuración de las aguas es uno de los asuntos jurídicos en los que se está trabajando intensamente a nivel europeo. Campo, por tanto, donde se avecinan importantes cambios jurídicos que vendrán de la mano de la nueva Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales de inminente aprobación y entrada en vigor, dado que ya contamos con un texto definitivo de la misma tras las últimas enmiendas realizadas al borrador inicial por los distintos Estados, resultando la presente investigación de una candente actualidad.

En consecuencia, constituye una necesidad el abordaje jurídico y revisión de estos fenómenos, para analizar cómo podrían tener encaje en nuestro Ordenamiento esas reformas y quién es el competente para acometerlas.

Descendiendo ya al ámbito más cercano, a nivel español el problema del saneamiento y depuración tampoco es menor. Lo cierto es que, tal y como recogen los Planes hidrológicos de tercer ciclo (2022-2027), nuestro país tiene un problema muy relevante con el vertido de aguas residuales urbanas y con el gran retraso en la materialización de las medidas básicas de saneamiento y depuración que impone la normativa comunitaria y que resultan necesarias⁹⁴, a pesar de que fue aprobada hace más de tres décadas. Problemas que se verán incrementados con la implantación de la NDTARU, debido a que se instauran obligaciones más exigentes, tal y como tendremos ocasión de exponer.

El problema de la contaminación de las aguas en España, tanto superficiales como subterráneas, se ha materializado:

De un lado, en diversos incumplimientos del Derecho comunitario con la imposición, hasta el momento, de seis condenas que explicaremos detalladamente, con importantes consecuencias económicas. A saber, una multa coercitiva con un importe

⁹³ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., “Las obligaciones de los Entes Locales en relación con la protección de la calidad de las aguas”, en *Agua y ciudades* (Dir. A. Embid Irujo), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, p. 438.

⁹⁴ MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Planes Hidrológicos del Tercer Ciclo de Planificación (2022-2027)*, p. 24, información disponible en la URL: https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/planificacion-hidrologica/pphh_tercer_ciclo.html (con acceso 23.04.2024).

inicial de 60.000 euros diarios, revisable cada seis meses conforme avance la ejecución de la sentencia, lo que hace un importe inicial como multa coercitiva de 10.950.000 euros⁹⁵ y, además, una multa a tanto alzado de 12 millones de euros⁹⁶.

De otro lado, en el hecho de que actualmente, en España tenemos 477 aglomeraciones urbanas⁹⁷ que no dispensan a sus vertidos el tratamiento exigido por la DTARU, motivo por el que muchas de ellas se encuentran incursas en procedimientos de infracción incoados por la Comisión Europea⁹⁸, que también pueden acarrear importantes sanciones económicas.

Teniendo en cuenta que existen 2.059 aglomeraciones urbanas activas en España, si 477 no cumplen íntegramente con el tratamiento de aguas residuales, ello supone que el 23,16% de las aglomeraciones incumple la normativa comunitaria, cifra francamente nefasta.

No obstante, debemos precisar que este problema no afecta ni se extiende por igual a todas las regiones, de modo que es común que varias de esas aglomeraciones se sitúen en la misma C.A.

Entre las CC.AA. que concentran altos índices de incumplimiento hallamos Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura, mientras que Navarra o La Rioja se posicionan en las que mejor respetan la normativa comunitaria⁹⁹.

Respecto a quién es el responsable de esos incumplimientos, como veremos, en unos casos, lo es la Administración General del Estado (por ejemplo, si una determinada

⁹⁵ Si en el primer año no se ejecutase nada, ello equivaldría a 21.900.000 euros al año de multa coercitiva.

⁹⁶ Según la respuesta escrita del Gobierno a la pregunta formulada por el grupo Más País número 184/72802, de 11 de junio de 2021, sobre cuál era el estado actual de pago de esta multa, se aclara que hasta la citada fecha se habían abonado los 12 millones de euros iniciales como multa a tanto alzado y, además, cinco pagos semestrales de la multa coercitiva por un importe total de 50.966.945,10 euros (lo que hacía un total de 62.966.945,10 euros), multas estas últimas que a fecha de hoy continuamos pagando, dado que aún no hemos cumplido íntegramente la sentencia. GOBIERNO DE ESPAÑA, “Respuesta escrita a la pregunta número 184/72802”, de 11 de junio de 2021, Congreso de los Diputados, disponible en la URL: https://www.congreso.es/entradap/114p/e18/e_0186138_n_000.pdf (con acceso 13.07.2024).

⁹⁷ Según los últimos datos reportados al efecto por el Ministerio (no seleccionamos los datos del Informe Q-2021 al ser este otro informe más reciente). MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Orientaciones Estratégicas sobre el Agua y el Cambio Climático*, Dirección General del Agua, Madrid, julio de 2022, p. 53, disponibles en la URL: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/sistema-espaniol-gestion-agua/estrategia.html>

⁹⁸ *Ibidem*, p. 53.

⁹⁹ MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y reutilización* (en adelante, *Plan DSEAR*), Dirección General del Agua, Madrid, julio de 2021, p. 23, disponible en la URL: https://www.miteco.gob.es/content/dam/mites/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/plan_dsear_final_tcm30-529674.pdf

depuradora que era necesario que se construyese había sido declarada como de interés general y no se ha hecho) y, en otros, lo son las propias CC.AA. o las Administraciones locales, pues ello depende, precisamente, de quién tenga atribuida la competencia.

No obstante, debemos precisar que los procedimientos de infracción por incumplimiento del Derecho comunitario se dirigen contra el Reino de España, por lo que la condena de la Comisión Europea es al Estado, con independencia de que, posteriormente, se articulen procedimientos para la repercusión de las sanciones a la C.A. responsable y ésta, en su caso, a la Administración local competente. Punto éste de la repercusión nada fácil pues en la práctica se ha discutido si el título predominante para imputar la responsabilidad debía ser la competencia para saneamiento o depuración de las aguas residuales o la competencia sobre la construcción de las obras hidráulicas necesarias para la prestación de dicho servicio, tal y como tendremos ocasión de analizar.

En cualquier supuesto, lo relevante es que España aún está lejos de tratar correctamente todas sus aguas residuales y más que lo estará con la implantación de la NDTARU.

Asimismo, no está de más detallar que las sanciones relativas a las obras declaradas de interés general del Estado las abonamos de forma solidaria todos los ciudadanos a través de los presupuestos públicos, por lo que, en conclusión, se trata de un problema que afecta a todo el ámbito nacional.

Este mal estado de nuestras aguas ha sido también subrayado por diversas asociaciones ecologistas que han elaborado sus informes propios al respecto¹⁰⁰.

A lo anterior se une el hecho de que en la contaminación de las aguas también se constata el incumplimiento de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, conocida como Directiva de Nitratos (DN)¹⁰¹, de modo que, según el MITECO, *“del orden del 22% de las masas de agua superficial y del 23% de las masas de agua subterránea presentan impactos causados por la*

¹⁰⁰ Ello lo han llevado a cabo, tanto con informes de sustancias concretas, por ejemplo, con el herbicida glifosato (principal contaminante de las cuencas del Tajo, Miño-Sil, Cantábrico Occidental y Oriental, Duero, Guadiana, cuencas internas andaluzas, Júcar y Segura) [vid. ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, *Contaminación por glifosato en el medio acuático*, Ecologistas en Acción, 2021] como a través de informes de contaminación más generales [vid. ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, *Ríos tóxicos: contaminación química de ríos y aguas subterráneas*, Ecologistas en Acción, 2022].

¹⁰¹ DOUE núm. 375, de 31 de diciembre de 1991; rect. DOUE núm. 92, de 16 de abril de 1993.

contaminación por nutrientes. Esto implica que 907 masas de agua superficial y 123 masas de agua subterránea (en el ámbito de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias) no puedan alcanzar el objetivo de buen estado por este problema, de acuerdo con los datos presentados en los nuevos planes hidrológicos del tercer ciclo”¹⁰². No obstante, en el último informe publicado por Ecologistas en Acción¹⁰³ en 2024 que recoge datos más recientes se concluye que “el 11% de las aguas superficiales están contaminadas por nitratos con concentraciones superiores a la norma de calidad ambiental. En el caso de las aguas subterráneas el porcentaje asciende al 37%”, valores de nitratos por encima de los 50 mg/l permitidos por la normativa¹⁰⁴. En cualquier caso, lo que está claro es que se agudiza el problema que se cierne sobre la contaminación de nuestras aguas. Hechos que también han ocasionado la apertura de diversos procedimientos sancionadores contra España, entre los más recientes, la STJUE de 14 de marzo de 2024, asunto C-576/22, Comisión vs. España.

No obstante, debemos precisar que este porcentaje de incumplimiento varía lógicamente en función de la obligación o sustancia concreta a la que nos estemos refiriendo, así como en función de la Demarcación hidrográfica concreta que analicemos¹⁰⁵. Así, por citar algunos ejemplos, en cuanto a los plaguicidas, actualmente se detectan incumplimientos de los valores límite en porcentajes que oscilan entre rangos inferiores al 10% y otros que alcanzan el 53,37%, según la Demarcación¹⁰⁶.

¹⁰² MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Planes Hidrológicos del Tercer Ciclo de Planificación (2022-2027)*, op. cit., pp. 24 y 25.

¹⁰³ ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, *La contaminación por nitratos y su impacto en el medio ambiente y el agua de consumo humano*, Ecologistas en Acción, 2024, p. 4. Este informe es interesante porque recoge un listado de las poblaciones afectadas.

¹⁰⁴ Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias. BOE núm. 17, de 20 de enero de 2022.

¹⁰⁵ Al respecto, en el Portal del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, puede accederse a los Informes Q y a sus metadatos, que se elaboran con carácter bienal en cumplimiento del deber de información marcado por la Directiva de Aguas Residuales. Estos informes ofrecen información sobre la calidad de las aguas en España, tanto de índole numérica como cartográfica, sobre las aglomeraciones urbanas, las depuradoras de aguas residuales y los puntos de vertido de las depuradoras urbanas. El último de los elaborados ha sido el Informe Q-2021, encontrándose aún a día de hoy pendiente de publicación el Informe Q-2023. MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Situación dic2020 Q-2021 [Aglomeraciones urbanas y estaciones depuradoras de aguas residuales urbanas]*, información disponible en la URL: <https://www.miteco.gob.es/es/cartografia-y-sig/ide/descargas/agua/situacion-q2021.html> (con acceso 22.05.2024).

¹⁰⁶ En concreto, según los datos del último Informe sobre la calidad de las aguas publicado a febrero de 2024 (que recoge los datos recogidos con el programa NABIA de la Dirección General del Agua a fecha del 30 de septiembre del 2023) arroja los siguientes datos en aguas superficiales: las Demarcaciones de Galicia Costa, Miño-Sil, Cuencas Mediterráneas Andaluzas y Cantábrico Oriental presentan valores de incumplimiento inferiores al 10%; las Demarcaciones de Cantábrico Occidental y Guadalete-Barbate entre un 10 y un 20%; las Demarcaciones de Tajo, Duero, Júcar y Distrito Cuenca Fluvial de Cataluña y Tinto, Odiel y Piedras entre un 20 y 40%; y, finalmente, las que se sobrepasan más ampliamente los

Igualmente, el riesgo de padecer eutrofia en sus aguas lénticas¹⁰⁷ oscila entre el 0% y el 40%¹⁰⁸. Por lo que la situación de la contaminación en España no es para nada homogénea. No obstante, lo relevante es que presentamos de media altas tasas de incumplimiento que hay que erradicar.

Ahora bien, esta Directiva de Nitratos solo la citamos como ejemplo de otros incumplimientos que agravan el estado y contaminación de las aguas, pues somos conscientes de que en la labor del saneamiento y depuración de las aguas se debe tener en cuenta un nutrido compendio de Directivas que se ocupan de la calidad final del efluente. No obstante, el objeto de nuestra tesis doctoral en donde pone el foco es en las labores en sí mismas del saneamiento y de la depuración, y de quién o quiénes son los competentes para consumir las obligaciones que la DTARU impone.

Todo lo anterior justifica las necesidades de inversión en el saneamiento y depuración de las aguas residuales, así como la necesidad de contar con los instrumentos jurídicos oportunos para solventar estas cuestiones.

Regulación jurídica e inversión, dos necesidades que no siempre han ido de la mano ni han sido correctamente conjugadas por lo que al saneamiento y depuración se refiere¹⁰⁹, tal y como veremos cuando analicemos ciertos problemas suscitados en el

valores frontera para los plaguicidas son las Demarcaciones de Guadalquivir (44,71%), Segura (46,30%) y Guadiana (53,37%). MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Informe sobre la calidad de las aguas 2010-2023*, Subsecretaría, Madrid, agosto de 2024, p. 32, disponible en la URL: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/estado-y-calidad-de-las-aguas.html> (con acceso 31.08.2024).

¹⁰⁷ Las aguas lénticas son las aguas interiores quietas o estancadas como, por ejemplo, humedales, pantanos, lagos o lagunas.

¹⁰⁸ En concreto, el riesgo de padecer eutrofia en estas aguas en el caso de la Demarcación del Cantábrico Oriental es el 0%, en la del Cantábrico Occidental 42,86%, en la de Galicia Costa 40%, en la de Miño-Sil 34,29%, en la del Duero 30%, en la del Tajo 30,77%, en la del Guadiana 20,56%, en la del Guadalquivir 20,69%, en la de Tinto, Odiel y Piedras 23,08%, en la de Guadalete-Barbate 31,25%, en las Cuencas Mediterráneas Andaluza 8,33%, en la del Segura 5,26%, en la del Júcar 9,09%, en la del Ebro 10,14% y en el Distrito Cuenca Fluvial Cataluña 40%. ¹⁰⁹ En concreto, según los datos del último Informe sobre la calidad de las aguas publicado a febrero de 2024 (que aglutina los datos recogidos con el programa NABIA de la Dirección General del Agua a fecha del 30 de septiembre del 2023) arroja los siguientes datos: las Demarcaciones de Galicia Costa, Miño-Sil, Cuencas Mediterráneas Andaluza y Cantábrico Oriental presentan valores de incumplimiento inferiores al 10%; las Demarcaciones de Cantábrico Occidental y Guadalete-Barbate entre un 10 y un 20%; las Demarcaciones de Tajo, Duero, Júcar y Distrito Cuenca Fluvial de Cataluña y Tinto, Odiel y Piedras entre un 20 y 40%; y, finalmente, las que se sobrepasan más ampliamente los valores frontera para los plaguicidas son las Demarcaciones de Guadalquivir (44,71%), Segura (46,30%) y Guadiana (53,37%). MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Informe sobre la calidad de las aguas 2010-2022*, febrero de 2024, p. 42, disponible en la URL: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/estado-y-calidad-de-las-aguas.html> (con acceso 16.05.2024).

¹⁰⁹ Ello obedece a diversos motivos y causas, al margen de nuestra escasa inversión inicial, podemos citar el descenso en la inversión producido por la crisis económica de 2010 a 2015, y también “*largos periodos de gobierno en funciones con capacidades limitadas, presupuestos prorrogados sin actualizar, una nueva*

cumplimiento de DTARU. Particularmente, ello lo apreciaremos por lo que atañe a la construcción de las depuradoras, como se ha subrayado en el Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización (Plan DSEAR) que también abordaremos.

En concreto, este Plan expone que para la implementación total de todas las medidas que contempla se requiere una inversión del orden de 12.600 millones de euros¹¹⁰ (de los que 3.600 corresponden a medidas a implementar por la Administración General del Estado y el resto a las CC.AA. y EE.LL., donde se localiza el grueso de las necesidades de inversión). Lo que debe hacernos reflexionar sobre si el sistema competencial actual es el adecuado.

Precisamente, por lo que a las infraestructuras se refiere, la CEOE ha puesto de manifiesto que las instalaciones de depuración en nuestro país representan un claro ejemplo de infraestructuras hidráulicas a modernizar. No en vano, cuentan con edades comprendidas entre los 20 y 50 años, lo que provoca, por otro lado, el incremento de sus costes de operación y mantenimiento. Igualmente, ello resulta aplicable a las redes de alcantarillado, cuya obsolescencia provoca ingentes pérdidas de agua¹¹¹.

En concreto, respecto a la red de alcantarillado, el último Estudio Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento, elaborado por la Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento y la Asociación Española de Empresas Gestoras de los Servicios de Agua Urbana (Estudio Nacional AEAS-AGA)¹¹², señala su

Ley de Contratos de Sector Público, etc., circunstancias que se unen a la necesidad de cumplir las sendas de déficit comprometidas por España ante la UE". MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Plan DSEAR*, p. 33.

En efecto, la cuestión de la financiación no es para nada baladí, sino netamente práctica, pues, como indica EMBID IRUJO, *"la ejecución de muchas de las obras puede verse facilitada por la existencia de una financiación externa o, al contrario, impedida en gran medida si ésta falta"*. EMBID IRUJO, A., "El marco legal, español y comunitario, de la financiación de las obras hidráulicas", en *RAr.AP*, núm. 11, 1997, p. 25.

Igualmente, así lo señala FERNÁNDEZ PÉREZ, para quien el reto de los servicios de saneamiento en este último decenio del siglo XX reside más *"en los aspectos generales relativos a su gestión (incluyendo entre ellos a la financiación) que con los puramente tecnológicos"*. FERNÁNDEZ PÉREZ, D. V., *Gestión del Agua Urbana*, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1995, p. 19.

Es evidente que la carencia de financiación puede suponer un auténtico obstáculo para el cumplimiento de los objetivos de saneamiento.

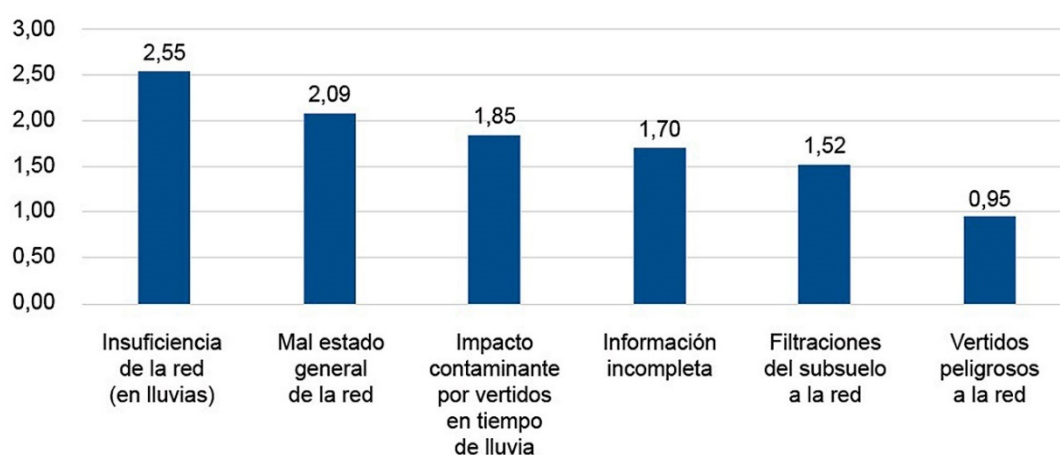
¹¹⁰ MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Plan DSEAR*, p. 32.

¹¹¹ CEOE, *Informe sobre el agua...*, op. cit., pp. 18 y 19.

¹¹² Sobre este estudio debemos aclarar las siguientes cuestiones: en primer lugar, aunque se publicó en 2022 sus datos se refieren al año 2020 (dado que su *modus operandi* consiste primero en realizar la nada sencilla tarea de recopilación de datos para posteriormente analizarlos y publicarlos); en segundo lugar, este estudio lo han llevado a cabo ambas asociaciones de manera conjunta mediante la elaboración de

insuficiencia en caso de lluvia y el mal estado general como los principales problemas que preocupan a los operadores. Cuestión que podemos ver en el siguiente gráfico.

Figura 4 - Valoración de los principales problemas de la red de alcantarillado (valoración sobre 5)



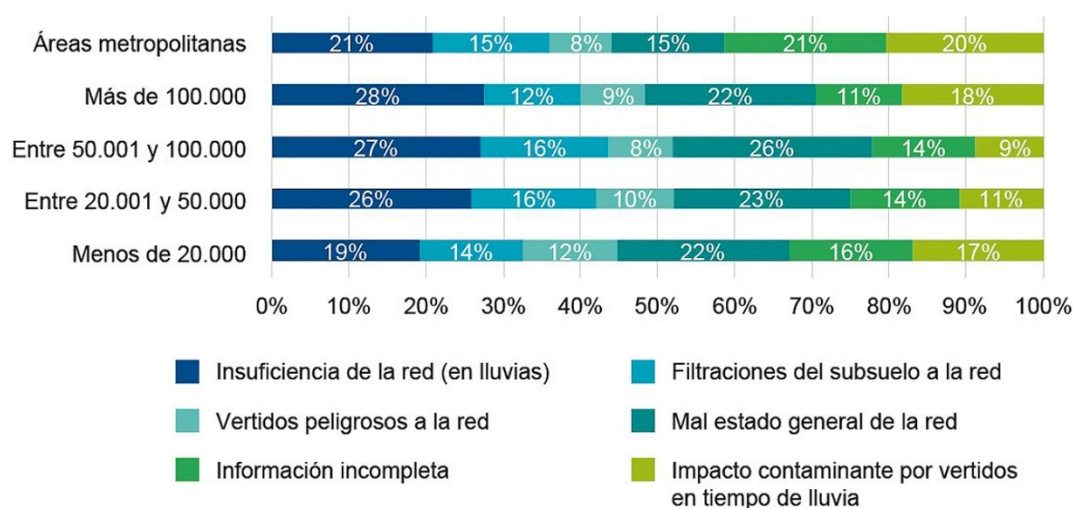
Fuente: AEAS-AGA¹¹³.

diversas encuestas a sus asociados. Los asociados de ambas entidades engloban a la mayoría de operadores de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento implantados en España. Asimismo, si bien sus datos no corresponden a toda la población española, sí se trata de una muestra suficientemente representativa, dado que la componen 36,48 millones de personas, lo que suponía (en el momento de la toma de la muestra) el 76,89% de la población española (conforme a los datos del INE a enero de 2020), respondiendo a la encuesta 2.028 municipios. Tal y como indican, “esta información es tratada mediante técnicas de extrapolación según el tipo de municipio con el fin de obtener datos globales del total de la población española. Las técnicas de extrapolación utilizadas están ampliamente extendidas y probadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE)”. Si bien aclaran que no todos los datos presentan la misma fiabilidad, dado que, entre sus socios, los municipios que han respondido a la encuesta son el 97% de los municipios con población superior a 100.00 habitantes, el 78% de los municipios entre 20.000 y 100.000 habitantes y sólo el 49% de los municipios con menos de 20.000 habitantes. Mientras en los dos primeros grupos los resultados son muy fiables, respecto a los datos relativos a municipios de menos de 20.000 habitantes se consideran que en algunos casos no son concluyentes, debido tanto a la escasez de datos como al hecho de que prácticamente solo han respondido las poblaciones más tecnificadas.

¹¹³ El cuestionario valora de 0 al 5 (importancia creciente) una serie de problemas genéricos detectados en la gestión de la red de alcantarillado. VENTURA BALLESTER, P., “Alcantarillado y drenaje urbano”, en *XVII Estudio Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento* (Coords. A. Guerra-Librero Castilla y C. Hernández de Vega), AEAS-AGA, Madrid, 2022, p. 94.

Asimismo, ello es así con independencia del tipo de municipio, tal y como se desprende del siguiente Gráfico:

Figura 5 - Valoración de los principales problemas de la red de alcantarillado por tipo de municipio (valoración sobre 5)



Fuente: AEAS-AGA¹¹⁴.

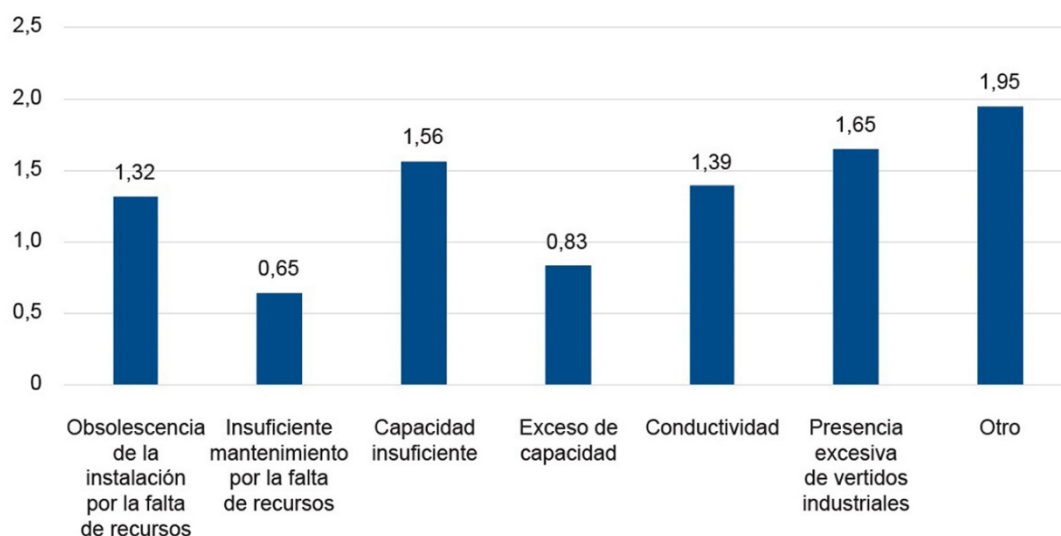
Por otra parte, respecto a la depuración, el problema de la obsolescencia de las infraestructuras por falta de recursos también se ha señalado por los operadores del sector.

Asimismo, junto al anterior, el último Estudio Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento recoge otro compendio de deficiencias advertidas por los operadores (valorados del 0 al 5 en orden creciente).

Esos otros problemas en la depuración son: el mantenimiento insuficiente por carencia de recursos; la capacidad insuficiente de las depuradoras (en ciertos casos) y el exceso de capacidad (en otros); el gran grado de conductividad del agua; la excesiva presencia de vertidos industriales y otro conjunto de problemas, categoría, esta última, en la que se han agrupado: los problemas para la adecuación al Plan Nacional de Depuración, las infiltraciones de agua limpia, la presencia de toallitas higiénicas, las infiltraciones en la red, el exceso de caudal debido a que las redes son unitarias, la antigüedad de las depuradoras, la poca carga contaminante (que, al contrario de lo que parece, puede dificultar los procesos técnicos en ciertos casos), el cambio en los requerimientos del tratamiento de las aguas y la entrada de aguas de lluvia.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 94.

Figura 6 - Principales problemas en la gestión de las EDAR (valoración sobre 5)

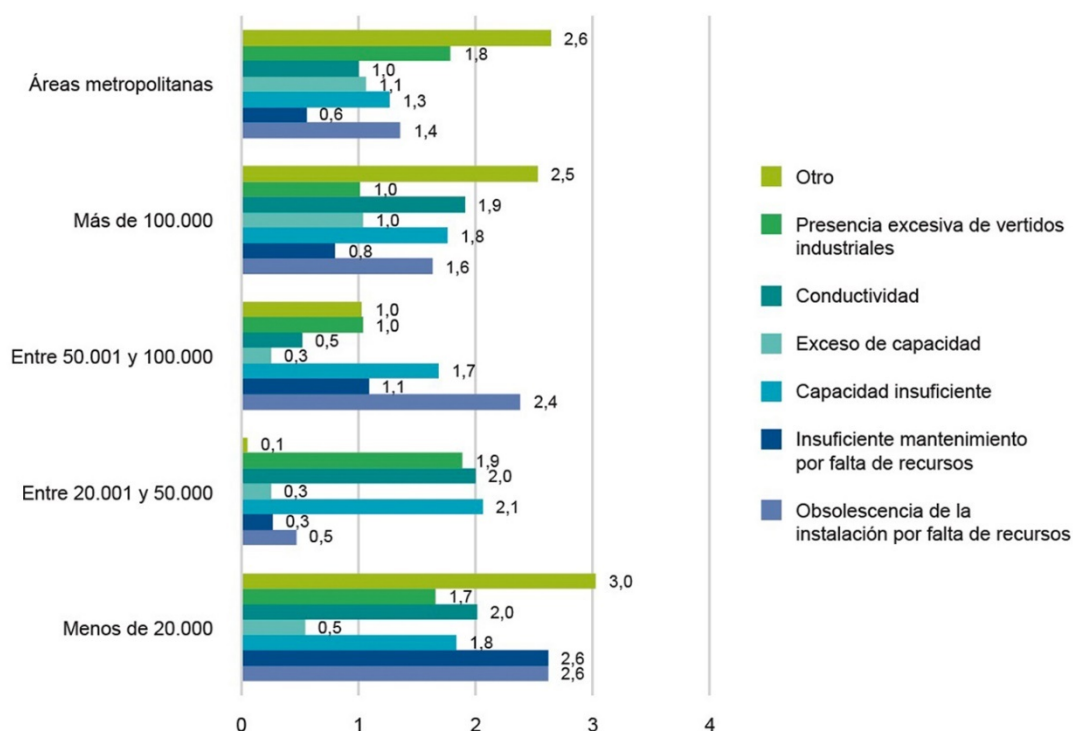


Fuente: AEAS-AGA¹¹⁵.

Como vemos, el problema de mayor importancia para la gestión de las depuradoras es la presencia excesiva de vertidos industriales, ya que, aunque el valor que arroja la categoría “*otros*” es mayor, el propio estudio señala la mayor gravedad de los vertidos, dado que la categoría de “*otros*” engloba diversos conceptos con puntuación menor de forma individualizada.

¹¹⁵ AYUSO SOLÍS, A., HERNÁNDEZ DE VEGA, C., ROUGE P. y ESTÉVEZ PASTOR, F., “Depuración de aguas residuales”, en *XVII Estudio Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento* (Coords. A. Guerra-Librero Castilla y C. Hernández de Vega), AEAS-AGA, Madrid, 2022, p. 113.

Figura 7 - Principales problemas en la gestión de las EDAR por tipo de municipio¹¹⁶
(valoración sobre 5)



Fuente: AEAS-AGA¹¹⁷.

Volviendo al tema de la necesidad de la inversión en infraestructuras, y centrándonos en la perspectiva jurídica, el Plan DSEAR señala que “*el régimen económico financiero vigente no responde a las actuales necesidades, tanto porque no favorece una clara incorporación del principio de quien contamina paga como porque lo recuperado con los instrumentos actuales es claramente insuficiente para sostener los servicios del agua*”¹¹⁸. En este sentido, resultará crucial que, en particular, aludamos a quién es el competente para llevar a cabo estas obras, o si puede ser interesante o bien un cambio en el reparto competencial o bien la creación de un Ente Regulador para asegurar la recaudación oportuna para acometer las inversiones necesarias.

A nuestro juicio, corregir estos problemas debe ser una prioridad, así lo apuntan los más reputados estudios técnicos que señalan que “*el envejecimiento de las infraestructuras reduce la eficiencia de la capacidad instalada, aumentando los costes*

¹¹⁶ No obstante, debemos precisar que, en lo que respecta a la depuración, han respondido al Estudio AEAS-AGA 1.388 municipios, que representan al 63% de la población. *Ibidem*, p. 106.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 113.

¹¹⁸ MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Plan DSEAR*, p. 15.

*no solo financieros, sino también los ambientales, a través de las pérdidas de agua y/o vertidos no tratados, así como los costes sociales, debido al aumento del riesgo de fallos del sistema y de cese del servicio”*¹¹⁹. Máxime cuando la tendencia en el Derecho comunitario es virar hacia posiciones de mayor exigencia implantando nuevas obligaciones jurídicas en línea con el Pacto Verde Europeo, la Estrategia del plástico y la Estrategia de Contaminación Cero y el Enfoque estratégico de la Unión Europea en materia de productos farmacéuticos en el medioambiente. Obligaciones jurídicas que pretenden reducir significativamente la contaminación ocasionada por microplásticos y por otros contaminantes emergentes (se trata de un grupo de contaminantes que engloba una amplia diversidad de productos, hasta ahora no regulados desde el ámbito hídrico, como los productos farmacéuticos, los productos de higiene personal, los pesticidas, o los compuestos perfluorados, etc.). Estos contaminantes se sitúan en el ojo de la diana por la NDTARU, en trámites de aprobación, que impone para ellos nuevas obligaciones.

Esta nueva regulación que se avanza desde la Unión Europea no es una norma preventiva, sino que pretende dar respuesta a una realidad contemporánea. Una vez más, el Derecho va a la zaga de la sociedad, dado que ya disponemos de estudios científicos que señalan la presencia de estos contaminantes emergentes en nuestras aguas¹²⁰.

Averiguar por qué se han producido estos incumplimientos de la normativa comunitaria, a pesar del largo lapso de tiempo del que hemos gozado para llevarla a efecto, y si en ello ha influido la configuración jurídica de las competencias en materia de saneamiento y depuración de nuestro Ordenamiento jurídico, constituyen el objeto último de la presente investigación.

A priori podemos aventurar que así es, dado que el propio Plan DSEAR señala el oscurantismo del reparto competencial como uno de los principales problemas en este ámbito, cuestión que ha sido calificada por autores como ARANA GARCÍA como “*la indeterminación competencial de nuestro sistema descentralizado*” quien remarca, además, “*la ausencia de proyectos legislativos que traten de aclarar legislativamente este problema*”, y sentencia que nuestro actual modelo de funcionamiento “*ha*

¹¹⁹ PÉREZ ZABALETA, A. et al., *Análisis de las necesidades de inversión en renovación de las infraestructuras del ciclo urbano del agua*, UNED, Madrid, 2019, p. 8.

¹²⁰ Así lo pone de manifiesto el *Informe sobre la calidad de las aguas 2010-2022* que recoge esta cuestión y advierte de sus potenciales riesgos por su falta de regulación. MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Informe sobre la calidad de las aguas 2010-2022*, febrero de 2024, p. 29, disponible en la URL: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/estado-y-calidad-de-las-aguas.html> (con acceso 16.05.2024).

conducido a España hacia una indeseada situación de incumplimiento de normas comunitarias”¹²¹.

Para analizar esta cuestión, comenzaremos con un breve apunte de los instrumentos internacionales que han aludido a estas actividades, para seguidamente centrarnos en el Derecho comunitario, que constituye (como ya se habrá podido intuir) el eje central de diversas obligaciones jurídicas que deben ser trasladadas al plano interno con distinto horizonte temporal; seguidamente, atenderemos al plano español y, en concreto, dónde se localizan las competencias para llevar a afecto el cumplimiento de esas obligaciones.

Para ello, partiremos, como no puede ser de otro modo, de la CE y de los Estatutos de Autonomía como normas primigenias de la articulación competencial entre el Estado y las CC.AA.; y, seguidamente, analizaremos la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), como norma base de las competencias locales (dado que las anteriores no agotan la intervención pública en la materia). Veremos que las Corporaciones locales desempeñan un papel muy importante y que, en ciertos territorios, se ha llegado a descargar sobre ellas de modo íntegro el fatigoso peso de estas actividades, lo que ha implicado una copiosa fuente de problemas, especialmente en municipios de escasos recursos.

Posteriormente, también analizaremos cómo se han desarrollado esas competencias en las distintas legislaciones autonómicas que atañen a las EE.LL.. Y, finalmente, como tarea más importante, aludiremos a la legislación sectorial hídrica y sanitaria (fundamentalmente la primera) en los distintos ámbitos, pero, principalmente, en el autonómico (legislación que, en ciertos casos, no en todos, y en unos con mayor acierto que en otros, procede a aclarar el reparto competencial). Tarea esta última de una gran complejidad debido a la gran disparidad de criterios autonómicos a la hora de precisar el régimen competencial.

En definitiva, arrojar luz sobre la configuración competencial de las actividades de saneamiento y depuración, ver dónde se localizan estas competencias y también cómo se ejercen. Todo ello, para detectar los diversos modelos autonómicos y efectuar propuestas de mejora para el efectivo cumplimiento de nuestras obligaciones

¹²¹ ARANA GARCÍA, E., “La obra hidráulica como elemento determinante de la competencia sobre saneamiento de aguas residuales en el Derecho de Aguas español”, en *Observatorio del ciclo del agua 2021* (Dir. J. Tornos Mas; Subdirs. E. Arana García y T. M. Navarro Caballero; Coord. I. Rodríguez Florido), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2022, pp. 305, 317 y 318.

comunitarias y la mejora del pésimo estado del saneamiento en España como ha quedado expuesto.

A lo largo de la investigación trataremos de desenredar esa maraña legislativa en la que se ha convertido la regulación del saneamiento y depuración de las aguas, fruto, sin duda, de la pluralidad ordinamental que padecemos y en la que confluyen diversos operadores jurídicos que se ven abocados a su coordinación.

II. LA CONFIGURACIÓN DEL CICLO URBANO DEL AGUA: EL PAPEL DEL SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE LAS AGUAS

Como decimos, otra cuestión introductoria a la que debemos aludir para una mejor comprensión del tema es al *ciclo urbano del agua* que se extiende desde que el agua es captada hasta su devolución al medio.

No obstante, este ciclo no ha tenido siempre la misma configuración, sino que ha ido evolucionando al socaire de la evolución histórica y de un modo paulatino a lo largo del siglo XX. De hecho, en un principio estaba más centrado en la exigencia de unas determinadas condiciones sanitarias de evacuación de las aguas residuales de las poblaciones para mantener su salubridad y, posteriormente, se ha enfocado, además, en la obligación de que esas aguas sean devueltas con el mandato de cumplir ciertos parámetros para la protección medioambiental.

Sobre el mismo, existe un consenso generalizado en la doctrina en que el ciclo integral del agua se divide en tres fases¹²²:

- 1ª Fase: el *abastecimiento*, que comprende, de un lado, las actividades de:

- o *captación y potabilización*, consistentes en que el agua proveniente del medio natural (ríos, embalses, etc.) es captada o aducida y transportada hasta las plantas potabilizadoras donde es desinfectada para asegurar su consumo seguro y en condiciones sanitarias adecuadas;

¹²² Por ejemplo, algunos autores que comentan estas tres fases son: CARBONELL TALAVERA, J., “Suministro de agua potable y saneamiento en España”, en *Agua y Derecho. Retos para el siglo XXI* (Dir. M. A. Benito López; Coords. J. Melgarejo Moreno, A. Molina Giménez y A. Ortega Giménez), Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, p. 80; RODRÍGUEZ FLORIDO, I., *Los servicios urbanos del agua y su organización administrativa: el debate sobre una autoridad reguladora del servicio*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023, pp. 62 a 65; y MORCILLO BERNALDO DE QUIRÓS, F., “La regulación en España desde la óptica del sector de servicios de agua urbana”, en *Agua y Derecho. Retos para el siglo XXI* (Dir. M. A. Benito López; Coords. J. Melgarejo Moreno, A. Molina Giménez y A. Ortega Giménez), Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, p. 68.

- o y, de otro lado, las actividades de *almacenamiento y distribución* que suponen que, el agua potabilizada se trasladada a los depósitos urbanos donde queda a la espera de uso, finalizando esta fase en las acometidas y los contadores de las viviendas¹²³.
- 2ª Fase: el *saneamiento*, que implica que el agua empleada sea recogida y devuelta a su cauce natural en condiciones medioambientalmente sostenibles, como mínimo conforme a la legislación vigente (si bien, pueden aplicarse parámetros más estrictos)¹²⁴. Se subdivide, a su vez, en dos etapas o actividades:
 - o el *alcantarillado*, que se integra por un sistema de tuberías y conducciones usado para la recogida de las aguas residuales (domésticas e industriales) y las pluviales de los núcleos de población y su transporte hacia los sistemas de depuración o vertido¹²⁵;
 - o y la *depuración*, que, explicada muy resumidamente, consiste en la supresión de las impurezas del agua (mediante la aplicación de diversos tratamientos, de carácter físico, químico y biológico dependiendo de las características de los efluentes)¹²⁶ para devolverla con su vertido en buenas condiciones al cauce, de

¹²³ Para un estudio más pormenorizado de esta fase, *vid.* SETUÁIN MENDÍA, B., “Abastecimiento de aguas”, en *Diccionario Enciclopédico El Consultor* (Coords. R. Santos Díez, J. Castelao Rodríguez, A. Ballesteros Fernández, D. Ortega Gutiérrez y L. A. Gálvez Muñoz), El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2003, pp. 20 y ss.

¹²⁴ Consecuentemente, las labores de saneamiento se orientan a preservar la calidad del medio receptor y de los ecosistemas evitando su contaminación. Esta idea de mantener la calidad de las aguas también se halla presente en otros preceptos del TRLA, por ejemplo, en su art. 50.1 que se refiere a los usos comunes de las aguas y, según el mismo, cualquier persona puede “*usar las aguas superficiales, mientras discurren por sus cauces naturales, para beber, bañarse y otros usos domésticos, así como para abreviar el ganado*”, si bien, estos usos comunes “*habrán de llevarse a cabo de forma que no se produzca una alteración de la calidad y caudal de las aguas*”, o, dicho de otro modo, preservándose su calidad.

¹²⁵ En la literatura científica podemos encontrar diversas definiciones de *alcantarillado*, así CARBONEL TALAVERA define el alcantarillado como “*las aguas urbanas utilizadas, procedentes de viviendas, comercios e industrias urbanas son recogidas través de los colectores para su transporte a las infraestructuras de depuración*”. Entendemos que esta definición no es del todo acertada al dejar fuera a las aguas pluviales que consideramos deben quedar incluidas también en la definición general de *alcantarillado*, cuestión distinta es que ese alcantarillado se construya a través de redes unitarias o separativas. CARBONEL TALAVERA, J., “Suministro de agua potable y saneamiento...”, *op. cit.*, p. 81. Por su parte, para BONETE el alcantarillado es “*una red de tuberías que facilita la recogida de aguas residuales (aguas sucias) y del agua de lluvia para conducir las hasta las estaciones de depuradoras*”. BONETE, A., “El agua es un derecho...”, *op. cit.*, p. 453.

¹²⁶ Alude a los distintos tipos de tratamientos RODRÍGUEZ FLORIDO, que distingue entre: “*el tratamiento primario (consistente en separar mediante tratamientos físicos la contaminación presente en el agua utilizando las técnicas de desbaste, desarenador, desengrasador, decantación primaria y el lagunaje anaerobio); el tratamiento secundario (que comporta un tratamiento biológico del agua, destinado a reducir la materia orgánica disuelta en el agua, utilizando fangos activos, reactores secuenciales, lagunajes facultativos, biodiscos o lechos de turba) y, por último, el tratamiento terciario (donde encontramos los tratamientos físico-químicos que permiten tratar de forma avanzada el agua, afinando su calidad en vistas a un uso posterior, algunas de estas técnicas suponen la eliminación de*

modo que no resulte nociva ni para nosotros mismos (por ejemplo, si desemboca en aguas de baño) ni para los ecosistemas, reduciendo su impacto medioambiental y permitiendo que ésta se destine a usos secundarios.

Ese proceso depurativo, además de las propias aguas residuales, genera residuos sólidos y semisólidos, fundamentalmente lodos y arenas, algunos de los cuales pueden ser valorizados. Asimismo, si la planta depuradora reúne las condiciones oportunas puede generar biogás y compost para su uso en la agricultura.

En la presente investigación nos vamos a centrar en esta fase en el ámbito competencial dejando al margen la regulación del vertido que, por sí misma podría ser objeto de una profunda investigación, remitiéndonos, en este tema, a la doctrina más autorizada¹²⁷.

- 3ª Fase: la *reutilización*, que consiste en poner a disposición de los usuarios el agua que ha sido previamente usada y depurada para distintos fines, como, por ejemplo, el riego de zonas verdes, limpieza de calles, refrigeración, uso en la agricultura, otros usos industriales, etc. Si esta agua puede ser directamente usada, porque cumplan la legislación vigente, hablamos solo de *reutilización*.

No obstante, puede ser necesario también un segundo paso consistente en la *regeneración* de las aguas, que se refiere a que el agua ya depurada es sometida a distintos tipos de tratamientos complementarios o adicionales al proceso depurativo al objeto de alcanzar una calidad adecuada en función de los usos a los que se destine y

nitrógeno, del fósforo, la desinfección por ultravioleta, la ozonización, la ultrafiltración o microfiltración". RODRÍGUEZ FLORIDO, I., *Los servicios urbanos del agua...*, op. cit., p. 64.

¹²⁷ Al margen de los autores anteriormente citados, que al hablar del saneamiento también hacen alusión al vertido, esta materia es objeto de especial atención y tratada de forma absolutamente magistral por CASADO CASADO en diversas obras, entre otras: CASADO CASADO, L., "El régimen jurídico de los vertidos en aguas continentales, nuevas perspectivas", en *El agua: estudios interdisciplinares* (Coord. M. J. Montoro i Chiner), Atelier, Barcelona, 2009, pp. 175-198; CASADO CASADO, L., *Los vertidos en aguas continentales: régimen jurídico administrativo*, Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2003; CASADO CASADO, L., *La regulación de los vertidos.. op. cit.* También es oportuno reenviar a otros autores, como ALENZA GARCÍA, J. F., "Vertidos y autorización ambiental integrada", en *Nuevo Derecho de Aguas* (Coord. S. González-Varas Ibáñez), Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, pp. 605-632; y ROCA ROCA E. y VALENZUELA GARCÍA, F., *El vertido de aguas residuales*, Colección Temas de Administración Local, núm. 3, CEMCI, Granada, 1981.

En concreto, la regulación de los vertidos se desarrolla, en el caso del TRLA, por los arts. 245 y ss. del Real Decreto núm. 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico y, en el caso de la Ley de Costas, por el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas y por el Real Decreto 258/1989, de 10 de marzo, por el que se establece la normativa general sobre vertidos de sustancias peligrosas desde tierra al mar. BOE núm. 103, de 30 de abril de 1986, rect. BOE núm. 157, de 2 de julio de 1986; BOE núm. 247, de 11 de octubre de 2014; y, BOE núm. 64, de 16 de marzo de 1989, respectivamente.

que garantice que no existen riesgos ni para la salud pública ni para el medioambiente. Estos tratamientos adicionales ¹²⁸ van a depender de múltiples factores: fundamentalmente, del uso posterior que se les pretenda dar ¹²⁹ y de la propia composición de las aguas residuales. Teniendo en cuenta estos dos factores, puede ser necesaria la eliminación de contaminantes específicos o incluso el añadido de nutrientes previamente eliminados en el proceso depurativo, por ejemplo, si se va a emplear para agua de riego y, por tanto, es oportuno que contenga ciertos nutrientes requeridos para el crecimiento de las plantas ¹³⁰.

En ambos casos (uso de aguas reutilizadas y regeneradas), se requiere, además, llevar a cabo la actividad de *transporte* de estas aguas mediante tuberías distintas a las de abastecimiento para evitar su confusión.

Este es en esencia el ciclo urbano del agua. Ciclo en el que apreciamos la continuidad de las fases, por mucho que se hayan tratado de forma separada por el legislador. Por ello, como expone GAYA FUERTES, *“desde diversos ámbitos sociales y económicos se ha reclamado un tratamiento unitario que regule y homogeneice el*

¹²⁸ La Asociación Española de Desalación y Reutilización, expone que los cuatro procesos de reutilización más comunes son: “1º *Reutilización básica: está basada en tratamientos biológicos secundarios para la reducción de materias en suspensión y la eliminación de nutrientes como el nitrógeno y el fósforo.* 2º *Tratamientos terciarios: son los tratamientos en los que además de la reutilización básica, se añade un proceso de filtración para eliminar mayor cantidad de materias en suspensión y posteriormente se realiza un proceso de desinfección. En este tipo de proceso también podríamos incluir los Reactores Biológicos de Membranas (MBR) que combinan el tratamiento biológico y la filtración en la misma etapa de tratamiento.* 3º *Tratamientos terciarios avanzados: son los tratamientos que además de incluir los dos anteriores, añaden también Oxidaciones Avanzadas (AOP) y posteriormente una etapa de absorción de los subproductos generados.* 4º *Tratamientos multi-barrera, multi-membrana o triple-barrera: estos tratamientos de reutilización incluyen etapas de Micro o Ultra-Filtración, Nano-Filtración u Ósmosis Inversa, seguidas de una Desinfección o AOP”.* ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE DESALACIÓN Y REUTILIZACIÓN “¿Qué es la reutilización de agua?, Madrid, 2 de febrero de 2019, disponible en la URL: <https://aedyr.com/que-es-reutilizacion-agua/> (con acceso 11.06.2024).

¹²⁹ Por ello, el Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado mediante Real Decreto-Legislativo 1/2001, de 20 de julio (en adelante, TRLA), en su art. 109, se refiere al hecho de que el Gobierno establece las condiciones básicas para la *reutilización* de las aguas, estipulando la calidad que resulta exigible a las aguas *depuradas* según los usos que se les pretenda dar.

Este precepto se desarrolla en nuestra normativa estatal en el Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas. BOE núm. 294, de 8 de diciembre de 2007. Norma parcialmente derogada en cuanto a lo que se oponga al Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta a la sequía y al agravamiento de las condiciones del sector primario derivado del conflicto bélico en Ucrania y de las condiciones climatológicas, así como de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los jóvenes y prevención de riesgos laborales en episodios de elevadas temperaturas. BOE núm. 113, de 12 de mayo de 2023. Y, a nivel comunitario, deberemos tener en cuenta el Reglamento (UE) 2020/741 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 2020, relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua.

¹³⁰ Según explicación facilitada por Fernando Delgado Ramos, Profesor Titular de Universidad del Departamento de Mecánica de Estructuras e Ingeniería Hidráulica de la Universidad de Granada y Director de la Cátedra Hidralia + UGR.

*servicio en todo el Estado español. Se trata de definir un camino estratégico que, respetando el marco competencial, proponga mecanismos que tiendan a una mayor homogeneidad y mejore la definición de la prestación de los servicios”*¹³¹. Efectivamente, consideramos primordial este tratamiento *unitario*, aunque en la presente investigación nos centremos en exclusiva en una de sus fases.

En efecto, es conveniente tener presente el ciclo completo del agua urbana porque, tal y como apunta EMBID IRUJO, “*debemos aspirar a que la depuración de aguas tenga una lógica continuación en una nueva reutilización del recurso depurado*”¹³². Opinión con la que coincidimos, dado que estas fases no son compartimentos estancos o inconexos, sino que resulta necesario tener una visión omnicomprendensiva del mismo.

Es más, el mencionado autor subraya que “*la reutilización de las aguas residuales depuradas debe configurarse como una meta natural del Ordenamiento jurídico para lo cual es necesaria una lógica profundización en los aspectos sanitarios de esa regulación*”¹³³.

Lo cierto es que, el incremento de las demandas de agua, en general, y, en particular, las demandas de agua destinadas, tanto al riego de cultivos (debido al aumento de las temperaturas y, consecuentemente, el incremento de la evapotranspiración) así como al abastecimiento de la población (cada vez más numerosa y condensada en zonas urbanas, especialmente, en algunas zonas costeras en época estival) ha provocado que las fuentes tradicionales de abastecimiento sean claramente insuficientes.

Por ello, una forma de prevenir esa escasez de agua es la potenciación de recursos no convencionales como, por ejemplo, con la reutilización de las aguas depuradas, la desalación o el agua procedente de trasvases entre cuencas. Ahora bien, teniendo en cuenta que la reutilización es mucho más respetuosa con el medioambiente que el resto de las técnicas mencionadas, abogamos por su uso preferente.

¹³¹ GAYA FUERTES, J., *Informe sobre la regulación del ciclo urbano del agua en España*, elaborado para el MITECO con ocasión del Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España, Madrid, 2020, p. 2, disponible en la URL: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/agua/temas/sistema-espaniol-gestion-agua/libro-verde-gobernanza/informes-tematicos/10-informe-tematico-regulacion-ciclo-urbano-agua-en-espana_tcm30-517276.pdf (con acceso 23.04.2024).

¹³² EMBID IRUJO, A., “Prólogo”, en SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales en el Ordenamiento español. Régimen jurídico*, Lex Nova, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2002, p. 35.

¹³³ *Ibidem*, p. 35.

En este sentido, la reutilización del agua tras un proceso depurativo se posiciona como un mecanismo que coadyuva a la lucha contra la escasez de tan limitado y preciado recurso. Por lo que, en nuestra opinión, podemos observar la labor de saneamiento y depuración no tanto como la gestión de un *residuo* sino como la implementación de las labores necesarias para el aprovechamiento de un auténtico *recurso*, o, mejor dicho, de varios recursos.

En esta línea, la Estrategia Española de Economía Circular de 2030 señala la depuración y la reutilización del agua como un eje clave en la circularidad del agua, que posibilita, tanto la reutilización del agua como, simultáneamente, “*la recuperación de materiales en forma de nutrientes como nitrógeno, fósforo y magnesio en los procesos de deshidratación de los fangos digeridos procedentes de las EDARs para su posible posterior utilización como fertilizantes*”¹³⁴.

Consecuentemente, fija el objetivo de mejorar en un 10% la eficiencia en el uso del agua. Obviamente, entre las medidas que cita a tal fin se encuentra la incorporación de las aguas *reutilizadas* en los sistemas de explotación de las cuencas hidrográficas y el apoyo al regadío con aguas *regeneradas*, poniendo así en un primer plano la depuración del agua para su reutilización.

En lo que concierne a esto, si bien es cierto que España lidera la producción de agua regenerada en Europa, sin embargo, aún queda mucho margen de mejora, dado que ésta representa únicamente el 10% del total del agua depurada frente al 5% en la Unión Europea¹³⁵.

En nuestra opinión, valorando el contexto de estrés hídrico que sufre nuestro territorio, consideramos que no se puede desdeñar la generación y uso de recursos hídricos no convencionales que ayuden a suplir las demandas de agua.

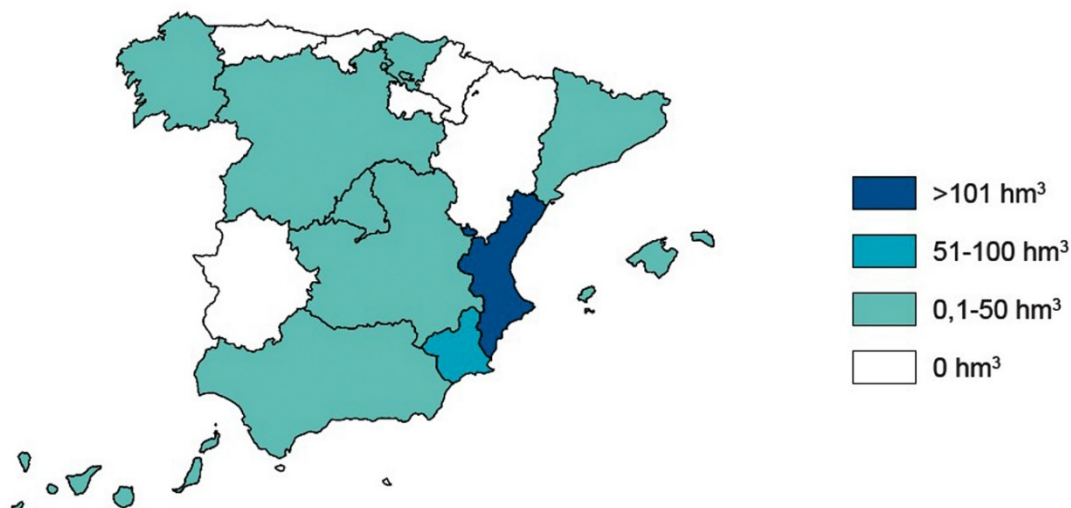
Lo cierto es que, según el último Estudio Nacional AEAS-AGA, actualmente la reutilización del agua en España es un recurso que, en términos volumétricos, alcanza de media al 8,1% del agua suministrada. Si bien, el uso de este recurso varía mucho en

¹³⁴ MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Estrategia Española para la Economía Circular 2030*, Subdirección General de Economía Circular, Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, Madrid, 2020, p. 22, disponible en la URL: https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/espacircular2030_def1_tcm30-509532_mod_tcm30-509532.pdf (con acceso 23.04.2024).

¹³⁵ Si bien, en algunas regiones españolas como el levante, pionero en la regeneración y reutilización de aguas, se registran valores cercanos al 100% y del 75% en algunas ciudades. Según datos de la CEOE, *Informe sobre el agua...*, op. cit., p. 19.

función de la región. En concreto, en la zona del levante, se trata de un recurso de especial importancia y constituye un recurso no convencional para determinados usos como la agricultura, tal y como muestra el siguiente gráfico.

Figura 8 -Volumen de agua reutilizada ($\text{hm}^3/\text{año}$)



Fuente: AEAS-AGA¹³⁶.

En relación a esta técnica, lo cierto es que el paulatino incremento de las condiciones sanitarias y de calidad de las aguas, así como las exigencias cada vez más altas de saneamiento y depuración de las aguas residuales, ha derivado en que la utilización de las aguas regeneradas se erija en una fuente alternativa totalmente segura, siempre y cuando estén correctamente depuradas y, en su caso, regeneradas¹³⁷. Lo que nos sitúa, de nuevo, en la importancia del saneamiento y la depuración.

¹³⁶ AYUSO SOLÍS, A., HERNÁNDEZ DE VEGA, C., ROUGE P. y ESTÉVEZ PASTOR, F., “Depuración de aguas residuales”, *op. cit.*, p. 114.

¹³⁷ No es lugar aquí para exponer pormenorizadamente el régimen jurídico de la reutilización de las aguas, por lo que nos remitimos en este punto a la más autorizada doctrina. En relación a ello, *vid.*, entre otros trabajos, NAVARRO CABALLERO, T. M. (Coord.), *Reutilización de aguas regeneradas: aspectos tecnológicos y jurídicos*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2010; CARO-PATÓN CARMONA, I., “La reutilización del agua en España. Críticas al sistema vigente y propuestas de reforma”, en *Derecho de Aguas*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua Murcia, 2006, pp. 221-244; EMBID IRUJO, A., “Reutilización y desalación de aguas: aspectos jurídicos”, en *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)* (Coord. A. Embid Irujo), Civitas, 2000; ERRUZ SEALL, J., “Programación pública de la reutilización de las aguas para riego agrícola”, en *Agua y agricultura* (Dir. A. Embid Irujo), Thomson Reuters-Civitas, Madrid, 2011, pp. 337-352; GARCÍA LÓPEZ, M., MONTAÑO SANZ, B. y MELGAREJO MORENO, J., “La recuperación de costes de la depuración y reutilización de aguas en España”, en *Congreso Nacional del Agua Orihuela: Innovación y Sostenibilidad* (Coord. J. Melgarejo Moreno, P. Fernández Aracil), Universidad de Alicante, Alicante, 2018, pp. 469-480; MARINA JALVO, M. B., “La reutilización de aguas regeneradas como alternativa para la mejor gestión de los recursos hídricos: régimen jurídico de la actividad de reutilización”, en *Diario La Ley*, núm. 7366 (ejemplar dedicado a “Derecho de Aguas”), Sección Tribuna, 2010 [versión

No obstante, y volviendo al tema del ciclo urbano del agua, otros autores, como BLANQUER CRIADO, lo articulan en siete fases, aunque, en realidad, son las mismas etapas pero desglosadas y diferenciando también la actividad de vertido, a saber: 1ª) captación del recurso; 2ª) potabilización cuando el destino es el suministro domiciliario; 3ª) distribución; 4ª) vertido a la red de alcantarillado; 5ª) depuración de las aguas residuales; 6ª) reutilización del agua depurada; y 7ª) vertido al dominio público hidráulico¹³⁸.

En cualquier caso, se siga la corriente de las tres fases o se apueste por la de siete, lo relevante es que podemos afirmar que el saneamiento y, más en concreto, la *depuración* es la antesala de la *reutilización*, lo que pone en valor el hecho mismo de esta actividad, al posibilitar su aptitud para satisfacer determinados aprovechamientos.

Consecuentemente, un proceso depurativo más eficaz redunda en la posibilidad de destinar o reutilizar este recurso en un abanico más amplio de actividades (ello con ciertas precisiones legales en cuanto a cuáles son los usos permitidos y la necesidad de regeneración, en su caso).

Por último, debemos mencionar un concepto de ciclo urbano del agua totalmente novedoso que introduce en nuestro Ordenamiento jurídico la reciente Ley extremeña de 2023, según el cual, el mismo se conforma por: “a) *el abastecimiento de agua en alta, que incluye la extracción de los recursos hídricos, el tratamiento de regeneración y potabilización, el transporte y el almacenamiento de cabecera de la población; b) el abastecimiento del agua en baja, que incluye su distribución, almacenamiento intermedio y el suministro a los destinatarios; c) la recogida de las aguas usadas y*

electrónica en la base de datos La Ley: LA LEY 2078/2010]; MARINA JALVO, M. B., “Régimen jurídico de la reutilización de aguas regeneradas”, en *Justicia Administrativa*, núm. 42, 2009, pp. 5-28; MARTÍN MATEO, R., “Situación actual y perspectivas futuras de la reutilización de aguas residuales como una fuente de recursos hidráulicos”, en *Ingeniería del agua*, vol. 3, núm. 1, 1996, pp. 69-78; MELGAREJO MORENO, J. y LÓPEZ ORTIZ, M.ª I., “Depuración y reutilización de aguas en España”, en *Agua y Territorio*, núm. 8, 2016, pp. 22-35; MOLINA GIMÉNEZ, A., “Aproximación al régimen jurídico de la reutilización de aguas regeneradas en España”, *Agua y Territorio*, núm. 8, 2016, pp. 36-47; NAVARRO CABALLERO, T. M.ª, “Cuestiones jurídico-ambientales de la reutilización de aguas regeneradas”, en *Agua y Ciudades* (Coord. A. Embid Irujo), Civitas, 2012, pp. 389-426; PULIDO CARRILLO, J. L., “Aplicaciones y aspectos técnicos de la reutilización del agua residual”, en *Revista de Estudios Locales*, núm. extra 1, 2001, pp. 374-385; SETUÁIN MENDÍA, B., “El régimen general de la reutilización de aguas regeneradas a la luz de su normativa específica: acordes y desacuerdos”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 25, 2010, pp. 1-41; SETUÁIN MENDÍA, B., *La reutilización de agua en un contexto de cambio: un análisis jurídico-administrativo*, Cizur Menor (Navarra), 2023; y TORRES LÓPEZ, M. A., “La creciente importancia de la reutilización de las aguas residuales urbanas en un entorno de escasez hídrica”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 46, 2018 (ejemplar dedicado a “Medioambiente”), pp. 188-210.

¹³⁸ BLANQUER CRIADO, D. V., *La iniciativa privada y el ciclo integral del agua*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 28.

transporte hasta los colectores o instalaciones de tratamiento; d) los sistemas de drenaje sostenible o de gestión de aguas pluviales; e) la depuración de las aguas residuales urbanas, que comprende su recepción en los colectores generales, el tratamiento y, en su caso, vertido de efluentes; y f) la regeneración de las aguas depuradas para su reúso” (art. 2.b de la LGCUA). Es más que obvio que introduce consideraciones totalmente nuevas como el drenaje sostenible, hasta ahora no mencionadas.

Igualmente, es un dato relevante a tener en cuenta que, para llevar a cabo todas estas actividades se requiere un conjunto de infraestructuras (infraestructuras de captación y transporte, potabilizadoras, redes de abastecimiento, alcantarillado, colectores, estaciones de bombeo, depuradoras, etc.). Por lo que, verdaderamente, la obra hidráulica se torna, en palabras de ARANA GARCÍA, en “*un elemento determinante de la competencia*”¹³⁹ para poder desempeñar correctamente estas actividades. En la misma línea FANLO LORAS para quien “*el problema real es la falta generalizada de instalaciones depuradoras*” y, por ello, afirma que “*hablar de las obras hidráulicas de saneamiento y depuración de aguas residuales es lo mismo, en parte, que hablar de saneamiento de aguas residuales como actividad de las Administraciones públicas, en cuanto aquéllas constituyen el soporte físico de los correspondientes servicios públicos*”; aunque advierte que “*no puede incurrirse en un reduccionismo indebido que identifique la función, la actividad de servicio público (el saneamiento de aguas residuales) con la obra pública hidráulica que lo hace posible*”¹⁴⁰.

De hecho, una de las cuestiones centrales en el ámbito competencial va a girar en torno a la posible declaración de las obras hidráulicas como de *interés general* por parte del Estado, de conformidad con el art. 46 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado mediante Real Decreto-Legislativo 1/2001, de 20 de julio (TRLA), o de *interés autonómico* en virtud de diversas normativas que citaremos oportunamente.

Lo cierto es que no todas ellas han prestado la misma atención al ciclo urbano del agua ni diferencian expresamente sus fases, ni, por supuesto, precisan las competencias del mismo modo.

¹³⁹ ARANA GARCÍA, E., “La obra hidráulica como elemento determinante...”, *op. cit.*, pp. 305-334.

¹⁴⁰ FANLO LORAS, A., “Obras Hidráulicas de Saneamiento y Depuración”, en *REALA*, núm. 266, 1995, pp. 286 y 289 a 290.

Al margen del hecho de que, a nuestro juicio, el ciclo del agua debe tratarse con una consideración unitaria para mejorar su gestión y eficiencia, pues tal y como apunta RODRÍGUEZ FLORIDO, “*el agua es un recurso que supera distintas fases dentro de un mismo ciclo, que artificialmente en nuestra normativa se han concebido como servicios distintos*”¹⁴¹. Efectivamente, esa artificialidad en la separación de distintas actividades y con diversas AA.PP. implicadas genera distorsiones si no están correctamente coordinadas.

En este sentido, hemos efectuado un balance de las diversas normas autonómicas¹⁴² extrayendo la conclusión de que la noción de ciclo urbano no se trata de un concepto homogéneo en todas las normas de nuestro Ordenamiento jurídico. Y, más en concreto, que:

1º) No contiene ninguna alusión y, por supuesto, se trata de un caso especialmente sangrante el de la C.A. castellano-leonesa, única C.A. que carece de normativa sectorial propia al respecto.

¹⁴¹ RODRÍGUEZ FLORIDO, I., *Los servicios urbanos del agua...*, op. cit., p. 65.

¹⁴² A saber, y citadas por orden alfabético de la C.A.: Ley 9/2010, de 30 julio, de Aguas de Andalucía (LAA); Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón (LARA); Ley 1/1994, de 21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas en el Principado de Asturias (LASAPA); Decreto-ley 1/2015, de 10 de abril, aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica para la demarcación hidrográfica intracomunitaria de Islas Baleares (IPHIB); Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas de Canarias (LAC); Ley 2/2014, de 26 de noviembre, de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Cantabria (LASAC); Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de Castilla-La Mancha (LACM); Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León (LOSGTCCL); Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación en Materia de Aguas de Cataluña (TRLAC); Ley 2/1992, de 26 de marzo, por la que se regula la evacuación, tratamiento y reutilización de las aguas residuales de la Comunidad Valenciana (LETRAR); Ley 1/2023, de 2 de marzo, de gestión y ciclo urbano del agua de Extremadura (LGC UAE); Ley 1/2022, de 12 de julio, de mejora de la gestión del ciclo integral del agua (LMGCIA); Ley 5/2000, de 25 de octubre, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de La Rioja (LSDARR); Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua de Madrid (LRASAM); Ley 3/2000, de 12 de julio, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia e Implantación del Canon de Saneamiento (LSDARRU); Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre, por la que se establecen las normas reguladoras de saneamiento de aguas residuales (LFNRSAR); y Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas del País Vasco (LAPV).

Respectivamente publicadas en: BO. de la Junta de Andalucía núm. 155, de 9 de agosto de 2010; rect. BO. de la Junta de Andalucía núm. 186, de 22 de septiembre de 2010; BO. de Aragón núm. 241, de 10 de diciembre de 2014; BO. del Principado de Asturias y de la Provincia núm. 46, de 25 de febrero de 1994; BO. de Islas Baleares núm. 52, de 11 de abril de 2015 y convalidado por la Resolución del Parlamento de Islas Baleares de 22 de abril de 2015; BO. de Islas Baleares núm. 66, de 30 de abril de 2015; BO. Canarias núm. 94, de 27 de julio de 1990; rect. BO. Canarias núm. 133, de 24 de octubre de 1990; BO. Cantabria núm. 234, de 4 de diciembre de 2014; BO. de Castilla-La Mancha núm. 40, de 28 de febrero de 2022; BO. de Castilla y León núm. 189, de 1 de octubre de 2013; BO. de la Generalitat de Catalunya núm. 4015, de 21 de noviembre de 2003; BO. de la Comunidad Valenciana núm. 1761, de 8 de abril de 1992; BO. de Extremadura núm. 44, de 6 de marzo de 2023; BO. de Galicia núm. 154, de 12 de agosto de 2022; BO. La Rioja núm. 135, de 31 de octubre de 2000; BO. de la Comunidad de Madrid, núm. 311, de 31 diciembre 1984; rect. BO. de la Comunidad de Madrid núm. 74, de 28 de marzo de 1985; BO. Región de Murcia núm. 175, de 29 de julio de 2000; BO. de Navarra núm. 159, de 30 de diciembre de 1988; y BO. del País Vasco núm. 137, de 19 de julio de 2006.

2º) Tampoco lo mencionan otras que cuentan con normativa específica de aguas y/o saneamiento (Baleares, Cantabria, La Rioja o Comunidad de Madrid). Si bien, aunque no contengan ninguna mención directa, obviamente, lo tienen presente al regular cuestiones relativas tanto al abastecimiento como al saneamiento.

3º) En un tercer nivel, detectamos otras CC.AA. que sí lo mencionan, pero en su articulado no hacen alusión de forma nítida y específica a que esté compuesto por un número determinado de fases (Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña y Comunidad Valenciana).

4º) Solo muy pocas sí lo mencionan de modo íntegro diferenciando expresamente sus fases (son los casos andaluz, aragonés, extremeño y gallego).

Así, para las dos primeras, el ciclo integral del agua de uso urbano *“es el conjunto de actividades que conforman los servicios públicos prestados, directa o indirectamente, por los organismos públicos para el uso urbano del agua en los núcleos de población, comprendiendo:*

a) el abastecimiento de agua en alta o aducción, que incluye la captación y alumbramiento de los recursos hídricos y su gestión, incluida la generación de los recursos no convencionales, el tratamiento de potabilización, el transporte por arterias o tuberías principales y el almacenamiento en depósitos reguladores de cabecera de los núcleos de población.

b) El abastecimiento de agua en baja, que incluye su distribución, el almacenamiento intermedio y el suministro o reparto de agua potable hasta las acometidas particulares o instalaciones propias para el consumo por parte de los usuarios.

c) El saneamiento o recogida de las aguas residuales urbanas y pluviales de los núcleos de población a través de las redes de alcantarillado municipales hasta el punto de intercepción con los colectores generales o hasta el punto de recogida para su tratamiento.

d) La depuración de las aguas residuales urbanas, que comprende la intercepción y el transporte de las mismas mediante los colectores generales, su tratamiento y el vertido del efluente a las masas de agua continentales o marítimas.

e) *La regeneración, en su caso, del agua residual depurada para su reutilización, incluyendo la producción y el suministro hasta el punto de entrega*” (art. 9 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, norma pionera, y art. 4 de la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón, que lo copia de la anterior).

En relación al concepto andaluz, precisamente, MORCILLO BERNALDO DE QUIRÓS ensalza el concepto de ciclo urbano como uno de los más completos y loables¹⁴³, efectivamente, así es y este es el motivo de que lo hallamos citado expresamente.

Finalmente, mención especial merecen los casos extremeño y gallego cuya normativa especializada en la materia no solo es que incluso lleve por rúbrica la alusión específica al *ciclo urbano*, sino que se halla presente a lo largo de todo su articulado (a saber, respectivamente: la Ley 1/2022, de 12 de julio, de mejora de la gestión del ciclo integral del agua de Galicia y la Ley 1/2023, de 2 de marzo de gestión y ciclo urbano del agua de Extremadura). En ambos casos, se trata de las leyes autonómicas más modernas y completas como tendremos ocasión de comprobar.

Lo cierto es que incluir una referencia normativa al ciclo urbano del agua no está de más; antes al contrario, consideramos que ello es fundamental por dos motivos: primero, porque abogamos por una visión omnicomprendiva del ciclo urbano, por tanto, debemos mirar el ciclo del agua con esta perspectiva para tener una visión completa y no sesgada; y, segundo, porque es muy útil tener claras las distintas actividades o etapas que comprende para poder determinar qué Administración pública se responsabiliza de cada una de estas tareas.

Referencias normativas aparte, en cualquier caso, lo que está claro es que cuando hablamos, de saneamiento y depuración de las aguas residuales nos referimos, como decimos, a la fase intermedia de ese ciclo.

Como puede intuirse, el problema se plantea porque, dentro de la fase del saneamiento, las distintas tareas que son necesarias para llevarla a cabo (fundamentalmente alcantarillado, construcción de depuradoras y ejecución del proceso depurativo, entre otras muchas) o bien se asignan a AA.PP. distintas, causando ciertas distorsiones en el sistema, o bien se asignan a AA.PP. con capacidad deficiente para

¹⁴³ MORCILLO BERNALDO DE QUIRÓS, F., “La regulación en España...”, *op. cit.*, p. 68.

materializarlas, o incluso, en ocasiones, como veremos, no está para nada claro quién es la Administración responsable debido a la falta de concreción de la regulación.

III. CONCEPTO JURÍDICO DE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES

Por otra parte, aunque todos tengamos una idea previa de los conceptos de *saneamiento y depuración* (y al margen de que acabemos de exponer su noción general que no jurídica), resulta necesario que se precisen *jurídicamente* estos términos para concretar cuál es el ámbito técnico al que obligan las normas aplicables o hasta dónde pueden alcanzar los derechos del ciudadano en la exigencia de su cumplimiento. La cuestión de su definición no resulta, por tanto, baladí.

En este sentido, la conceptualización del saneamiento tradicionalmente ha sido una tarea que ha revestido bastante complejidad y ello, esencialmente, como ya apuntara EMBID IRUJO, por un doble motivo: debido a la ausencia de un planteamiento jurídico abstracto en nuestro Ordenamiento, lo que nos compele a buscarlo en una pluralidad de normas existentes; y debido a la extensa historia normativa en la que deberíamos hacerlo¹⁴⁴.

Ahora bien, esa complejidad paulatinamente se ha ido diluyendo, que, no extinguiendo, porque a día de hoy podemos localizar algunas normativas autonómicas que, en un afán de claridad y elucidación, se han preocupado por la delimitación del término, prueba de que se están produciendo avances jurídicos en el sector.

Ante este reto, tanto la doctrina como, en ciertos casos, el legislador, han puesto su ahínco en su delimitación conceptual.

La afirmación efectuada en su día por EMBID IRUJO encuentra cierto acomodo y validez a día de hoy porque detectamos un conjunto de CC.AA. con un desarrollo legislativo pobre o escaso carente de definición alguna.

En segundo lugar, su definición también es una ardua tarea porque, dentro de la normativa que sí se ocupa de ello, hallamos una multiplicidad de conceptos de saneamiento y depuración de las aguas residuales, que evidencian la ambigüedad del término.

¹⁴⁴ EMBID IRUJO, A., “El derecho a los servicios de agua potable y saneamiento”, en *La calidad de las aguas y su regulación jurídica* (Dirs. A. Embid Irujo y J. Domínguez Serrano), Iustel, Madrid, 2011, p. 66.

Dicho esto, pasamos a analizar cuáles son esos conceptos.

De un lado, el saneamiento y depuración de las aguas residuales ha sido definido por la doctrina del siguiente modo:

Para MARTÍN MATEO, *“el saneamiento abarca un conjunto complejo de operaciones consistentes en la captación de las aguas residuales, su traslado, vía alcantarillado, a las estaciones de tratamiento pasando, quizá, antes, por una red general de colectores, el vertido y posible reutilización de las aguas depuradas y finalmente, en su caso, la disposición sanitariamente aceptable de los lodos”*¹⁴⁵.

Para ÁLVAREZ CARREÑO, la depuración es *“la actividad específica de eliminación de residuos que alteran la calidad de las aguas a través de procedimientos, en algunos casos, técnicamente complejos”* y el saneamiento es *“el conjunto de operaciones necesarias para el tratamiento de las aguas residuales en una instalación o planta depuradora que permiten, cumplidas determinadas condiciones, su posterior vertido a un cauce público”*, es decir, pone el enfoque en la perspectiva medioambiental y precisa que el concepto actual de saneamiento se ubica, por tanto *“en unas coordenadas distintas a las determinaciones e instrumentos que nuestra legislación histórica incorporó para salvaguardar la limpieza de las aguas y evitar, desde un punto de vista sanitario o de aprovechamiento económico, su enturbiamiento o infección”*¹⁴⁶.

En cambio, CARBONELL TALAVERA ofrece una definición más extensa de depuración como *“el agua residual que llega de las redes de alcantarillado se depura tras pasar por las estaciones depuradoras -que emplean medios físicos, químicos y biológicos para sus tratamiento- y se vierte a los cauces naturales en las condiciones adecuadas de calidad y de respeto al medioambiente. La materia contaminante se separa y se convierte en productos inocuos o aprovechables como fertilizantes, enmiendas orgánicas o para la producción de la energía”*¹⁴⁷.

Por otra parte, BONETE, de un modo muchísimo más escueto, expone que *“consiste básicamente en eliminar las impurezas que se han ido acumulando en el agua usada. Esta etapa es un paso previo al retorno del agua al medio natural”*¹⁴⁸. También QUINTANA LÓPEZ, quien muy sintéticamente expone que *“el saneamiento de las*

¹⁴⁵ Vid. MARTÍN MATEO, R., *Tratado...*, op. cit., vol. II, p. 67.

¹⁴⁶ ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., *El régimen jurídico de la depuración...* op. cit., p. 67.

¹⁴⁷ CARBONELL TALAVERA, J., “Suministro de agua potable y saneamiento...”, op. cit., p. 81.

¹⁴⁸ BONETE, A., “El agua es un derecho...”, op. cit., p. 453.

*aguas residuales integra una doble actividad: la recogida y evacuación de las mismas desde el lugar en que se producen a través de la red de alcantarillado y su tratamiento y recuperación previo al vertido”*¹⁴⁹.

Por su parte, SETUÁIN MENDÍA, una de las grandes especialistas en la materia y que ha trabajado concienzudamente y con maestría el concepto de saneamiento, concluye que el mismo es *“un macroconcepto que engloba en sí una pluralidad de actuaciones diversas (recogida de esas aguas, conducción de las mismas hasta el lugar adecuado, tratamiento), perfectamente diferenciables unas de otras, y que tienen como fin conseguir un único objetivo: eliminar, en la medida de lo posible, y antes de proceder a su vertido, el contenido contaminante de aquéllas a fin de conseguir un aumento significativo del nivel cualitativo de nuestro medio hídrico”*¹⁵⁰. Y aclara que cuando hablamos de saneamiento en general nos referimos a *“la actividad de carácter global; al macroconcepto encaminado a conseguir, mediante la realización de actuaciones diversas sobre aquéllas, la mejora del nivel cualitativo del dominio público hidráulico”*¹⁵¹. Idea del saneamiento como macroconcepto a la que nos sumamos, pues efectivamente aglutina un conjunto de actividades diversas.

En una línea similar, OLLER RUBERT advierte de su carácter *“poliédrico y multifuncional”*¹⁵², al incluir las más diversas tareas, apostando por un concepto amplio de saneamiento.

Al margen de que el saneamiento integre una pluralidad de actividades, un sector doctrinal aprecia dos fases o etapas diferenciables en el saneamiento de aguas residuales urbanas distinguiendo el *saneamiento en baja* del *saneamiento en alta*.

Así, según EMBID IRUJO, *“puede indicarse que el saneamiento de aguas residuales urbanas integraría dos fases: en la primera, estas aguas serían recogidas por medio de una red de alcantarilla y colectores y conducidas hasta las estaciones depuradoras. Ello podría denominarse como saneamiento en baja. Estas aguas residuales serían sometidas en las estaciones depuradoras a un sistema de depuración*

¹⁴⁹ QUINTANA LÓPEZ, T., “Aproximación a la regulación sobre saneamiento de las aguas residuales”, en *Diario La Ley*, núm. 5, 1997, 1614-1617. Cita en p. 1 de la versión electrónica de la base de datos de La Ley 21748/2001.

¹⁵⁰ SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales en el Ordenamiento español. Régimen jurídico*, Lex Nova, Valladolid, 2002, p. 43.

¹⁵¹ *Ibidem*, pp. 47 y 48.

¹⁵² OLLER RUBERT, M., *Perspectivas actuales en el saneamiento de las aguas residuales: gestión pública y privada*, en *Repositori Universitat Jaume I*, Castellón, 2006, p. 23.

*adecuado mediante el que las aguas alcanzarían el determinado standard de calidad exigido por las normas antes de que fuera posible su vertido a cauce público. A esta actividad se le suele denominar saneamiento en alta*¹⁵³. En la misma línea FANLO LORAS coincide en apreciar dos fases o etapas diferenciables en el saneamiento de aguas residuales urbanas (en baja y en alta con la misma distribución, así como en ubicar los colectores en el *alcantarillado*). Si bien, seguidamente aclara que se debe tener presente que, en nuestra legislación histórica de régimen local o de índole sanitaria no se ha seguido esta clasificación y que se utiliza el vocablo *saneamiento* “no en sentido preciso, puesto que, por regla general, ... se habla de saneamiento para referirse únicamente a la primera de las fases (la de alcantarillado), dado que la fase de tratamiento y recuperación de las residuales no constituye en la legislación de régimen local una necesidad ni menos una obligación legal”¹⁵⁴. Por ello, cuando aludamos a las normas históricas que han regulado este ámbito deberemos tener presente esta observación para que su lectura no nos induzca a confusión.

Precisamente, SETUÁIN MENDÍA ya reflexionaba de una forma muy interesante sobre la falta de nitidez del concepto de saneamiento en baja y la dificultad de hallar un “*término unívoco*” del saneamiento en baja, sobre todo, valorando los antecedentes normativos del saneamiento donde se apreciaba “*la ausencia de unidad léxica*”. Y señala que tradicionalmente los colectores se ubicaban en el saneamiento en baja o alcantarillado de modo que “*hasta un pasado relativamente próximo, en el entender común el vocablo general alcantarillado englobaba los dos tipos de conducciones que conformaban el saneamiento en baja: el conjunto de canalizaciones que recogen las aguas desde su origen y las conducen, para reunir las, hasta un colector general o conducto subterráneo en el que confluyen las aguas residuales que discurren por los distintos ramales de aquélla (alcantarillado en sentido estricto), y las conducciones que llevan las aguas residuales, ya unificadas, hasta la estación de tratamiento o, en su defecto, y, por desgracia más comúnmente hasta el punto en el que se vierten sin depurar (sistemas de colectores)*”¹⁵⁵.

Actualmente, aunque en el ámbito profesional también se utiliza la diferenciación de *saneamiento en baja* y *saneamiento en alta*, lo cierto es que en la

¹⁵³ EMBID IRUJO, A., “El derecho a los servicios...”, *op. cit.*, p. 66.

¹⁵⁴ FANLO LORAS, A., “Obras Hidráulicas de Saneamiento y Depuración”, en *Las Obras Hidráulicas* (Dir. A. Embid Irujo), Civitas, Madrid, 1995, p. 129.

¹⁵⁵ SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, *op. cit.*, p. 47.

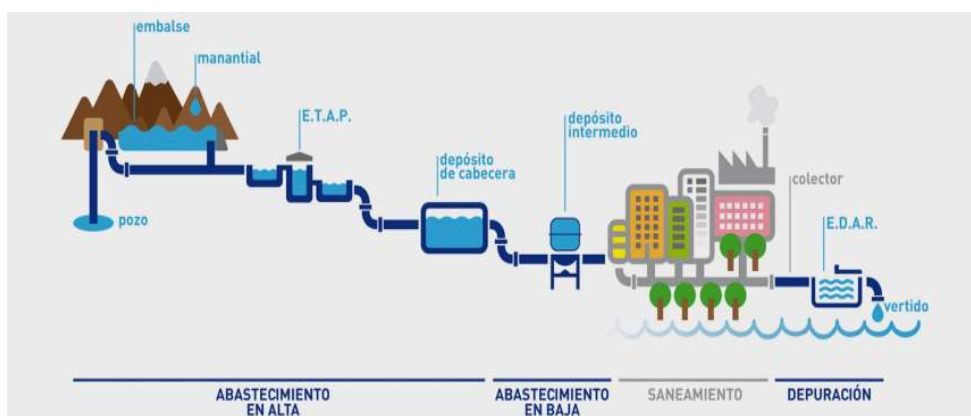
práctica hemos detectado que existen discrepancias respecto al uso clásico que le ha dado la anterior doctrina dependiendo de la C.A. que estemos analizando y, en concreto, sobre la ubicación de los *colectores* en el saneamiento *en baja* como refieren los mencionados autores (EMBED IRUJO y FANLO LORAS) o *en alta*.

Así, por ejemplo, sitúa los colectores como parte del saneamiento en alta la Sociedad Pública Navarra de Infraestructuras Locales, S.A. (NILSA). Traemos a colación a esta sociedad pública del Gobierno de Navarra, encargada de la depuración de las aguas residuales en esta C.A., por contar con una explicación muy ilustrativa de todo el ciclo urbano, cuya reproducción nos permitimos, por su claridad:

Según la citada empresa, la distinción quedaría del siguiente modo:

- “*Abastecimiento en alta: abarca la captación del agua desde la fuente utilizada (embalse, pozo, presa...) y su conducción hasta potabilizadora o depósito.*”
- *Abastecimiento en baja: conducción del agua una vez tratada en la potabilizadora, hasta que llega al grifo de los/las usuarios/as.*
- *Saneamiento en baja: captación de las aguas residuales donde se producen (hogares, industrias, oficinas, etc.) y conducción por las redes municipales.*
- *Saneamiento en alta: conducción desde el alcantarillado municipal a la red de colectores generales, que transportan las aguas residuales hasta las depuradoras”.*

Figura 9 - El ciclo urbano del agua según NILSA



Fuente: NILSA¹⁵⁶.

¹⁵⁶ NILSA, *Plan Director del ciclo integral del agua de uso urbano*, disponible en la URL: <https://www.nilsa.com/es/que-hacemos/saneamiento-y-depuracion/plan-director-del-ciclo-integral-de-agua-de-uso-urbano/> (con acceso 13.06.2024).

También refieren esta misma ubicación de los *colectores* interceptores en el *saneamiento en alta* varias Administraciones, entre ellas el Área Metropolitana de Barcelona¹⁵⁷, el Consorcio de Aguas Costa Brava de Girona¹⁵⁸ o el propio Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, dado que así se deduce claramente de la propia documentación técnica de ciertos proyectos¹⁵⁹. Igualmente, ello lo recogen otros autores como GAYA FUERTES¹⁶⁰.

Al margen de la discusión sobre la ubicación de los colectores, lo que está claro es que, atendiendo a esta división formal del saneamiento, el alcantarillado se localiza en el saneamiento en baja y la depuración en el saneamiento en alta.

Ahora bien, esta clasificación no significa que el alcantarillado se atribuya al municipio (cuestión que adelantamos siempre es así tal y como tradicionalmente se ha venido ocupando) y la depuración a la CC.AA., sino que ello va a depender del reparto competencial. Efectivamente, tal y como apunta EMBID IRUJO, el tratamiento de aguas residuales será regulado por el legislador sectorial estatal o autonómico, en virtud de diversos títulos competenciales¹⁶¹ y, en función de ello, se le asignará a distintas Administraciones en función de la región a la que estemos aludiendo.

Es más, la referida polémica en torno a los colectores ya fue apuntada por EMBID IRUJO, quien expone que *“así como siempre el alcantarillado pertenece a la competencia de los Municipios, ello puede variar en lo relativo a los colectores¹⁶² que pueden pertenecer a la competencia de las CC.AA. si así lo dispone la propia legislación autonómica”*¹⁶³. Por lo que queda patente que a la hora de hablar del saneamiento la cuestión competencial ha de estar bastante presente.

¹⁵⁷ ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA, *Saneamiento*, disponible en la URL: <https://www.amb.cat/s/es/web/medi-ambient/aigua/cicle-de-l-aigua/sanejament.html> (con acceso 13.06.2024).

¹⁵⁸ CONSORCIO DE AGUAS COSTA BRAVA DE GIRONA, *Saneamiento*, 2024, disponible en la URL: <https://www.cacbgi.cat/es/sanejament/> (con acceso 27.06.2024).

¹⁵⁹ MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Mejora de los sistemas de saneamiento y depuración de aguas residuales en la cuenca media del río Albaida y río Clariano*, Miteco, 2024, disponible en la URL: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/saneamiento-depuracion/actuaciones/alfarrasi.html> (con acceso 27.06.2024).

¹⁶⁰ GAYA FUERTES, J., *“El ciclo integral del agua urbana”*, en *Iagua*, 2017, disponible en la URL: <https://www.iagua.es/blogs/joan-gaya-fuertes/ciclo-integral-agua-urbana> (con acceso 27.06.2024).

¹⁶¹ EMBID IRUJO, A., “Los servicios públicos del agua: su problemática jurídica con atención especial al abastecimiento y la depuración de las aguas residuales”, en *RAAP*, núm. 9, 1996, p. 49.

¹⁶² El art. 2.e) del RDTARU define al *sistema colector* 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*”.

¹⁶³ EMBID IRUJO, A., “El derecho a los servicios...”, *op. cit.*, pp. 66 y 67.

De otro lado, en el plano normativo se plasma también ese carácter de macroconcepto del saneamiento, que a continuación vamos a exponer, aludiendo como punto final a la ubicación de los colectores en los diversos territorios.

En este sentido, podemos traer a colación ciertas normativas sectoriales autonómicas que recogen diversas definiciones al respecto, algunas con mayor acierto que otras, que pasamos a referenciar para posteriormente, teniendo en cuenta tanto la doctrina expuesta como las definiciones legales, ofrecer un concepto propio.

En primer lugar, encontramos definiciones clásicas como son los casos madrileño y asturiano. En el primer supuesto, la ley madrileña afirma que *“el saneamiento incluye los servicios de alcantarillado y depuración, comprendiendo el primero la recogida de aguas residuales y pluviales, y su evacuación a los distintos puntos de vertido. El segundo, la devolución a los cauces o medios receptores, convenientemente depuradas”* (art. 1.3 de la LRASAM). En el segundo supuesto, la Ley asturiana, de una forma muy similar, aunque no literal a la anterior, describe el concepto de saneamiento exponiendo que el mismo incluye los servicios tanto de alcantarillado como de depuración y afirma que *“el primero comprende las funciones de recogida de aguas residuales y pluviales y su evacuación a los colectores interceptores generales o puntos de recogida para su tratamiento. El segundo, el transporte, depuración y vertido final a los medios receptores”* (art. 1.3 de la LASAPA). De modo que, dentro de las definiciones clásicas, la primera ubica por deducción los colectores en el alcantarillado, mientras que la segunda aclara que forman parte del transporte para la depuración. En cualquier caso, se trata de definiciones francamente muy escuetas y mejorables.

En segundo lugar, localizamos normativas que se muestran más innovadoras y optan por hacer referencia al ciclo integral del agua de uso urbano y comentar las distintas etapas que alcanza. Ahora bien, al margen de mencionar el abastecimiento, el saneamiento y la depuración, recogen también como una fase distinta de la anterior la *regeneración*. Es el caso de las normas andaluza (LAA) y aragonesa (LARA), que contienen definiciones idénticas que pasamos a comentar:

Para ellas es *“saneamiento o recogida de las aguas residuales urbanas y pluviales de los núcleos de población a través de las redes de alcantarillado municipales hasta el punto de intercepción con los colectores generales o hasta el punto de recogida para su tratamiento”*; *“la depuración de las aguas residuales urbanas, que comprende la intercepción y el transporte de las mismas mediante los*

colectores generales, su tratamiento y el vertido del efluente a las masas de agua continentales o marítimas”; y la “regeneración, en su caso, del agua residual depurada para su reutilización” [art. 9, letras c), d) y e), de la LAA; y art. 4.k), apartados 3º, 4º y 5º, de la LARA].

De una forma distinta lo enfoca la norma vasca que no alude propiamente a la regeneración como una fase del ciclo urbano pero que, sin embargo, se incorpora la alusión al saneamiento *en baja y en alta* al considerar las instalaciones de saneamiento en alta, como *“las destinadas a la conducción, bombeo, tratamiento, depuración y vertido de las aguas residuales que acceden a ellas conducidas por las redes de alcantarillado de los Entes Locales que conforman las instalaciones de saneamiento en baja”* (art. 2.24 de la LAPV). Al hablar de *“conducción”* entendemos que ubica los colectores en el saneamiento en alta.

Nuevos matices incorpora la norma castellano-manchega al introducir las notas de municipalidad en su definición del saneamiento y señalar que *“el saneamiento, comprende las actuaciones de conducción de las aguas residuales a través de las redes de alcantarillado municipales hasta el punto de conexión con las instalaciones de depuración”* (por lo que se ubicarían los colectores en el alcantarillado) e introducir también ciertas peculiaridades en la depuración que es la actividad que *“comprende el tratamiento del agua residual urbana o asimilable y, en su caso, la conducción mediante colectores generales que sean necesarios para incorporar el influente a la estación de tratamiento, así como la evacuación del efluente depurado hasta el punto de vertido”* (art. 2.2 y 2.3 de la LACM).

La normativa catalana no define por su parte propiamente las actividades pero sí contiene una definición del sistema público de saneamiento de aguas residuales que es *“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 unos o más municipios”* (art. 2.13 del TRLAC). Y aclara, sin ningún género de dudas, que los colectores pertenecen al saneamiento en alta (art. 2.13.ter del TRLAC). Un concepto prácticamente literal de sistema público de saneamiento y depuración se contiene en la normativa gallega: solo se cambia la referencia a los *emisarios submarinos* por

conducciones de vertido (art. 2.37 de la LAG). Asimismo, deja los colectores fuera del alcantarillado [art. 16.c) y d) de la LAG].

También basada en la idea de sistema de saneamiento, pero con una perspectiva totalmente distinta centrada en las finalidades del sistema de saneamiento, la norma cántabra lo conceptúa como el “conjunto de redes de saneamiento y estaciones depuradoras de aguas residuales cuya construcción, explotación y mantenimiento se destina a proteger la salud humana, el medio ambiente y, en su caso, a prevenir inundaciones de acuerdo con la legislación vigente”; distinguiendo los de ámbito municipal, como el “sistema o parte de un sistema de saneamiento compuesto por estaciones depuradoras y redes de saneamiento ubicado en un término municipal, y que gestiona agua residual procedente exclusivamente de dicho término municipal” y supramunicipal, como “parte de un sistema de saneamiento que gestiona agua residual procedente de más de un municipio, o que gestionando agua procedente de un solo municipio se encuentra fuera del correspondiente término municipal”, y definiendo también la red de saneamiento como el “conjunto de instalaciones destinadas a recibir, transportar, verter o aliviar aguas residuales” (art. 3 de la LASAC). No alude, por tanto, a los colectores.

Con referencia a las infraestructuras, y no propiamente a la actividad en sí, la norma riojana define el alcantarillado como “la red de canalizaciones construida de acuerdo con las normas y planificación urbanística municipal, para conducir las aguas residuales urbanas, domésticas o no, hasta los puntos en que, según lo previsto en el Plan Director de Saneamiento y Depuración, deban incorporarse a los colectores generales o, en su caso, a las instalaciones de depuración”; los colectores generales como “las canalizaciones y conductos de recogida de las aguas residuales desde donde termine la red de alcantarillado hasta las instalaciones de depuración, de acuerdo con lo que se disponga en el Plan Director de Saneamiento y Depuración”; las instalaciones de depuración como “las instalaciones a las que vierten los colectores generales o el alcantarillado, y donde las aguas residuales reciben el tratamiento que corresponda”; y, finalmente, menciona a los sistemas de saneamiento individual como “las instalaciones de saneamiento y depuración que, por razones técnicas o económicas, no están unidas a las redes de alcantarillado, a los colectores generales o a las instalaciones de depuración de titularidad pública” y dejando, por tanto, claro que

podemos encontrarnos con estos sistemas de saneamiento público (art. 3 de la LSDARR).

De otro lado, podemos aludir a otro conjunto de normas que, en cambio, no abraza ni se espera que lo haga a corto plazo, definición alguna de los conceptos de saneamiento y depuración. Grupo en el que podemos distinguir tres subcategorías: aquellas que cuentan con normativa hídrica de carácter general pero no conceptúan el saneamiento, es el caso de Islas Baleares (en la IPHIB); aquellas otras que tampoco se ocupan de su definición, a pesar de contar con normativas específicas sobre el saneamiento, como el caso canario, navarro, murciano y valenciano (en la LAC, LFNRSAR, LSDARRU y LETRAR, respectivamente); y, por último, una tercera subcategoría en la que situamos al territorio castellano-leonés que carece por completo de normativa propiamente sectorial en materia de aguas (ya sea general o específica).

Respecto a este conjunto, no alude a los colectores ni la normativa de Islas Baleares ni la de Canarias. En cambio, Navarra (art. 1 de la LFNRSAR) ubica claramente los colectores en la depuración. Dice que los sitúa nítidamente también fuera del alcantarillado la norma valenciana (art. 1 de la LETRAR) y se deduce que los ubica fuera del alcantarillado la norma murciana (art. 4. 2 de la LSDARRU).

Otras CC.AA., como es el caso extremeño, aunque aún no han incorporado definición alguna en su actual norma de cabecera (en la LGCUA), se espera que lo hagan en una próxima normativa de desarrollo en trámite de elaboración, dado que, en su DF segunda, se afirma que un futuro reglamento se ocupará de los servicios básicos del ciclo del agua, que incluyen el *“abastecimiento de agua en alta o aducción y en baja, el saneamiento o recogida de aguas residuales urbanas, las pluviales de los núcleos de población y el drenaje sostenible, así como el tratamiento y regeneración para su reúso”*.

Respecto a los colectores, la norma de Extremadura los ubica claramente en la depuración de las aguas residuales (art. 8 de la LGCUA).

Observamos, por tanto, que las nociones de saneamiento y depuración no se tratan, ni mucho menos, de conceptos homogéneos, como *a priori* cabría esperar, fruto, sin duda, de las diferentes velocidades e intensidades con las que se han ido abordando por parte de las Admiraciones territoriales autonómicas.

No obstante, todas ellas evidencian que el saneamiento de las aguas residuales presenta ese carácter de macroconcepto al implicar toda una pléyade de actividades que se van a atribuir competencialmente a diversas AA.PP., por lo que consideramos que sí es útil y adecuado incorporar sendos conceptos de saneamiento y depuración de las aguas residuales.

Por su parte, en cuanto a los colectores, teniendo en cuenta todos los preceptos que acabamos de citar, el panorama normativo en torno a su ubicación en la actividad de alcantarillado o de depuración quedaría del siguiente modo:

Tabla 1 - Ubicación de los colectores según la normativa de cada Comunidad Autónoma

Comunidad Autónoma	Ubica los colectores en el alcantarillado o así se deduce	Ubica los colectores en la depuración o en el saneamiento en alta	No a alude a los colectores
Andalucía		x	
Aragón		x	
Canarias			x
Cantabria			x
Castilla-La Mancha	x		
Castilla y León			(Carece de regulación)
Cataluña		x	
Comunidad de Madrid	x		
Comunidad Foral de Navarra			
Comunitat Valenciana		x	
Extremadura		x	
Galicia		x	
Illes Balears			x
La Rioja		x	
Navarra		x	
País Vasco		x	
Principado de Asturias		x	
Región de Murcia			

Fuente: Elaboración propia.

Por lo que podemos concluir que normativamente la mayoría de las CC.AA. los ubican en la fase de depuración, en línea con el gráfico de NILSA que apuntamos más arriba y que es tremendamente ilustrativo.

Finalmente, teniendo en cuenta los conceptos tanto doctrinales como normativos que hemos citado, a continuación, proponemos la formulación de los siguientes conceptos, con la apuesta de que se implante en nuestro Ordenamiento jurídico un concepto preciso y unívoco.

En nuestra opinión, el saneamiento en sentido amplio, abarca un conjunto complejo de operaciones consistentes en:

- *El Saneamiento en baja o alcantarillado*, que preferimos referir propiamente como *Saneamiento*: que consiste en la recogida de las aguas residuales (de carácter doméstico, industrial y pluvial) y conducción de las mismas, a través del alcantarillado municipal, hasta el punto de conexión bien de los colectores (en caso de resultar necesarios y que quedan fuera de esta etapa) o bien hasta el punto de conexión con la estación depuradora (en caso de que el alcantarillado desemboque directamente en una, cuestión poco probable).
- *El Saneamiento en alta*, que preferimos señalar como *Depuración*, que comprende a su vez distintas etapas:
 - o Transporte: Las aguas residuales recogidas por el alcantarillado pasan a los colectores y son evacuadas y conducidas hasta las estaciones depuradoras de aguas residuales (EDARs), pudiendo pasar, en caso de ser necesario, por estaciones intermedias de bombeo (EBARs) hasta la planta de depuradora. (Dado que estas conducciones se construyen con la finalidad expresa de desembocar en una depuradora, es claro que forman parte del propio proceso depurativo pues esa es su razón de ser).
 - o Depuración: Que comprende varios procesos:
 - La dispensación o aplicación propiamente del proceso depurativo a través de diversos tratamientos a esas aguas residuales mediante procesos diversos basados en técnicas físicas, químicas y biológicas (como el desbaste, el desengrasado, la decantación, el tratamiento con fangos activos, reactores biológicos, biodiscos, microfiltración, etc.) y que jurídicamente se clasifican en tratamiento primario, secundario, terciario y cuaternario, con la

finalidad de eliminar o reducir los contaminantes contenidos en las aguas y de alcanzar, como mínimo, los parámetros de calidad exigidos por la legislación vigente (si bien, es posible que los tratamientos dispensados pueden mejorar esos umbrales) para la protección del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, así como para poder realizar un vertido en condiciones higiénico-sanitarias aceptables para garantizar la salubridad.

- Abarca también como procesos ineludibles la conducción del efluente a la salida de la depuradora y su vertido al medio natural (ya sea al cauce público de las aguas continentales, a los acuíferos para su recarga o al mar a través de emisarios submarinos), así como la evacuación de los lodos de la planta depuradora (sin cuyo traslado se colapsaría) para su posterior disposición sanitariamente aceptable.
- Asimismo, si la planta depuradora está debidamente capacitada, la depuración puede incluir: 1) tanto la generación de energía (ya sea hidroeléctrica o por generación de biogás) para ser, o bien aprovechada en el propio proceso depurativo (directamente o para producir energía térmica) o vertida a la red eléctrica o exportada en contenedores (en el caso del biogás); 2) como la producción de compost, en cuyo caso es más acertado hablar de *ecofactorías* (fin último, al que por otra parte consideramos se debe aspirar) que de *depuradoras*.

IV. LA MULTIPLICIDAD DE AGENTES INTERVINIENTES EN LAS ACTIVIDADES DE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN

Cuando analicemos detalladamente la distribución competencial en el ámbito del saneamiento y depuración de las aguas residuales vamos a observar que el mismo debe

ser afrontado desde una perspectiva *multinivel*, dado que en nuestro Ordenamiento existen, como veremos, diversos fundamentos jurídicos que habilitan a ello¹⁶⁴.

No obstante, ahora mismo con carácter introductorio, debemos esbozar *grosso modo* las distintas Administraciones que intervienen en las actividades de saneamiento y depuración de las aguas residuales.

En primer lugar, el Estado tiene la facultad de promulgar la legislación básica en materia hídrica, esto lo ha hecho fundamentalmente con el TRLA y el RDPH, el problema es que aquí (aunque obviamente se regulan algunas cuestiones relacionadas con estas actividades sobre todo en cuanto al vertido) no se aborda propiamente quién debe llevar a cabo cada una de las tareas que se requieren para la efectiva depuración de las aguas. Tampoco estos textos reconocen a los EE.LL. competencia alguna en materia de gestión de las aguas, que es el ámbito donde tradicionalmente se ha localizado parte de estas actividades. Decimos “parte” porque mientras el alcantarillado ha estado presente en nuestra legislación histórica, no ha ocurrido lo mismo con la depuración que es una actividad de más reciente cuño y que antes ni estaba ni se la esperaba, dado que, antiguamente, el enfoque de la normativa se centraba en la evacuación de estas aguas de la ciudad por razones estrictas de salubridad y para nada pensando en su tratamiento posterior y en la protección del medioambiente.

Para conocer las responsabilidades que ostentan los EE.LL. en el saneamiento de las aguas residuales se hace, por tanto, necesario recordar que el sistema de atribución competencial de los mismos gira en torno a la LBRL y resto de normativas que las CC.AA. han desarrollado (tanto de índole local como hídrica).

De un lado, en concreto, el art. 25.2.c) de la LBRL determina que los Ayuntamientos ostentan la competencia, *en los términos de la legislación del Estado y de las CC.AA.*, para el abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación (alcantarillado) y tratamiento de aguas residuales (depuración).

Ello significa, por un lado, que los municipios no tienen, *a priori*, competencias plenas en el ámbito de saneamiento y depuración de las aguas residuales, dado que su competencia será matizada por lo que disponga tanto la legislación estatal como las

¹⁶⁴ Igual ocurre también en materia hídrica con las posibles medidas a implementar frente a las sequías y situaciones de escasez, como ya expusimos en BURGOS GARRIDO, B., *Régimen jurídico administrativo de la sequía...*, *op. cit.*

diversas legislaciones autonómicas. Se hace, por tanto, necesario acudir a esa otra normativa para aclarar estas cuestiones.

Pues bien, acudiendo a esa otra normativa, vamos a ver que el problema se plantea, por dos motivos:

Primero, porque no todas las CC.AA. han realizado esta tarea ni lo han hecho con la misma intensidad, encontrándonos con unas atribuciones muy desiguales según el territorio concreto al que nos estamos refiriendo.

Segundo, porque la DTARU vino a conmocionar nuestro sistema de reparto competencial, no porque asignase competencias a los municipios (cuestión que le está vedada¹⁶⁵ y para nada hace, dado que la Directiva no acomete injerencia en nuestra organización territorial) sino porque instituyó una serie de obligaciones (consistentes, fundamentalmente, en contar con ciertas infraestructuras y en aplicar una serie de tratamientos depurativos al agua) que pivotan en torno al concepto, de “*aglomeración urbana*”. Es decir, para evaluar que observamos y cumplimos el Derecho comunitario se atenderá a si ello ocurre en las aglomeraciones urbanas.

La cuestión es que, a efectos de la Directiva, una aglomeración urbana se define como “*la zona cuya población y/o actividades económicas presenten concentración suficiente para la recogida y conducción de las aguas residuales urbanas a una instalación de tratamiento de dichas aguas o a un punto de vertido final*”. Se trata, por tanto, de un concepto no extrapolable y radicalmente distinto al concepto de *municipio*.

Además, este concepto de aglomeración urbana (aunque ligerísimamente retocado) sigue estando presente y continúa siendo un concepto clave en la NDTARU de inminente aprobación.

El problema es que, a nuestro juicio, este concepto, aunque se ha extrapolado a nivel teórico a nuestro sistema con el Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por

¹⁶⁵ Como señala la STC (Pleno) 79/1992, de 28 de mayo, “*la traslación de la normativa comunitaria derivada al Derecho interno ha de seguir necesariamente los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, criterios que (...) no resultan alterados ni por el ingreso de España en la CEE ni por la promulgación de normas comunitarias, pues la cesión del ejercicio de competencias en favor de organismos comunitarios no implica que las autoridades nacionales dejen de estar sometidas, en cuanto poderes públicos, a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico, como establece el art. 9.1 de la Norma fundamental. Ni el Estado ni las Comunidades Autónomas pueden considerar alterado su propio ámbito competencias en virtud de esa conexión comunitaria. La ejecución de los Convenios y Tratados Internacionales en lo que afecten a las materias atribuidas a la competencia de las Comunidades Autónomas no supone, como resulta evidente, atribución de una competencia nueva, distinta de las que en virtud de otros preceptos ya ostenta la respectiva Comunidad Autónoma (STC 252/1988, FJ 2)*” (FJ 1).

el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas (RDLNTARU), y desarrollado por el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, a nivel práctico no ha desplegado todos sus efectos. Así, porque son escasas las CC.AA. que han procedido a fijar normativamente sus aglomeraciones urbanas.

Y ello, a pesar de que la normativa estatal que acabamos de citar se expresa de forma muy clara y contundente cuando dice que *“las Comunidades Autónomas fijarán, previa audiencia de los Ayuntamientos afectados, las aglomeraciones urbanas en que se estructura su territorio, estableciendo el ente público representativo de los municipios a los que corresponda, en cada caso, el cumplimiento de las obligaciones establecidas en este Real Decreto-ley”* (art. 3 del RDLNTARU). Por esta cuestión decimos que a nivel teórico sí se ha implementado.

Las CC.AA. ejercen, por tanto, un papel muy importante en este ámbito dado que, al fijar las aglomeraciones urbanas, ello implica, de facto, la atribución de unas obligaciones concretas (las estipuladas en la DTARU) en materia de saneamiento y depuración a un territorio que puede estar compuesto por un solo municipio, varios de ellos o incluso por partes de distintos municipios y, consecuentemente, con la participación de cada una de las AA.PP. presentes en esos territorios.

Al margen de lo anterior, algunas CC.AA. sí han procedido a clarificar las tareas que sobre el saneamiento y la depuración les corresponde realizar a ellas mismas y a los EE.LL. en los que se compone su territorio, sobre todo, en su legislación específica de carácter hídrico.

El resultado de todo lo anterior es un complejo entramado de atribuciones competenciales que trataremos de clarificar. Sobre todo, con vistas a valorar si nuestro modelo de saneamiento y depuración actual es o no eficiente o si, por el contrario, está necesitado de una profunda reforma.

V. PROBLEMAS JURÍDICO-ECONÓMICOS DEL SANEAMIENTO EN ESPAÑA

Finalmente, resulta necesario conocer cuál es la situación actual y los problemas de partida por los que está atravesando el saneamiento en España para poder ofrecer soluciones de mejora.

Como ya hemos mencionado, los incumplimientos en nuestro país son muy elevados, debido a que nuestra capacidad depurativa no está ajustada a nuestras necesidades; por ello, se requiere un importante esfuerzo inversor.

En efecto, por lo que a las necesidades de inversión en el ciclo urbano del agua se refiere, según el último Informe de la CEOE de 2023, se detecta un importante déficit de inversión debido a que *“la media anual no alcanza el 50% de lo necesario”*. Todo ello, aunque entre 2021 y 2027 está previsto invertir 6.402 M€ en infraestructuras de depuración de aguas residuales y otros 2.962 M€ en fondos de cohesión social (alcantarillado y EDARs).

A pesar de lo llamativo de estas ingentes cantidades, lo cierto es que estas cifras se catalogan de rotundamente insuficientes, máxime si a ello se une el hecho del *“déficit histórico de inversiones que impacta negativamente en la sostenibilidad del sistema”*¹⁶⁶. No solo, señala, es necesario que acometamos nuevas infraestructuras, sino que debemos actualizar las obsoletas que además presentan altos costes de mantenimiento¹⁶⁷. A ello se le suma los nuevos costes de la implantación de la NDTARU que va a requerir la extensión de los colectores a diversos territorios y la dispensación a las aguas de tratamientos depurativos más exigentes para lo que se necesitan nuevas infraestructuras o la adaptación de las preexistentes.

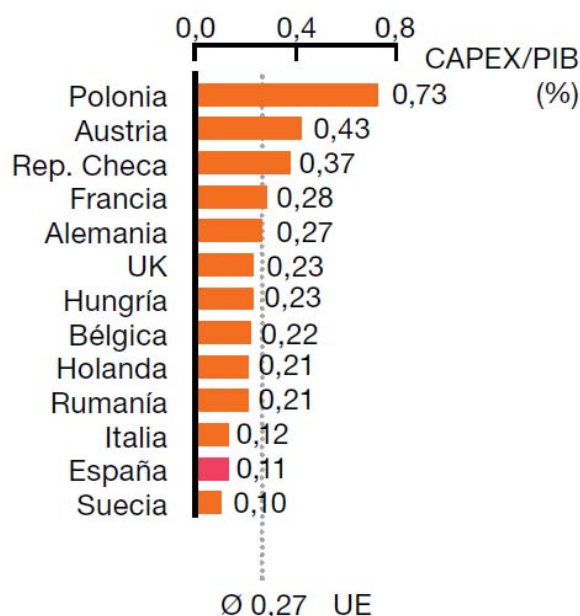
Esto debe hacer que nos planteemos si nuestro sistema jurídico actual y, en concreto el reparto competencial, está preparado para hacer frente a este reto, o si, por el contrario, son necesarias profundas reformas (ya aventuramos que sí).

En efecto, España invierte menos de la media europea en materia de agua, tal y como muestra el siguiente gráfico.

¹⁶⁶ CEOE, *Informe sobre el agua...*, op. cit., p. 12.

¹⁶⁷ Asimismo, los más reputados estudios técnicos señalan que este déficit se viene arrastrando desde hace largo tiempo, así en 2015 se señalaba que España había invertido en infraestructuras un 56% menos que países de referencia como Alemania, Italia, Reino Unido y Francia y que nuestra inversión en las mismas (0,11 del PIB) se encontraba por debajo de la media comunitaria (0,27 del PIB). PÉREZ ZABALETA, A. et al., *Análisis de las necesidades de inversión...*, op. cit., pp. 10 a 12.

Figura 10 - Inversión media por país en materia hídrica



Fuente: Global Water Intelligence¹⁶⁸.

De hecho, así se aprecia y se viene reivindicando desde hace años por el sector, en concreto, por las Asociaciones de operadores más representativas AEAS-AGA que, tras el encargo de un informe en 2014 a la auditora PWC, constataron la patente falta de inversión, como consecuencia, en aquel entonces, de la coyuntura económica que se atravesaba, pero también, y esto es lo que nos interesa destacar ahora a nuestros efectos, “*de las diferentes responsabilidades competenciales*”, ya que, las tarifas de agua alcanzaban a cubrir los costes, considerando que “*deberían incrementarse para evitar el deterioro en la calidad del servicio y garantizar su sostenibilidad*”, por lo que ya reclamaban el establecimiento de un Ente Regulador y, en definitiva, “*una armonización en materia de gobierno y administración de los servicios urbanos del*

¹⁶⁸ GLOBAL WATER INTELLIGENCE: *The Global Market in 2011*, es cita de PWC, *La gestión del agua en España, análisis de la situación actual del sector y retos futuros*, 2014, p. 7, disponible en la URL de Aguas Residuales: <https://www.aguasresiduales.info/revista/libros/la-gestion-del-agua-en-espana-analisis-de-la-situacion-actual-del-sector-y-retos-futuros> (con acceso 28.06.2024).

Somos conscientes de que sería recomendable citar los Informes de *The Global Water Intelligence* más recientes y, en concreto, el último de los publicados que establece esta comparativa a nivel global y que data de 2018. Sin embargo, ello no ha sido posible por no encontrarse en abierto y siendo accesibles solo previo pago, tal y como puede comprobarse en el enlace: GLOBAL WATER INTELLIGENCE: *The Global Market in 2018* disponible en la URL: <https://www.globalwaterintel.com/products-and-services/market-research-reports> (con acceso 28.06.2024).

No obstante, consideramos que el gráfico incorporado es suficientemente representativo de la tradicional escasez inversora de nuestro país y, si se me permite la expresión, “*de aquellos barroos estos lodos*”.

agua”¹⁶⁹. Esta es, por tanto, una exigencia reclamada por el sector desde hace varios años.

Esta infrafinanciación también es apuntada por nuestro propio Plan DSEAR, que indica que *“buena parte de las infraestructuras levantadas en el marco del primer Plan Nacional están concluyendo su vida útil, por lo que en los próximos años debe afrontarse un notable esfuerzo inversor para la construcción de una nueva generación de Estaciones Depuradoras de Aguas Residuales (EDAR) con tecnologías avanzadas y sujetas a crecientes exigencias de calidad y eficiencia. Relacionado con lo anterior, el RD 817/2015, de 11 de septiembre, por el que se establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental, exige unas concentraciones de nitratos y de amonio en las aguas que son claramente más exigentes que las que pueden alcanzarse con las actuales plantas depuradoras en diversas zonas del país. En consecuencia, en el corto y medio plazo será necesario no solo la construcción de nuevas instalaciones sino también la renovación de ciertas plantas ya construidas”*¹⁷⁰.

Ahora bien, por lo que a nosotros nos interesa: ¿A qué se debe esa divergencia entre nuestra capacidad depurativa y nuestras necesidades? ¿En esta asincronía depurativa que padecemos ha influido la configuración jurídica de nuestro marco competencial? Efectivamente, parece que todo apunta a ello y que asistimos al evidente problema de contar con un sistema de gobernanza del agua francamente imperfecto.

En relación a ello, el Plan DSEAR¹⁷¹ señala como principales deficiencias de nuestro sistema las siguientes:

Primera: La falta de materialización de las medidas contenidas en la planificación. El problema no es que no esté prevista la realización de las obras necesarias, sino que las mismas se ejecutan a un ritmo mucho más bajo del inicialmente programado.

Por lo tanto, no estamos ante un problema de falta de Planificación en los correspondientes Planes hidrológicos y de saneamiento sino en la falta de su ejecución material y, sobre todo, de su financiación.

¹⁶⁹ AEAS, “Encuesta AEAS-AGA 2014: El déficit de inversión provoca el deterioro de las infraestructuras del agua”, en *Iagua*, octubre de 2014, disponible en la URL: <https://www.iagua.es/noticias/espana/aeas/14/10/29/deficit-inversion-provoca-deterioro-infraestructuras-agua> (con acceso 28.06.2024).

¹⁷⁰ MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Plan DSEAR*, p. 22.

¹⁷¹ *Ibidem*, pp. 28 a 29.

A estos efectos, el Plan DSEAR cita como ejemplo el hecho de que *“al final de 2018, una vez transcurrido el 50% del tiempo del ciclo sexenal de planificación, se habían finalizado tan solo el 17% de las medidas programadas para 2021”*. Y señala que se trata de un problema que alcanza a todas las Administraciones (la Administración General del Estado, de las CC.AA., Local e Institucional).

Se reconoce, asimismo, que estas Administraciones tienen unas *“capacidades económicas y técnicas limitadas, que se ven imposibilitadas de acometer todas las actuaciones planteadas”*. Se hace imprescindible, pues, llevar a cabo una priorización de las medidas *“con racionalidad, objetividad y transparencia”*. Y pone el foco en que *“los listados actuales de los programas de medidas no informan, de manera general, sobre qué medidas resultan prioritarias respecto a otras también pendientes de acometer”*.

Esta priorización de las medidas, a nuestro juicio, es totalmente necesaria para que no despilfarremos esfuerzos humanos, económicos y materiales en ejecutar unas medidas que puede que no sean las prioritarias y no ejecutar, en cambio, otras que sí lo son (tanto para cuidar el medioambiente como para evitar las sanciones comunitarias) y por las que ya se nos han impuesto y corremos el riesgo de que se nos impongan futuras multas por infracción del Derecho comunitario.

Esto nos hace plantearnos si la configuración competencial de nuestro Ordenamiento jurídico es la correcta, o si, por el contrario, supondría un sustancial avance la implantación de otros modelos más eficientes, tales como: la instauración de un Ente Regulador con competencias en la materia que priorizara la actuación de las obras a ejecutar u otros mecanismos; el impulso de la Administración autonómica; o dejar la configuración competencial como está, pero implantando mecanismos más contundentes de coordinación interadministrativa entre la Administración autonómica y local.

Segunda¹⁷²: Otra de las principales deficiencias de nuestro sistema que reconoce el propio Plan DSEAR es el *“complejo marco competencial y las dificultades en la cooperación entre Administraciones”*, y apunta que, inicialmente (aunque, como veremos, ello debe ser matizado debido al desarrollo normativo que han llevado a cabo las distintas CC.AA.), *“las competencias en materia de saneamiento y depuración*

¹⁷² *Ibidem*, pp. 29 a 31.

recaen originalmente en la Administración local (Ayuntamientos, Mancomunidades, Diputaciones) de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. No obstante, algunas Comunidades Autónomas e incluso la AGE han asumido competencias en esta materia, configurando un complejo marco de responsabilidades para el conjunto de España que nos lleva a una situación de difícil funcionamiento”.

Marco competencial que, en la presente investigación vamos a tratar de aclarar y, en su caso, proponer su modificación hacia modelos más eficientes. Y ello, por un principal motivo, como señala el propio Plan DSEAR, *“la realidad evidencia que a la ciudadanía le cuesta entender y asumir”* las obligaciones en materia de saneamiento y depuración, *“por lo que no es infrecuente que algunas medidas no encuentren promotor, en otras se esté en discusión sobre quién es la Administración competente y, en definitiva, no sean finalmente actuaciones que se prioricen por las Administraciones inversoras frente a aquellas otras medidas que generan un rédito social y político más evidente”*. Ciertamente, si se me permite el símil, luce mucho más políticamente adornar una rotonda con una escultura que todos pueden apreciar que invertir en el mantenimiento del alcantarillado de una ciudad que se encuentra oculto bajo el subsuelo o construir una depuradora a las afueras de la ciudad en la que casi nadie repara. Aunque sea un hecho que estas acciones nos benefician a todos y al medioambiente.

Efectivamente, como señala GAYA FUERTES, si bien se detectan otros problemas actuales en el ciclo urbano del agua (como la falta de comparabilidad de la información o la falta de capacitación de personal), el grueso de las preocupaciones en este terreno (como la financiación o la posibilidad de aplicar economías de escala) *“son de naturaleza política”*. Para este autor, *“la cultura política española otorga importantes márgenes de decisión a las autoridades autonómicas y locales”*. Considera que el marco de regulación del agua debe responder a los nuevos retos, eso sí, siendo respetuoso con nuestra concepción constitucional del Estado¹⁷³.

Asimismo, el Plan DSEAR también detecta otros cuatro problemas en la configuración del saneamiento en nuestro país que vamos a tratar de una forma más tangencial, no porque no sean relevantes (que lo son) sino porque ello implicaría desviarnos de nuestro objeto de estudio centrado en la competencia. A saber:

¹⁷³ GAYA FUERTES, J., *Informe sobre la regulación del ciclo...*, op. cit., p. iii.

El primero, la mejora de la eficiencia energética de las plantas de tratamiento y reutilización de aguas residuales, así como la valorización de los subproductos que genera el proceso depurativo (lodos, arenas, etc.), siendo recomendable el establecimiento de normativas que obliguen a ello y de incentivos para que se lleven a cabo las infraestructuras oportunas¹⁷⁴, ya que consideramos que la tarea de la depuración de las aguas residuales puede contribuir a la economía circular y a un mejor aprovechamiento energético¹⁷⁵.

El segundo, la revisión del régimen económico-financiero. Tema que, en lo relativo a la parte estrictamente fiscal y tributaria, excede de nuestro ámbito de estudio, remitiéndonos en este punto a la mejor doctrina¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Para el estudio jurídico de esta cuestión puede acudir, entre otros a: BLASCO HEDO, E., “Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada), de 21 de septiembre de 2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, Ponente: Antonio Cecilio Videras Noguera)”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 107, diciembre 2020, pp. 140-142; RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., “Aguas residuales urbanas. Saneamiento y depuración. Lodos de depuradora”, en *Diccionario de Derecho Ambiental* (Dir. E. Alonso García y B. Lozano Cutanda), Iustel, Madrid, 2006, pp. 65-78; RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., *Derecho Ambiental integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos*, Civitas, Madrid, 2001; RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., “Los lodos de depuradora y la regulación de su adecuada gestión para una economía circular”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 53, 2022, pp. 67-112; y SETUÁIN MENDÍA, B., “Apuntes sistemáticos sobre el régimen jurídico de los lodos de depuradora: aportaciones de la Ley sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 3, 2003, pp. 81-104.

¹⁷⁵ Sobre esta particular, las plantas depuradoras pueden jugar un importante papel en este punto y presentan un amplio margen de mejora, si bien es cierto que, en los últimos años, se viene progresando en este sentido. En concreto, en el último Estudio Nacional AEAS-AGA, RÍOS VILLEGAS apunta a que es posible avanzar en la mejora energética en las EDARs, apostando por el aprovechamiento de energías renovables y de cogeneración de energía a través de diversas técnicas (aprovechamiento hidroeléctrico, de energía solar y eólica, o de generación de biogás. El aprovechamiento del biogás se produce debido a la digestión por organismos anaerobios de los lodos producidos a lo largo de la línea de aguas de la planta depuradora, lo que genera una materia orgánica de metano y anhídrido carbónico que, a su vez, puede provecharse energéticamente mediante su combustión en motores, turbinas o calderas, como biocombustible en las propias instalaciones, o puede emplearse para producir energía térmica y eléctrica. RÍOS VILLEGAS, F., “Eficiencia energética y cambio climático”, en *XVII Estudio Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento* (Coords. A. Guerra-Librero Castilla y C. Hernández de Vega), AEAS-AGA, Madrid, 2022, pp. 157-166, disponible en la URL: <https://www.aeas.es/component/content/article/52-estudios/estudios-suministro/301-xvii-estudio-nacional-aeas-aga?Itemid=101>.

¹⁷⁶ Para un análisis en profundidad de la perspectiva tributaria, *vid.* entre otros: ADAME MARTÍNEZ, F. D., “Los cánones de saneamiento de las Comunidades Autónomas”, en *Régimen económico-financiero del agua: los precios del agua* (Dir. A. Embid Irujo), Civitas, Madrid, 2009, pp. 167-233; APARICIO PÉREZ, A., “El canon de saneamiento de aguas del Principado de Asturias”, en *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 28, 2004, pp. 7-34; AYALA TORRES, M. J., “El incremento de la tarifa y canon de saneamiento del agua”, en *Anuario de la Fundación Ciudad de Lleida*, núm. 7, 1996, pp. 23-35; BORRERO MORO, C. J., “Las dificultades de encaje del canon de saneamiento valenciano en los institutos jurídico-tributarios”, en *Crónica tributaria*, núm. 140, 2011, pp. 57-95; CASANELLAS CHUECOS, M. y SARTORIO ALBALAT, S., “La tributación autonómica del agua: cánones de saneamiento y cánones del agua”, en *Tributos, aguas e infraestructuras* (Coord. L. M. Alonso González y H. Taveira Torres), Atelier, Barcelona, 2012, pp. 27-75; CASTILLO LÓPEZ, J. M., “Un canon de saneamiento y depuración de aguas residuales en Andalucía”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 2, 1999, pp. 561-575; CALVO MIRANDA, J. L., “El régimen fiscal de

El tercero, el fomento de la reutilización¹⁷⁷, dado que el Plan DSEAR considera que los incentivos para reutilizar las aguas regeneradas son claramente insuficientes¹⁷⁸.

Y el cuarto, la innovación y transferencia tecnológica en el sector del agua, que obviamente, también queda fuera de nuestro ámbito de estudio al tratarse de una cuestión no jurídica.

Al margen de estos problemas señalados por el Plan DSEAR, podemos traer a colación otras reivindicaciones del sector profesional que se muestra unánime y disconforme con la configuración actual de nuestro sistema jurídico. Así lo manifestó en

los servicios urbanos del agua: tasas, contribuciones especiales y cánones de saneamiento autonómicos”, en *RAr.AP*, núm. 17, 2000, pp. 167-218; CUERNO LLATA, J. R., “El canon anticipado en las concesiones del servicio de abastecimiento y saneamiento de agua en las corporaciones locales”, en *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista técnica especializada en Administración Local y Justicia municipal*, núm. 7, 2010, pp. 1066-1096; CUSSAC CRESPO, R., “El canon de saneamiento de la Comunidad Valenciana”, en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 20, 1997, pp. 319-336; GARCÍA LÓPEZ, M., MONTAÑO SANZ, B. y MELGAREJO MORENO, J., “La recuperación de costes...”, *op. cit.*, pp. 469-480; GARCÍA NOVOA, C., “El canon de saneamiento de la Comunidad Autónoma gallega”, en *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, vol. 46, núm. 241, 1996, pp. 585-636; JIMÉNEZ COMPAIRE, I., “El Impuesto medioambiental sobre aguas residuales de Aragón”, en *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, núm. 13, 2021, pp. 243-283; JIMÉNEZ VARGAS, P. J., *Impuestos y gravámenes ambientales en el mercado único (especial consideración sobre el caso español)*, Universidad de Jaén, Jaén, 2016; LIENDO LUDUEÑA, M., “El coste de la calidad del agua en los impuestos medioambientales: el canon de saneamiento de Aragón”, en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 289 (ejemplar dedicado a “La tributación medioambiental en Aragón”), 2009, pp. 29-38; MELGAREJO MORENO J. y ESTEVE MARHUENDA, S., “Estudio económico comparativo del canon de saneamiento en España. Ejemplo de éxito en la Comunidad Valenciana”, en *Desafíos del Derecho de Aguas: variables jurídicas, ambientales y de Derecho comparado* (Coord. T. M. Navarro Caballero), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016, pp. 413-428; MOLINOS RUBIO, L. M., “El saneamiento de las aguas residuales: atención especial a la fiscalidad en el ciclo urbano del agua”, en *Retos actuales del saneamiento de aguas residuales: derivadas jurídicas, económicas y territoriales* (Dir. B. Setuáin Mendía), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020, pp. 215 a 235; NAVARRO EGEA, M., “El canon de saneamiento de las aguas residuales”, en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 278, 2008, pp. 29-38; OLLER RUBERT, M., “El canon de vertido estatal y los cánones de saneamiento autonómicos: el canon de saneamiento valenciano. Breve apunte de Derecho comparado alemán”, en *REALA*, núm. 294-295, 2004, pp. 485-522; PARRA RUIZ, G., “Cánones estatales recuperadores del coste de las infraestructuras del dominio público hidráulico en el contexto de la UE y su Directiva marco del agua: la necesaria revisión del régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico”, en *Derecho y Agua en el Horizonte 2030* (Coord. M. Fernández Prieto), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023, pp. 277-296; PEDREIRA MENÉNDEZ, J., “El canon de saneamiento del Principado de Asturias”, en *Revista de información fiscal*, núm. 49, 2002, pp. 91-124; PERNAS, B., “El Canon de Saneamiento”, en *Revista agropecuaria y ganadera*, núm. 903, 2008, pp. 28-29; RÓDENAS CAÑADA, M. A. y MARTÍNEZ CONESA, A. F., “El canon de saneamiento, el sistema de gestión de la depuración en la Región de Murcia”, en *Derecho de Aguas*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2006, pp. 1075-1091; y VILLAVEVERDE GÓMEZ, M. B., “El canon de saneamiento y la fiscalidad hidrológica en Galicia”, en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 274 (ejemplar dedicado a “La tributación medioambiental en Galicia”), 2007, pp. 125-141.

¹⁷⁷ Ámbito sobre el que ya hemos citado la doctrina que se ocupa de ello en el epígrafe relativo a las fases del ciclo urbano del agua.

¹⁷⁸ MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Plan DSEAR*, p. 33.

su momento MORCILLO BERNALDO DE QUIRÓS¹⁷⁹, anterior presidente de la Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento (AEAS)¹⁸⁰.

En este punto, se ha destacado la existencia de pequeños entes gestores de los servicios del agua con una capacidad de gestión muy limitada por lo que se refiere a los aspectos personales, técnicos, económicos y materiales, lo que provoca dificultades en el cumplimiento y en la eficiencia de estos servicios¹⁸¹.

Son múltiples los obstáculos a los que se enfrenta el saneamiento, lo que hace que la presente línea de investigación en un futuro pueda tener un largo recorrido. De hecho, la NDTARU centra su mirada en las pequeñas aglomeraciones, aunque estas no hayan sido tenidas en cuenta en el Plan DSEAR.

La cuestión más importante y en la que nos vamos a centrar es que a ello se une el hecho de que, en el saneamiento y depuración de las aguas residuales, se produce una compleja confluencia de competencias de distintos Poderes públicos con su consecuente desarrollo normativo tanto a nivel nacional, autonómico como, sobre todo, local. No obstante, la cuestión nuclear se focaliza, como veremos, en estos dos últimos actores (CC.AA. y EE.LL.), y, de ahí, el título de nuestra tesis.

Lo cierto es que, en el sector coexisten más de 8.000 interlocutores (el Estado, las 17 CC.AA., y 8.132 municipios según los últimos datos del INE (municipios que a veces se agrupan para la gestión y conforman entes supramunicipales o consorcios y otras veces no), lo que provoca que la mera identificación de la normativa en el caótico ámbito del saneamiento y depuración de las aguas residuales implique un alto grado de esfuerzo, más aún de la identificación de los competentes de las diversas actividades que se realizan. Heterogeneidad que supone una dificultad añadida para la inversión empresarial, al margen de que sea más que evidente la falta de repercusión homogénea de los costes asociados al saneamiento y depuración del agua.

¹⁷⁹ MORCILLO BERNALDO DE QUIRÓS, F., “La regulación en España...”, *op. cit.*, p. 68.

¹⁸⁰ No se trata de una opinión particular, sino que expresa las unánimes reivindicaciones del sector profesional, dado que AEAS es la asociación profesional de referencia en el sector del agua urbana en España desde 1971 y que engloba el grueso de las entidades gestoras que prestan el servicio de saneamiento, en concreto, cerca de 300 asociados que prestan servicio al 80% de la población española.

¹⁸¹ El Plan DSEAR, como él mismo apunta, solo se refiere a las grandes aglomeraciones urbanas, pero reconoce también que existe otro conjunto de problemas: “*la depuración y el saneamiento de diseminados y núcleos pequeños, la separación de las aguas pluviales y la prevención de infiltraciones, la conexión de la totalidad de los vertidos a las redes, el riesgo de contaminación en las instalaciones construidas sobre zonas inundables, o el tratamiento de los contaminantes emergentes*”. MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Plan DSEAR*, p. 20.

Respecto a estas atribuciones, el propio Plan DSEAR ha remarcado la necesidad de clarificar todo ello para “*favorecer un correcto entendimiento del mapa competencial y de las responsabilidades de todos los agentes, de modo que se favorezca la asunción de competencias de todas las Administraciones involucradas*”¹⁸². La presente investigación pretende responder a este gran reto que plantea el Plan.

Asimismo, pretendemos revisar ciertos aspectos normativos que se presentan de un modo muy dispar y heterogéneo, desde el prisma de las competencias estatales de legislación básica sobre medioambiente (art. 149.1.23ª de la CE), regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles (art. 149.1.1ª de la CE), así como de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª de la CE). Tal y como ha quedado patente en nuestra introducción, el agua es un potente sector económico que merecería ser objeto de una mayor regulación armonizadora.

Todo lo expuesto justifica el acuciante interés jurídico por la temática hídrica en general y por el saneamiento y depuración de las aguas en particular, así como la acuciante intervención de los Poderes públicos (legitimada por el propio art. 45 de la CE).

Esta intervención por parte de las AA.PP. se hace necesaria a todos los niveles, a nivel estatal, pero, sobre todo, como veremos a nivel de las CC.AA. y de los EE.LL.

La lucha contra el cambio climático debe ser afrontada desde una perspectiva holística y multinivel; *holística*, porque, aparte de la intervención desde la óptica jurídica, es ineludible la implicación de otros saberes (como la ingeniería hidráulica, la economía, o la perspectiva medioambiental) y, *multinivel*, porque las soluciones no solo han de venir dadas desde la esfera internacional, estatal o autonómica, sino también desde el espacio local¹⁸³. En relación a ello, el propio TC ha reconocido en su STC (Pleno) 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 18), la convergencia de diferentes actividades y pluralidad de instituciones implicadas, que tendremos ocasión de desgranar más pormenorizadamente.

En este sentido, la respuesta de los Poderes públicos juega un papel absolutamente esencial, siendo necesaria la implicación de todos ellos para lograr el

¹⁸²*Ibidem*, p. 14.

¹⁸³BURGOS GARRIDO, B., “La ciudad y el reto...”, *op. cit.*, pp. 503-516.

control y preservación del agua y, en particular, un adecuado saneamiento y depuración de las aguas residuales. En nuestra investigación pretendemos evidenciar las competencias que ostentan los distintos Poderes públicos en la consecución de este logro, a la par que, efectuar un análisis crítico de las mismas y realizar propuestas de mejora.

Todo ello, porque como ya expusiera el maestro EMBID IRUJO, *“los sistemas de gobierno del territorio deben legitimarse no por sus planteamientos teóricos sino por sus realizaciones, por los resultados de su acción natural. Centralización y descentralización -al margen de determinadas herencias históricas que son muy comprensivas, en ocasiones, con su ineficacia existencial-, dependen también de lo que se entienda en cada momento por las sociedades (por los ciudadanos que las componen) como necesario o, al menos, conveniente. Por ello, centralización y descentralización, como modelos, pueden ser y son cambiantes en el tiempo o, al menos, matizadamente intensos en los grados respectivos que sucesivamente van alcanzándose de centralización y descentralización”*. Y concluye que, si bien no conviene hacer un fetiche de estas cuestiones *“lo que sí cabe exigir es funcionalidad a los modelos elegidos constitucionalmente para erigir las relaciones de gobierno del territorio en un concreto Estado”*¹⁸⁴.

Y dicho esto, nos planteamos, ¿podemos afirmar que nuestro modelo actual de la configuración jurídica del saneamiento y depuración de las aguas es *funcional*?

A la respuesta a esta pregunta debemos contestar que rotundamente no. En efecto, a la vista de los problemas y deficiencias que acabamos de señalar, apuntadas por el propio Gobierno en el Plan DSEAR, por las Organizaciones ecologistas y por el sector empresarial, así como corroboradas a la luz de los constantes y reiterados incumplimientos de Derecho comunitario que pesan a nuestras espaldas (que no hemos sido capaces de solucionar a lo largo de más de 30 años desde que se promulgara la DTARU), podemos concluir que nuestro modelo actual no es funcional ni eficiente; luego, lógicamente, se torna necesario un cambio de paradigma en su planteamiento.

Cambio de paradigma que debe fundamentarse y partir de una base realista y del respeto a nuestro texto constitucional (hipotéticamente, también se podría plantear una ruptura radical del modelo y un profundo cambio constitucional en la atribución de las

¹⁸⁴ EMBID IRUJO, A., “Introducción general”, en *La calidad de las aguas y su regulación jurídica* (Dirs. A. Embid Irujo y J. Domínguez Serrano), Iustel, Madrid, 2011, p. 30.

competencias en relación con el agua, pero ello sería de difícil plasmación; máxime teniendo en cuenta el mapa político actual poco dado a un consenso amplio), por lo que vamos a analizar si sería posible la reformulación de nuestro sistema de saneamiento y depuración de las aguas y la implantación de otro modelo que encaje en el marco permitido por nuestra CE.

CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL DEL SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES

Una vez aclaradas las nociones precedentes, vamos a centrarnos en analizar dónde residen y cómo se ha llegado a la distribución competencial sobre las materias de saneamiento y depuración de las aguas.

Para este cometido, principalmente debemos partir, claro está, de la normativa comunitaria, ya que, como país integrante de la Unión Europea este hecho nos condiciona directamente no en cuanto a la distribución competencial en sí misma, dado que el Derecho comunitario no interfiere de este modo en los Ordenamientos jurídicos internos ni impone un determinado reparto competencial, pero sí respecto a ciertas obligaciones que debemos cumplir y que, precisamente, ocasionan algunas distorsiones en nuestro sistema.

No obstante, antes, también aludiremos, de manera sumaria, a varios instrumentos internacionales de carácter medioambiental e hídrico que, sin duda, han influido en la configuración actual de estas actividades tanto en la Unión Europea como en nuestro propio Estado.

La metodología que vamos a poner en práctica en este capítulo consiste en considerar el ámbito supranacional (global y comunitario) para ir descendiendo a ámbitos más cercanos y, finalmente, analizar la normativa estatal, autonómica y local sobre la actividad del saneamiento de las aguas residuales. Seguiremos, por tanto, una metodología *en cascada*.

I. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES CON INCIDENCIA EN EL SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES

Lo cierto es que podríamos profundizar con más detenimiento en un nutrido número de instrumentos internacionales que se han ocupado de la contaminación de las aguas y constituyen la génesis de la configuración actual de la regulación jurídica del saneamiento y depuración de las aguas. Ahora bien, ello constituiría un ejercicio más propio del Derecho internacional, que no es objeto del presente estudio, por lo que aquí, únicamente, vamos a referenciar muy fugazmente los instrumentos más relevantes que, en cualquier caso, vienen a constatar un reconocimiento internacional paulatino, pero

contundente y progresivo, de la necesidad de la lucha contra la contaminación de las aguas. Al margen, claro está, de los ya mencionados en nuestra introducción, cuya reiteración evitamos.

En este conjunto de instrumentos se ha evolucionado desde el *soft law*¹⁸⁵ (con instrumentos de carácter programático o declarativo, como resoluciones, recomendaciones, estrategias o declaraciones) hacia instrumentos de carácter vinculante (como los tratados y convenios internacionales)¹⁸⁶.

Es lógico que, cada vez más, nos encontremos multitud de instrumentos internacionales, dado que no podemos olvidar que estamos examinando el abordaje jurídico de un recurso global que no obedece a fronteras.

Entre esos instrumentos, como es sabido y es una cuestión en la que no vamos ahondar, tradicionalmente el régimen jurídico de las aguas internacionales ha venido determinado por el uso que se le ha ido proporcionando a las mismas; fundamentalmente, como vías de comunicación a través de la navegación o como elementos delimitadores de la frontera de los Estados, firmándose multitud de tratados al respecto que perseguían un enfoque distinto al vigente¹⁸⁷.

Ahora bien, con el devenir de los tiempos (sobre todo, a raíz de cambios económicos, sociales y culturales, así como de la constatación de la degradación medioambiental) se ha verificado que la instauración de un régimen jurídico regulador centrado en los usos que se le daban a los ríos no era, ni mucho menos, suficiente por lo que se detectó la necesidad de avanzar en su concepción y de tener en cuenta la variable ambiental. Por ello, se ha producido, en palabras de NAVARRO CABALLERO, “*la ambientalización del derecho internacional fluvial*”¹⁸⁸ teniendo en cuenta que la utilización de los cursos de agua debe estar vinculada con la preservación y protección

¹⁸⁵ Sobre este carácter de *soft law* del Derecho ambiental internacional, se han efectuado reflexiones marcadas por la gravedad de la contaminación del medioambiente que padecemos hoy en día. Por este motivo, cada vez es más habitual la adopción de instrumentos vinculantes en sectores tradicionalmente reservados a la soberanía nacional de los Estados. LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, Dykinson, Madrid, 2005, pp. 39 y 40.

¹⁸⁶ Instrumentos estos últimos que, de conformidad con el art. 96 de nuestra CE, una vez cumplidas las formalidades precisas para su entrada en vigor (es decir, siendo válidamente celebrados y tras su publicación en el BOE), son incorporados a nuestro derecho interno, primando sobre las disposiciones netamente internas que entren en colisión con los mismos.

¹⁸⁷ Como, por ejemplo, el Tratado de Límites, de 28 de agosto de 1864. Gaceta de Madrid núm. 159, de 8 de junio de 1866.

¹⁸⁸ NAVARRO CABALLERO, T. M., “Gestión compartida de recursos híbridos entre España y Portugal. Veinte años del Convenio de Albufeira”, en *RAP*, núm. 209, 2019, p. 398.

del medioambiente.

En este sentido, entiende DELGADO PIQUERAS que este afán de protección del agua y de los ecosistemas en la esfera internacional puede enmarcarse en un clima más global de preocupación por la conservación ambiental¹⁸⁹.

Lo cierto es que en los últimos años el ordenamiento medioambiental ha adquirido un volumen y complejidad considerables¹⁹⁰. Normas internacionales que han influido de manera decisiva en nuestro Derecho interno, hasta el punto de implicar un cambio de paradigma en la forma de afrontar el Derecho medioambiental y por extensión el Derecho de Aguas que forma parte del primero y, consecuentemente, del saneamiento y depuración de las aguas en nuestro país.

Efectivamente, estas normas han mostrado una evolución progresiva donde, cada vez más, se atiende con carácter capital a la protección cualitativa de las aguas, lo que implica que, posteriormente, como afirma CASADO CASADO, debemos trasladar “*al plano escrito la preocupación internacional por esta temática y la creciente concienciación colectiva en torno a la misma*”¹⁹¹. En definitiva, se ha evolucionado hacia un enfoque ecosistémico de la protección de las aguas.

Entre esos textos internacionales que han ido expresado esta preocupación, por la protección del medioambiente y el agua, debemos mencionar los siguientes como los más destacados.

¹⁸⁹ DELGADO PIQUERAS, F., “La protección ambiental de las aguas continentales”, en *Tratado de Derecho Ambiental* (Dirs. L. I. Ortega Álvarez y M. C. Alonso García; Coord. R. Vicente Martínez, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 448.

Tal y como expone HERRERO DE LA FUENTE, el incremento de la industrialización y de las actividades que provocan el deterioro de la calidad de las aguas (a saber, la contaminación del lago Lemán, de los Grandes Lagos de América del Norte o la salinidad del río Colorado) tuvo como consecuencia que el nivel de preocupación de los Estados por la lucha contra la contaminación se elevara erigiéndose en objeto inmediato de cooperación internacional, como una forma de coadyuvar a la protección del medioambiente. Con estos antecedentes, en la década de los sesenta del pasado siglo, el Instituto de Derecho Internacional y la *International Law Association* alcanzaron convenios orientados a la lucha contra la contaminación de los ríos internacionales de Europa (así, del Danubio, Escalda, Mosa, Mosela, Rin, o Sarre). HERRERO DE LA FUENTE, A. A., “Hacia un Derecho internacional del agua”, en *El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas: XXII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Murcia 20 al 22 de septiembre de 2007 (Dir. C. Gutiérrez Espada), Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2009, pp. 77-115.

¹⁹⁰ A ello se suma el hecho de que el Derecho ambiental está conformado por una pluralidad de normas que presentan un alto componente técnico, lo que se va a manifestar en el contenido de las disposiciones y evidencia la complejidad del mismo. Sobre este alto componente de tecnicidad, *vid.* ESTEVE PARDO, J., “El componente técnico del Derecho del medio ambiente. Limitaciones y posibilidades de los Entes Locales”, en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local* (Coord. J. Esteve Pardo), Civitas, Madrid, 1996, pp. 451-463.

¹⁹¹ CASADO CASADO, L., *La regulación de los vertidos... op. cit.*, p. 98.

1. El Convenio de Helsinki y el Protocolo sobre Agua y Salud

En primer lugar, debemos aludir al Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales, hecho en Helsinki, el 17 de marzo de TESIS BUENA.docx (conocido como Convenio de Helsinki o Convenio del Agua)¹⁹². La finalidad primordial del Convenio de Helsinki fue “*reforzar las medidas de ámbito local, nacional y regional destinadas a proteger y asegurar la cantidad y calidad de los recursos hídricos transfronterizos y su uso sostenible*”¹⁹³.

El gran hito del Convenio del Agua es que supuso un cambio de paradigma en cuanto a la gestión de los recursos hídricos se refiere, sustituyendo la visión anterior sustentada en las fuentes de contaminación localizadas y la gestión aislada de los componentes del ecosistema por una *gestión integral* de los recursos hídricos (inspirando posteriormente los principios y enfoques de la Directiva Marco del Agua de la UE que después analizaremos) e incorporando, asimismo, la idea de adaptación al cambio climático en el contexto transfronterizo. A nuestro juicio, la gestión del agua no puede hacerse de otro modo sino desde una perspectiva holística e integral¹⁹⁴.

Dentro de su contenido destaca, de un lado, la definición de *impacto transfronterizo*, de su art. 1.2 y en la que, sin duda, tiene encaje la inadecuada depuración de las aguas¹⁹⁵; y de otro, el hecho de que declara que los Estados firmantes

¹⁹² Al que se adhirió la Unión Europea mediante la Decisión 95/308/CE del Consejo, de 24 de julio de 1995, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad (hoy Unión Europea), del Convenio sobre la protección y uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales. Al respecto, *vid.* LAMMERS, J. G., *Pollution of International Watercourses*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haya (Países Bajos), 1984, pp. 7-9, 102-104 y 106-107, así como, de este mismo autor, “International and European Community Law Aspects of Pollution of International Watercourses”, en *Environmental Protection and international Law* (Edits. W. Lang, H. Neuhold and K. Zemanek), Martinus Nijhoff Publishers, Londres (Reino Unido), 1991, p. 115.

No obstante, para ser justos, hemos de mencionar que el Convenio de Helsinki no fue la primera iniciativa de esta índole que se promovió en el contexto europeo para instaurar una regulación multilateral de protección de los cursos de agua, dado que, previamente, se efectuaron diversas rondas de negociaciones para intentar adoptar una Convención Europea para la Protección contra la Contaminación de los Cursos de Agua Internacionales que, sin embargo, no llegó a fructificar y fue desde un Tratado más global desde donde tuvo que venir el cambio.

¹⁹³ COMISIÓN ECONÓMICA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EUROPA, *El Convenio del Agua, una herramienta útil a su disposición*, Naciones Unidas, Ginebra (Suiza), 2009, p. 1; disponible en la URL: <https://unece.org> (con acceso 29.03.2022).

¹⁹⁴ En palabras de TORRES CAZORLA, este convenio “*supuso un paso de gigante teniendo en cuenta el escaso y sesgado tratamiento que esta parcela del Derecho Internacional medioambiental había venido recibiendo durante décadas*”. TORRES CAZORLA, M. I., “Otra vuelta de tuerca del Derecho Internacional para regular los cursos de agua internacionales: el Convenio de Helsinki de 17 de marzo de 1992”, en *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 16, 2000, pp. 260 y 261.

¹⁹⁵ En concreto, se entiende por tal “*cualquier efecto adverso importante que una modificación del estado de las aguas transfronterizas causada por una actividad humana, cuyo origen físico esté situado total o parcialmente en una zona bajo jurisdicción de una Parte, pueda producir sobre el medioambiente en una*

deben prevenir, controlar y reducir la contaminación de las aguas que causen o que puedan causar un impacto transfronterizo (art. 2.a)¹⁹⁶.

Igualmente, aboga por una gestión del agua ecológicamente idónea y racional de la conservación de los recursos hídricos (art. 2.b) y subraya que, siempre que sea posible, las medidas de prevención, control y reducción de la contaminación del agua deberán tomarse *en su origen* (art. 2.3) y que las mismas no deben provocar (ya sea de modo directo o indirecto) la transferencia de la contaminación a otros ámbitos del medioambiente. Precisamente, el origen de esa contaminación transfronteriza es el vertido previo de aguas sin depurar, lo que nos devuelve a nuestro plano interno y a ese paso previo del saneamiento y depuración que deben poner en práctica las Administraciones competentes.

También contiene una serie de principios que actúan como hilo conductor de todo el Convenio, que tienen una gran presencia en nuestro ámbito: el principio de precaución, el principio de que quien contamina paga, así como el principio de utilización y participación equitativas y razonables, reflejado en el hecho de que se deben gestionar los recursos hídricos sin poner en peligro las necesidades de las generaciones futuras (art. 2.5)¹⁹⁷. Aplicables a nuestro estudio y en los que no vamos a detenernos.

Pero, lo más relevante es que plasma la obligación de los Estados de elaborar cuantas medidas de índole jurídica, administrativa, económica y financiera resulten necesarias para prevenir y controlar la contaminación de las aguas; llamada clara y

zona bajo jurisdicción de otra Parte. Entre los efectos sobre el medioambiente figuran los que afectan a la salud y seguridad humanas, la flora, la fauna, el suelo, la atmósfera, el agua, el clima, el paisaje y los monumentos históricos u otras estructuras físicas, o a la interacción entre dichos factores; también comprenden los efectos sobre el patrimonio cultural o las condiciones socioeconómicas derivadas de las alteraciones de dichos factores” (art. 1.2 del Convenio de Helsinki). Conforme a esta noción, obviamente los impactos transfronterizos podrán estar causados por los vertidos de aguas residuales y la inadecuada depuración de las aguas.

¹⁹⁶ Se trata, en definitiva, de una plasmación del antiguo brocardo romano *sic utere tuo ut alienum non laedas* (utiliza lo tuyo de tal modo que no perjudiques a lo ajeno) también referido como la regla de la buena vecindad, que se ha convertido, tal y como indican algunos autores, “*en pauta de comportamiento de los Estados en el terreno ambiental*”. JUSTE RUIZ, J., *Derecho Internacional ...*, op. cit., p. 72. Para un análisis más actual de este principio, vid. CASTRO VALLE, C. M., “La posible aplicación del principio *sic utere tuo ut alienum non laedas* para abordar el daño ambiental transfronterizo en el ordenamiento jurídico hondureño”, en *Revista de Derecho*, vol. 32, núm. 1, 2019, pp. 157-170.

¹⁹⁷ Sobre el uso equitativo del agua, vid. FUENTES, X., “The Criteria for the Equitable Utilization of International Rivers”, en *British Yearbook of International Law*, núm. 67, 1996, pp. 337-412.

En palabras de DÍEZ DE VELASCO, esta Convención incorpora los principios más avanzados en materia de protección medioambiental. DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 636.

evidente, a nuestro juicio, para el establecimiento de una regulación jurídica adecuada del saneamiento y depuración de las aguas residuales¹⁹⁸.

Asimismo, propugna que los Estados deben llevar a cabo la determinación de los límites de emisión para los vertidos, la concreción de los objetivos de calidad del agua y la fijación de los criterios para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo (art. 3.2 y 3.3), así como la supervisión del estado de las aguas transfronterizas mediante programas de vigilancia (art. 4).

Finalmente, el convenio gira en torno al principio de cooperación internacional que se aprecia de un modo patente a lo largo de todo el articulado, funcionando el mismo como eje vertebrador para la protección internacional de las aguas y que cristaliza en ciertas acciones de cooperación (arts. 5 y 6) y en la firma de convenios bilaterales y multilaterales de cooperación (cuyo marco básico se articula en los arts. 9 a 16)¹⁹⁹. Lo cierto es que, en el agua, en general, pero especialmente en el caso de los

¹⁹⁸ En concreto, el art. 3 del Convenio del Helsinki, dispone que, con la finalidad de prevenir, controlar y disminuir el impacto transfronterizo de las aguas, los Estados deben elaborar cuantas medidas de índole jurídica, administrativa, económica, financiera y técnica resulten necesarias a fin de garantizar: la prevención, control y reducción de la emisión de contaminantes (apartado a); la protección de las aguas frente a la contaminación procedente de fuentes puntuales gracias a la expedición de una autorización previa al vertido de aguas residuales y a la vigilancia de los vertidos autorizados (apartado b); la adopción de medidas específicas adicionales para prevenir la contaminación de las aguas subterráneas (apartado k); y, se reduzca al mínimo el riesgo de contaminación accidental (apartado l). En este sentido, llama la atención cómo se puntualiza en el Convenio en una letra aparte la protección frente a la contaminación de las aguas subterráneas, cuestión que perfectamente podía haberse entendido englobada en el apartado que genéricamente se refiere a la protección de las aguas, señalando, además, que esa protección de las aguas subterráneas debe llevarse a cabo con medidas *específicas* y *adicionales*, lo cual no deja de ser un tanto redundante. Es evidente, por tanto, la intención del Convenio de que no se plantee ningún género de duda sobre que la protección de las aguas debe alcanzar tanto a las *superficiales* como a las *subterráneas*.

En cuanto a las autorizaciones de vertido de aguas residuales, estas medidas tendrán por objeto garantizar que los límites de las sustancias peligrosas en ellas marcados se determinen atendiendo a la mejor tecnología disponible (apartado c); y que, en ellas se consignen requisitos más estrictos, o incluso que se prohíba el vertido cuando así lo exija la calidad de las aguas receptoras o del ecosistema (apartado d).

En cuanto a la mejora de la calidad de las aguas, las medidas adoptadas por los Estados deben encaminarse a que en las aguas residuales urbanas se efectúe, como mínimo, un tratamiento biológico u otros procesos similares (apartado e); que se tomen las medidas oportunas, por ejemplo, recurriendo a la mejor tecnología disponible, tanto para disminuir el aporte de nutrientes generado por fuentes industriales y urbanas (apartado f), así como de nutrientes y sustancias peligrosas a partir de fuentes difusas, en especial, cuando su origen principal sea la agricultura (apartado g) y que se lleven a cabo evaluaciones del impacto ambiental (apartado h).

Finalmente, el Convenio dispone que los Estados deben adoptar medidas de fomento de la gestión sostenible de los recursos hídricos (apartado i), así como aprobar planes de contingencia frente a la contaminación (apartado j).

¹⁹⁹ En efecto, un aspecto muy destacable del Convenio es que el mismo, en palabras TORRES CAZORLA, “*conforma lo que puede denominarse una norma marco, entendida como mínimo*”. TORRES CAZORLA, M. I., “Otra vuelta ...”, *op. cit.*, p. 231.

Esta posibilidad de aprobar convenios bilaterales y multilaterales responde a la idea, tradicionalmente indiscutida, de que cada curso de agua internacional es único, presentando peculiaridades propias.

recursos hídricos compartidos, en particular, la necesidad de cooperación entre los Estados se torna una cuestión imprescindible, no siendo posible, a nuestro juicio, sin esta cooperación una protección integral de las aguas.

Asimismo, derivado de este Convenio debemos apuntar que se elaboró el Protocolo sobre Agua y Salud, en Londres el 17 de junio de 1999²⁰⁰, que es el primer acuerdo internacional que aúna las cuestiones en materia de gestión del agua y salud evidenciando las conexiones entre ambas materias y con el saneamiento, a cuyo contenido nos remitimos.

2. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

En segundo lugar, debemos mencionar la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecha en Nueva York, de 9 de mayo de 1992²⁰¹, que, si bien va más encaminada a dejar patentes los problemas que ocasionan los gases de efecto invernadero, contiene algunas pinceladas de aplicación a las aguas. Así, por ejemplo, insta para las mismas el compromiso de desarrollar y elaborar planes apropiados e integrados para la gestión de las zonas costeras, los recursos hídricos y la agricultura (art. 4.e), compromiso que no deja de ser un tanto etéreo.

3. La Convención de Nueva York sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación

En tercer lugar, la Convención de Nueva York, sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, de 21 de mayo de 1997²⁰², asienta como principios generales el principio de utilización y participación equitativas y razonables de los cursos de agua al que deben acogerse los Estados, con *“el propósito de lograr la utilización óptima y sostenible y el disfrute máximo compatibles con la protección adecuada del curso de agua”* (art. 5), y el principio de no causar daño a otros Estados al utilizarlos (art. 7)²⁰³.

²⁰⁰ Ratificado por España BOE núm. 284, de 25 de noviembre de 2009.

²⁰¹ Ratificada por España BOE núm. 27, de 1 de febrero de 1994. Entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Para un análisis más detenido del Convenio, vid. SARASÍBAR IRIARTE, M., “La regulación jurídica de los mecanismos de flexibilidad basados en proyectos como medio para combatir el cambio climático”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 22, 2012, pp. 281-300.

²⁰² Ratificada por España BOE núm. 161, de 3 de julio de 2014.

²⁰³ También reitera el deber general de cooperación internacional en los cursos de agua sobre la base de los principios de la igualdad soberana, la integridad territorial, el provecho mutuo y la buena fe (art. 8)

En este orden de ideas, destacan en este Convenio, por lo que a nosotros nos interesa, especialmente un conjunto de preceptos que se refieren a la protección, preservación y gestión de los cursos de aguas (art. 20). A estos efectos, se define la contaminación de un curso de agua internacional, como: toda alteración nociva de su composición o de la calidad de sus aguas que haya sido provocada por un comportamiento humano (ya sea de forma directa o indirecta), dentro del cual tiene evidentemente cabida el vertido de aguas residuales sin una correcta depuración.

Sin salir de esta cuestión, se considera que los Estados deberán prevenir, reducir y controlar la contaminación que sea susceptible de ocasionar “*daños sensibles a otros Estados o a su medioambiente, incluso a la salud o la seguridad humanas, a la utilización de las aguas con cualquier fin útil o a los recursos vivos del curso de agua*”, armonizando sus acciones (art. 21). Para ello, podrán efectuarse mutuamente consultas encaminadas, por ejemplo, a la formulación de objetivos y criterios comunes sobre la calidad de las aguas, la instauración de técnicas y prácticas para afrontar la contaminación y la elaboración de listas de sustancias cuya introducción en las aguas haya de ser prohibida, limitada, investigada o vigilada.

Finalmente, también se dispone que los Estados deben adoptar las medidas para prevenir o mitigar las condiciones relacionadas con un curso de agua internacional que puedan resultar perjudiciales para otros, como, por ejemplo (y se cita expresamente, en su art. 27), sería el caso de las enfermedades transmitidas por el agua (cuestión que, a nuestro juicio, podría acaecer en supuestos donde no se llevase a cabo una correcta depuración de las aguas residuales).

4. Otros textos internacionales con especiales implicaciones en materia de saneamiento y depuración de las aguas residuales

Entre los textos más destacados, también podemos traer a colación la Declaración final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible, Río +20, de 19 de junio de 2012, que contiene algunas referencias a nuestro ámbito de estudio. Así, dentro del marco para lograr el desarrollo sostenible, alude al agua y al saneamiento como un *elemento básico del desarrollo sostenible*. Asimismo, defiende que el acceso al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento para todos son

para lo que se intercambiarán regularmente la información oportuna (art. 9) y se notificarán mutuamente las medidas que deseen llevar a cabo sobre el curso de agua que puedan causar un efecto perjudicial.

necesarios *“para lograr la erradicación de la pobreza y el empoderamiento de la mujer y para proteger la salud de los seres humanos y mejorar significativamente la aplicación en todos los niveles que corresponda de la ordenación integrada de los recursos hídricos”* (apartado 120). Y, en definitiva, se reafirma en que el agua y el saneamiento son un derecho humano.

Precisamente, para lograr su consecución, la Declaración de Río + 20 destaca la necesidad de adoptar medidas (entre ellas, las jurídicas) para reducir la contaminación de las aguas, aumentar su calidad, mejorar el tratamiento de las aguas residuales y el aprovechamiento eficiente de los recursos hídricos subrayando la importancia de la cooperación internacional para lograr esos propósitos (apartado 124).

Años después, se promulgó el Pacto de París sobre el agua y la adaptación al cambio climático en las cuencas de los ríos, lagos y acuíferos, de 11 de diciembre de 2015, fruto de la COP21. Este acuerdo, dentro de sus denominados *principios de acción*, advierte que: *“el cambio climático ya afecta y afectará cada vez más la cantidad y calidad del agua dulce continental y los ecosistemas acuáticos, especialmente, mediante la intensidad y la frecuencia creciente de los eventos hidrológicos extremos”*. Por ello, subraya la necesidad de llevar a cabo una utilización duradera de los recursos hídricos con una perspectiva de ahorro y a través de un mejor control de la demanda y el aumento de la disponibilidad del agua (que se puede mejorar, entre otras cuestiones, gracias a la implantación de programas de eficiencia hídrica, la modernización de las redes, la reutilización de las aguas residuales tratadas o la aplicación del principio de quien contamina paga).

II. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE ESPAÑA EN MATERIA DE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN

1. El Convenio de Albufeira

Por su especial repercusión a los efectos de esta investigación desde el plano internacional, debemos destacar en esta contribución el Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas

hidrográficas hispano-portuguesas, hecho *ad referendum* en Albufeira, el 30 de noviembre de 1998 y conocido como Convenio de Albufeira²⁰⁴.

Las características geográficas e hidrográficas de la Península Ibérica determinan que España y Portugal compartan una buena parte de sus recursos hídricos. En definitiva, podemos afirmar que en este tratado se adopta un enfoque ecosistémico a diferencia de los convenios anteriores²⁰⁵.

Esta amplia extensión de nuestras cuencas compartidas entraña que el uso del agua sea uno de los puntos más relevantes en las relaciones bilaterales entre ambos países. Por ello, se acuerda que el Convenio sea de aplicación a las siguientes cinco cuencas hidrográficas: Miño, Limia, Duero, Tajo y Guadiana (art. 3.1)^{206 y 207}.

Para ÁLVAREZ ARCA, pese a que España y Portugal ya atesoraban una historia conjunta de conclusión de tratados desde el siglo XIX en lo referente a la

²⁰⁴ Ratificado por España BOE núm. 37, de 12 de febrero de 2000 y aprobado para la ratificación por Portugal por la Resolución de la Asamblea de la República 66/99, de 17 de agosto y ratificada por el Decreto del presidente de la República 182/99, de 17 de agosto y modificado posteriormente por el Protocolo de revisión del Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas portuguesas y el Protocolo adicional, suscrito en Albufeira el 30 de noviembre de 1998, hecho en Madrid y Lisboa el 4 de abril de 2008, BOE núm. 14, de 16 de enero de 2010.

²⁰⁵ Diversos autores con los que coincidimos, como NAVARRO CABALLERO, PASSOS GOMES y DELGADO PIQUERAS y POZO SERRANO, han destacado que la gestión sostenible del agua a nivel global necesita de un *enfoque integral* que debe basarse no en el concepto de río internacional, sino en la cuenca/demarcación hidrográfica internacional; siendo, por tanto, la gestión integrada de las cuencas compartidas el modelo deseable en el régimen internacional de las aguas tal y como, por otra parte, se ha reconocido ya en el modelo europeo con la DMA y en el Convenio de la Albufeira. NAVARRO CABALLERO, T. M., “Gestión compartida...”, *op. cit.*, pp. 402 y 403. Sobre la necesidad de adoptar este modelo integrado de gestión en el ámbito internacional, *vid. in totum* PASSOS GOMES, V. y DELGADO PIQUERAS, F., “Algunas reflexiones sobre la gestión integrada de las cuencas hidrográficas compartidas”, en *Agua y Derecho. Retos para el siglo XXI* (Dir. M. A. Benito López; Coords. J. Melgarejo Moreno, A. Molina Giménez y A. Ortega Giménez), Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015; así como POZO SERRANO, M. P., “El régimen jurídico de los cursos de agua hispano-portugueses”, en *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 15, 1999, pp. 355 y 356.

²⁰⁶ De los 264.550 km² de superficie de las cuencas compartidas, 207.630 (el 78%) corresponde a España y 56.930 (el 22%) a Portugal. Según datos de la página oficial del Convenio de la Albufeira, disponible en la URL: <http://www.cadc-albufeira.eu/es> (con acceso 06.04.2022).

Ríos, todos ellos, que tienen su nacimiento en España, surcando el territorio portugués y desembocando en el océano Atlántico y sobre los que, por otra parte, desde antiguo se ha establecido una regulación jurídica internacional. Al respecto, *Vid.* POZO SERRANO, M. P., “El régimen jurídico de los cursos...”, *op. cit.*, pp. 325 y ss.

²⁰⁷ Esta gran extensión, unida a que geográficamente España es, durante casi todos los tramos de los ríos que comparten ambos países, el Estado de aguas arriba y Portugal el Estado de aguas abajo (con la única excepción del tramo final del río Guadiana), ha hecho que algunos autores, como BAUTISTA JIMÉNEZ, afirmen que para Portugal el agua es “*literalmente, una cuestión de Estado*”. BAUTISTA JIMÉNEZ, J. M., “Medio Ambiente y aprovechamiento sostenible: intereses de Portugal y España en la aplicación del Convenio de Albufeira”, en *O Direito e a Cooperação Ibérica II. II Ciclo de Conferências*, Campo das Letras, Oporto (Portugal), 2006, pp. 222 y ss. En iguales términos, SANTAFÉ MARTÍNEZ, J. M., “Las relaciones hispano-portuguesas en materia de aguas: una negociación asimétrica”, en *Revista de Estudios Europeos*, núm. 56, 2010, p. 180.

gestión de los recursos hídricos compartidos²⁰⁸, es la primera vez que un tratado de ambos países asume como uno de sus objetivos garantizar la *sostenibilidad*, así como la *protección de los ecosistemas* marinos y terrestres dependientes²⁰⁹, lo que, sin duda, a nuestro juicio, constituye un gran avance.

Por tanto, la cooperación que instituye el Convenio no se constriñe solo a un concreto tramo de estos ríos, ni tan siquiera a estos ríos *stricto sensu* sino a la cuenca. En definitiva, podemos afirmar que en este Tratado se adopta un enfoque ecosistémico donde, a diferencia de los convenios anteriores, se amplía acertadamente su ámbito de actuación a las zonas terrestres mencionadas, a las aguas superficiales y subterráneas y a los ecosistemas vinculados.

En el pasado se han detectado deficiencias respecto al tratamiento de algunos vertidos urbanos en estas cuencas compartidas, que ha provocado la contaminación orgánica en las zonas limítrofes con Portugal, especialmente, en lo que atañe al nivel de depuración de los vertidos en los municipios de más de 10.000 habitantes en las zonas fronterizas, que no siempre se ha ajustado a las recomendaciones de la DTARU²¹⁰.

Se trata de un Convenio extenso y bien elaborado, si bien, en la presente investigación únicamente nos vamos a centrar en aquellos preceptos que guardan relación con el saneamiento y depuración de las aguas residuales.

El Convenio persigue un doble objetivo general, tal y como se deduce de su Preámbulo y se expresa en su art. 2, que consiste en que ambos países cooperen y logren el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas.

²⁰⁸ A mayor abundamiento, sobre los orígenes históricos del Convenio de la Albufeira pueden consultarse los siguientes autores: DELGADO PIQUERAS, F., “La gestión de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas: el Convenio de Albufeira de 1998”, en *RAP*, núm. 158, 2002, pp. 306 y ss.; DE TOLEDO y UBIETO, E. O. y DE JESÚS MENDES, A., “El Convenio de cooperación de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas”, en *Ingeniería y territorio*, núm. 85 (ejemplar dedicado a “La Directiva Marco del Agua II”), 2009, pp. 20 y 21; PASSOS GOMES, V. y DELGADO PIQUERAS, F., “Algunas reflexiones sobre la gestión integrada...”, *op. cit.*, pp. 92 y ss.; y SANTAFÉ MARTÍNEZ, J. M., “El convenio de Albufeira: visión a los diez años”, en *La política comunitaria de aguas: marco de la acción estatal y autonómica: I Jornadas sobre el agua en España, cuestiones jurídicas y económicas* (Coord. A. M. Aura y Larios de Medrano), Dykinson, Madrid, 2012, pp. 235 a 244.

²⁰⁹ ÁLVAREZ ARCA, I., “El convenio de Albufeira: un análisis con motivo del vigésimo aniversario de su adopción”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, núm. 2, 2019, p. 1.

²¹⁰ MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, *Water in Spain*, Centro de Publicaciones del Ministerio, Madrid, 2004, p. 486, disponible en la URL: https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/water-in-spain_tcm30-527170.pdf (con acceso 23.04.2024).

Entre las definiciones que contiene, nos interesa destacar las nociones de *aprovechamiento sostenible*²¹¹ y de *impacto transfronterizo*²¹², por su clara vinculación con la actividad del saneamiento y depuración de las aguas residuales para que se logre esa sostenibilidad y para que, precisamente, no se cause un impacto transfronterizo.

Por otra parte, los mecanismos de cooperación que instituye el Convenio para la promoción del buen estado de las aguas superficiales y subterráneas pivotan sobre un triple eje: 1º) el intercambio de información regular y sistemática; 2º) la realización de consultas y actividades; y 3º) la adopción, individual o conjunta, de las medidas de índole técnica, jurídica, administrativa, o de cualquier otra, que se estimen necesarias para la aplicación y desarrollo del Convenio (art. 4).

Respecto al primer eje: relativo a la cesión de la información, debemos destacar los siguientes aspectos relacionados con nuestro trabajo:

Para empezar, se señala que se intercambiarán los registros y bases de datos que posibiliten el *seguimiento de la gestión de las aguas* transfronterizas con carácter general y, en particular, los “*datos sobre concesiones, autorizaciones, licencias u otros derechos de uso*” [art. 1.a) del Anexo]. Las autorizaciones de vertido de aguas residuales serán uno de los datos que habrán de facilitarse al país vecino, así como los datos sobre la calidad de las aguas [art. 1.b) del Anexo]; lo que implica, a *sensu contrario*, que la merma de su calidad causada por una inadecuada depuración o un vertido de aguas residuales es una información que también habrá de suministrarse.

Además, conforme al art. 2 del Anexo, ambos Estados deben cederse los datos y estudios referentes a actividades susceptibles de desencadenar impactos transfronterizos, entre ellos, por lo que a nosotros nos interesa, la identificación y estimación de *vertidos puntuales* y *vertidos directos sobre el terreno* que puedan ocasionar una contaminación difusa, especialmente, si estos vertidos están compuestos por algunas de las sustancias contaminantes que han de ser objeto de especial

²¹¹ Se entiende por tal “*aquel que permite satisfacer las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas propias*” (art. 1.e); idea que, a nuestro juicio, debe inspirar el uso del agua y está especialmente conectada con la actividad de depuración y saneamiento de las aguas residuales debiendo devolver el excedente en unas condiciones de calidad tales que permitan ser reutilizadas en el futuro.

²¹² Definido como “*cualquier efecto adverso significativo sobre el medioambiente que resulte de una alteración del estado de las aguas transfronterizas causada en una zona bajo jurisdicción de una de las Partes, por una actividad humana, cuyo origen físico esté situado total o parcialmente en una zona bajo jurisdicción de la otra Parte*” (art. 1.d). Obviamente, la contaminación de las aguas incorrectamente depuradas puede ser una de esas actividades susceptible de causar impactos transfronterizos.

seguimiento y que se recogen en el Anexo del Convenio. No solo se han de realizar los controles sobre las sustancias que marca la DTARU sino también sobre las que señale este Convenio, de modo que los operadores o Administraciones que viertan o gestionen aguas en cuencas compartidas deberán tenerlo presente.

A ello se une el hecho de que la cesión de información que se contempla en el Tratado no se limita a la que deban prestarse mutuamente los Estados, sino que se establece un derecho a la información de los ciudadanos que pueden presentar una solicitud razonable sobre las materias objeto del Convenio. Así, un ciudadano podría solicitar información sobre cómo se depuran las aguas en las cuencas compartidas²¹³.

²¹³ Ahora bien, no se trata de un derecho absoluto, ya que se establecen ciertas limitaciones en su art. 6. Un estudio pormenorizado de este precepto puede encontrarse en DOMPER FERRANDO, J., “El derecho de acceso a la información en materia de aguas”, en *La reforma de la Ley de Aguas: Ley 46/1999, de 13 de diciembre* (Coord. A. Embid Irujo), Civitas, Madrid, pp. 351 y ss.

En este punto, respecto a la información ambiental debemos tener en cuenta el Convenio internacional sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medioambiente, de 25 de junio de 1998 (conocido como el Convenio de Aarhus), en el que se reconocen los derechos de información, participación y acceso a la justicia en cuestiones medioambientales; el Reglamento (CE) 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medioambiente (DOUE núm. 264, de 25 de septiembre de 2006); la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental (DOUE núm. 41, de 14 de febrero de 2003). Y, en el caso de nuestra legislación interna al respecto, la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medioambiente (BOE núm. 171, de 19 de julio de 2006), que declara en su art. 1.a, el derecho a “acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos que la posean en su nombre”.

Sobre el derecho a la información en cuestiones ambientales, pueden consultarse las obras de BOMBILLAR SÁENZ, F. M., “Instrumentos públicos de protección ambiental: información ambiental”, en *Derecho Ambiental* (Dir. A. Torres López y E. Arana García), Tecnos, Madrid, 2018, pp. 114-129; CASADO CASADO, L., “El derecho de acceso a la información ambiental a través de la jurisprudencia”, en *RAP*, núm. 178, 2009, pp. 281-322; CASADO CASADO, L., “El derecho de acceso a la información ambiental previa solicitud”, en *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus* (Dir. A. Pigrau i Solé), Atelier, Barcelona, 2008, pp. 225-298; GUICHOT REINA, E., “El acceso a la información ambiental: relaciones entre normativa general y normativa sectorial. Incógnitas en el Derecho español y soluciones en el Derecho portugués”, en *Desafios actuais em matéria de sustentabilidade ambiental e energética* (Coord. S. Tavares da Silva), Instituto Jurídico Universidade de Coimbra, Coimbra (Portugal), 2015, pp. 137-164; SALAZAR ORTUÑO, E., “Transparencia y acceso a la información ambiental”, en *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del derecho de acceso a la reutilización de la información* (Coord. J. Valero Torrijos y M. Fernández Salmerón), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 537-558; o LOZANO CUTANDA, B., “Información: Acceso y difusión en materia ambiental”, en *Diccionario de Derecho Ambiental* (Dir. E. Alonso García y B. Lozano Cutanda), Iustel, Madrid, 2006, pp. 716-732.

En este sentido, como ya hemos expresado en otros trabajos, el derecho a disfrutar del medioambiente, así como el deber de conservarlo, requieren de una implicación activa del ciudadano en la defensa del mismo, para lo que se torna ineludible tener acceso a una información adecuada en este ámbito. Se trata, por tanto, de un derecho instrumental necesario para hacer efectivo el derecho-deber al medioambiente. En definitiva, podemos afirmar que el acceso a la información es condición necesaria para una participación real y efectiva de la ciudadanía en la adopción de decisiones públicas. BURGOS

El segundo eje de cooperación se desdobra en dos. De un lado, en la realización de consultas entre ambos países en el seno de uno de los órganos de cooperación que crea el Convenio (la Comisión de seguimiento²¹⁴), que resulta oportuno traer a colación aquí, porque, como consecuencia de la realización de un vertido de aguas residuales no acorde con los parámetros establecidos, sería factible que se iniciase este procedimiento con la finalidad de hallar una solución consensuada. De otro lado, el segundo eje se refiere a la realización de acciones en común entre ambos países, que podrían estar ligadas a la actividad de saneamiento y depuración de las aguas residuales. De hecho, se prevé la obligación de acometer la evaluación de impacto transfronterizo con carácter previo a la realización de ciertos proyectos o actividades, entre ellos: el establecimiento de “*estaciones de tratamiento de aguas residuales con capacidad de tratamiento superior a 150.000 habitantes-equivalente*” o la realización de “*vertidos de aguas residuales o contaminadas de origen urbano, industrial, agrícola, ganadero o de otro tipo en que la carga contaminante supere 2.000 habitantes-equivalente y se encuentren situados a una distancia inferior a 10 kilómetros de la frontera medida a lo largo de la red hidrográfica*” [apartados i) y j) el Anexo II, respectivamente]. Ello siempre que se reúnan alguna de las siguientes condiciones: su distancia al tramo fronterizo, bien aguas arriba o aguas abajo, sea inferior a 100 kilómetros²¹⁵ o los vertidos contengan alguna de las sustancias que han de ser objeto de especial seguimiento (art. 9).

Finalmente, el tercer eje de cooperación del Convenio que nos interesa resaltar en esta sede gira en torno a la promulgación individual o conjunta de las medidas de carácter técnico, jurídico, administrativo o de otra índole destinadas a alcanzar los siguientes objetivos, estrechamente vinculados con la depuración y el saneamiento: lograr el buen estado de las aguas (apartado a); la prevención de su degradación y control de su contaminación (apartado b); la prevención, eliminación, mitigación o control de los impactos transfronterizos y los efectos derivados de los incidentes de contaminación accidental, algunos de los cuales pueden deberse a una inadecuada depuración de las aguas residuales [apartado c) y g), respectivamente]; garantizar un aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos (apartado d); e implantar sistemas

GARRIDO, B., “El derecho de acceso a la información pública en cuestiones ambientales. La influencia del Convenio de Aarhus en el Derecho europeo”, en *Europa, Società Aperta*, vol. II, Diritti, Corti e Pandemia (Drs. M. D’Amico, B. Liberali, A. Pérez Miras, E. C. Raffiotta, S. Romboli, G. M. Teruel Lozano), Editoriale Scientifica, Nápoles (Italia), 2022, pp. 891 a 925.

²¹⁴ Todo ello conforme a un procedimiento que expresamente se establece en su art. 8 y que tiene como fin alcanzar un acuerdo consensuado entre ambos Estados.

²¹⁵ Distancia medida sobre la red hidrográfica salvo indicación expresa en contrario.

de control y evaluación que permitan conocer el estado de las aguas (apartado i), dentro de los que tendrían cabida los controles relativos a la calidad de las aguas (art. 10).

Igualmente, se prevé la instauración de un sistema de comunicación, alerta y emergencia para prevenir o corregir posibles eventos que pueden afectar a los objetivos del Convenio (arts. 11 y 12).

Mención especial, por lo que a nosotros nos interesa, merece la parte tercera del Convenio relativa a la protección y el aprovechamiento sostenible, dado que en ella se fijan una serie de objetivos de calidad aplicables a las cuencas hidrográficas luso-españolas, lo que constituye una gran novedad frente a los convenios precedentes. Estos objetivos de calidad se plasman en que cada Estado debe realizar un inventario, evaluación y clasificación de las aguas que sean susceptibles de alteración recíproca en lo que afecte a cada una de las cuencas compartidas en función de los siguientes parámetros: su estado de calidad, los usos presentes y potenciales que se les dé y los intereses bajo el punto de vista de conservación de la naturaleza.

Igualmente, cada Estado deberá definir objetivos o normas de calidad para estas aguas, pudiendo incluso atribuir un estatuto de protección especial a las mismas (siempre que, como mínimo, se respeten las normas comunitarias)²¹⁶.

Del mismo modo, ambos Estados acuerdan coordinar los procedimientos para la prevención y el control de la contaminación provocada por las emisiones, tanto puntuales como difusas, e implantar en su territorio todas las medidas que se estimen oportunas para la protección de las aguas transfronterizas, de conformidad con el Derecho comunitario, en particular, a través de la fijación de valores límite de emisión y objetivos de calidad del medio receptor²¹⁷.

Por su parte, en el art. 15, ambos Estados efectúan un reconocimiento mutuo sobre el uso sostenible del agua de las cuencas hispano-portuguesas y se reitera que el deber de su protección es un *deber compartido* que pesa sobre los dos.

Por otro lado, en la parte cuarta del Convenio se prevé un conjunto de situaciones excepcionales que pueden repercutir sobre las cuencas compartidas como

²¹⁶ Cuando resulte necesario, de conformidad con el art. 13, para lograr estas metas, España y Portugal pueden implantar planes de gestión y programas coordinados.

²¹⁷ Asimismo, en caso de que sea necesario, ambos Estados implantarán medidas coordinadas con la finalidad de prevenir, eliminar, mitigar y controlar la contaminación de origen terrestre de los estuarios y aguas territoriales y marinas adyacentes, de acuerdo con el marco competencial de cada Estado (art. 14).

los incidentes de contaminación accidental²¹⁸, las avenidas y las situaciones de sequía y escasez (arts. 17 a 19). Escenarios, todos ellos, que, como ya hemos mencionado, pueden afectar técnicamente a los procesos depurativos. Respecto a la contaminación accidental y las avenidas, se determina que ambos Estados deben promulgar medidas consagradas a la prevención de estos eventos y a la limitación de sus consecuencias²¹⁹, y, ante las sequías y escasez de recursos, se menciona que se pueden instaurar normas específicas de vertido de aguas residuales en estos casos (art. 19.f)²²⁰.

Para realizar todas estas acciones precedentes que hemos relatado, el Convenio crea un marco institucional compuesto por la Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio (CADC) y la Conferencia de las Partes (Cdp). No obstante, el grueso de las competencias relacionadas con el saneamiento se focaliza más en el primero, por lo que vamos a aludir únicamente al mismo.

La CADC es el órgano esencial o epicentro sobre el que gravita la propia aplicación del Convenio²²¹. Se compone de delegaciones nombradas por cada una de las Partes mediante un pacto previo en cuanto al número de delegados.

Respecto a esta cuestión, SALINAS ALCEGA expone que la configuración de la Comisión ha suscitado ciertas críticas, fundamentalmente desde España, al apreciar la existencia de una cierta colisión entre *“la condición de miembros de la Administración General del Estado de los miembros de la delegación española en la Comisión con el carácter descentralizado que tiene la Administración hídrica en nuestro país”*. No obstante, apunta el citado autor que debe valorarse, *“que no es descabellado que la administración encargada de la gestión de cuencas compartidas presente alguna diferencia con la que asume la gestión de cuencas nacionales, y, en este sentido, ha de*

²¹⁸ SANTAFÉ MARTÍNEZ ha subrayado el relevante papel de este órgano en ciertos episodios de contaminación ambiental. SANTAFÉ MARTÍNEZ, J. M., “La gestión de las cuencas ibéricas: estado del Convenio de Albufeira”, ponencia presentada en el V Congreso Ibérico Gestión y Planificación de recursos (Faro, 4-8 diciembre 2006). Texto no publicado puesto a mi disposición por el autor.

²¹⁹ En línea con lo expuesto por DELGADO PIQUERAS, si bien estos supuestos constituyen una novedad respecto de Convenios anteriores, se trata de eventos donde la *“concreción brilla por su ausencia”*. DELGADO PIQUERAS, F., “La gestión de las cuencas hidrográficas...”, *op. cit.*, p. 317.

Efectivamente, opinamos que sería deseable un mayor grado de determinación. Respecto a las avenidas, sí se prevé en cambio un sistema de alarma.

²²⁰ El Convenio estableció la obligación de definir estas medidas en el plazo de dos años desde su ratificación.

²²¹ Su estructura, atribuciones, competencias, funcionamiento y decisiones se regulan en los arts. 22 y 23.

*tenerse en cuenta que, conforme al art. 149.1.3.^a de nuestra Constitución, la responsabilidad en las relaciones internacionales corresponde al Gobierno*²²².

Si bien es evidente la competencia estatal sobre las relaciones internacionales, no es menos cierto que existen en nuestra CE otros títulos habilitantes sobre la gestión de las aguas, unos de índole estatal y otros de competencia autonómica, quedando también un espacio reservado para el ámbito local en la LBRL, tal y como evidenciaremos cuando tratemos el tema del reparto competencial en nuestra CE. Por todo ello, a nuestro parecer, por mucho que el Estado tenga la competencia sobre las relaciones internacionales, lo cierto es que la composición de los representantes españoles que intervienen en esta Comisión no termina de encajar con la configuración de nuestra Administración hídrica²²³, tal y como se verá más adelante.

En cuanto a las atribuciones de la CADC que nos interesa destacar, se halla: su actuación en supuestos de alerta y emergencia (art. 11.3), el aprovechamiento de los recursos hídricos (art. 15.3), o las previsiones de nuevas utilizaciones del agua (art. 15.4); cuestiones, todas ellas, que pueden tener una cierta incidencia en relación al saneamiento y depuración de las aguas residuales. También ostenta atribuciones sobre las consultas de impactos transfronterizos y evaluación de los mismos que se realizan en su seno (arts. 8.4 y 8.5). Entre estos, la identificación de los proyectos y actividades que deben someterse a evaluación de impacto transfronterizo o someterse a un seguimiento

²²² SALINAS ALCEGA, S., “Organismos de gestión de cuencas hidrográficas transfronterizas. El caso de las cuencas hispano-portuguesas”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 16, 2009. Cita en p. 34 de la versión electrónica de la base de datos de Aranzadi: BIB 2009\899.

²²³ De la misma opinión son SANTAFÉ MARTÍNEZ y SALINAS ALCEGA. En este sentido, el primero apunta que “*parece necesario incorporar a la delegación española en la CADC representantes de las Comunidades Autónomas y de las Confederaciones Hidrográficas, es decir, de las Administraciones más directamente implicadas en la gestión del agua*”. SANTAFÉ MARTÍNEZ, J. M., “La gestión de las cuencas ibéricas...”, *op. cit.*, p. 8 [texto no publicado puesto a mi disposición por el autor].

Por su parte, el segundo remarca que “*esa atribución de responsabilidad a la Administración central del Estado no tiene por qué suponer la exclusión de todas las demás instituciones con competencias internas en esta materia de gestión de los recursos hídricos*”. SALINAS ALCEGA, S., “Organismos de gestión ...”, *op. cit.*, p. 34 [versión electrónica]. Efectivamente, pensamos que así debiera ser y abogamos por una reforma normativa en este sentido que sea coherente con la misma y encaje con la atribución de competencias en materia hídrica que efectúa nuestra CE.

Un paso más allá lo da SERENO ROSADO, quien aboga por una profunda reforma del Estatuto de la Comisión para la aplicación y desarrollo del Convenio, al afirmar que ésta debería transformarse en un ente con personalidad jurídica y presupuesto autónomo con participación abierta a todos los interesados en el desarrollo sostenible de las cuencas hispano-portuguesas funcionando con transparencia y permanencia. Ello le otorgaría la independencia suficiente para pronunciarse sobre el cumplimiento o incumplimiento de ambos Estados sobre las obligaciones que les atribuye el Convenio. SERENO ROSADO, A. “El reparto de caudales de las cuencas hispano-lusas en tiempos de extrema sequía”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 72, 2018, pp. 4 y 5.

Esta misma idea la suscribe NAVARRO CABALLERO, pues ello supone el fortalecimiento de este órgano al permitirle una actuación más independiente. NAVARRO CABALLERO, T. M., “Gestión compartida...”, *op. cit.*, p. 418.

continuado, como podrían ser ciertas actividades y proyectos que impliquen vertidos de aguas residuales (arts. 9.2 y 9.4). Aparte de la posibilidad de asignar un estatuto de protección especial a las aguas (art. 13.1). Igualmente, la Comisión interviene en situaciones excepcionales (arts. 17 a 19). Finalmente, es posible que se le atribuyan otras tareas dada la configuración abierta de su competencia (art. 22).

Además, la CADC puede crear las subcomisiones y grupos de trabajo que considere oportunos para la realización de un determinado objetivo. En la actualidad (desde la XXI reunión plenaria de la Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio)²²⁴, existen dos grupos de trabajo con tareas relacionadas con el saneamiento: de un lado, el Grupo de Trabajo de Intercambio de Información, que actúa en el protocolo de emergencia; y, de otro lado, el Grupo de Trabajo de Planificación, que armoniza y coordina la delimitación de las masas de agua compartidas, su caracterización y su estado, así como la definición de sus objetivos ambientales (lo que tendrá su influencia sobre los vertidos que se puedan autorizar)²²⁵.

2. Otros supuestos donde se debería desarrollar la cooperación internacional de nuestras cuencas compartidas

Por otra parte, debemos reseñar que, en teoría, debería existir una mayor cooperación de nuestro país con otros Estados con los que compartimos otras cuencas internacionales, en concreto es el caso de Francia, el Principado de Andorra y Marruecos; Estados, todos ellos, con los que no hemos conveniado instrumentos internacionales a imagen y semejanza del Convenio de Albufeira, único en su especie y reflejo del excelente grado de cooperación con el país luso.

En el caso francés, actualmente, aunque contamos con el Acuerdo administrativo entre España y Francia sobre gestión del agua, firmado en Toulouse, el 15 de febrero de 2006, este es sumamente escueto, además de que contiene una serie de declaraciones francamente etéreas. Lo único que podríamos extraer del mismo a los efectos de este trabajo es que, entre sus objetivos, figura la realización de una gestión del agua *sostenible e integrada* de los cursos de agua en aplicación de la DMA. Sin mayor

²²⁴ Acta de la reunión plenaria de la Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio, Madrid, 25 de octubre de 2018, pp. 27 y 28, disponible en la URL: <http://www.cadc-albufeira.eu/es> (con acceso 06.04.2022).

²²⁵ Aparte de lo anterior, la única función de la Conferencia prevista en el Convenio es aprobar el régimen de caudales para cada cuenca hidrográfica a propuesta de la Comisión (art. 16.2).

referencia al resto del Derecho comunitario ni, por supuesto, a la DTARU. Tampoco precisa cómo se va a lograr lo anterior ni, evidentemente, hallamos en su texto nada reseñable respecto a la contaminación o al vertido de aguas residuales.

Finalmente, la cooperación internacional con Andorra y Marruecos es prácticamente nula, no habiéndose desarrollado ningún instrumento específico al respecto²²⁶, por lo que consideramos deseable su instauración a semejanza del caso portugués. Sin ir más lejos, MAYOR OLEA, Director General de Infraestructuras y Recursos Hídricos de Melilla, al abordar los problemas en torno al ciclo del agua en Melilla, por lo que al sistema de saneamiento se refiere, destaca que la EDAR de esta Ciudad Autónoma *“requiere de la ejecución de un emisario para el vertido del efluente, ya que actualmente se vierte directamente a aguas del Reino de Marruecos”*²²⁷.

III. LOS ENTES REGULADORES DEL AGUA EN EL PANORAMA INTERNACIONAL

Para ofrecer una solución a los problemas del agua en diversos países se ha optado por la instauración de un ente regulador que se ocupe de ciertas tareas relacionadas con el abastecimiento y el saneamiento. Creemos que resulta oportuno traer a colación estas experiencias internacionales ya que nos pueden inspirar a la hora de implementar mejoras en nuestro sistema; sin desconocer que no todos los modelos son trasladables atendiendo a la singularidad de los casos que aquí se exponen.

En este punto, los modelos más destacados de organismos reguladores, y de ahí que sean a los que vamos a pasar revista en esta sede, son los implantados en Portugal, Reino Unido, Italia y Chile, aunque existen otros muchos ejemplos en la esfera internacional. Así, en el ámbito europeo, encontramos que se apuesta por esta solución

²²⁶ La única referencia que encontramos a ambos Estados se localiza en nuestro Derecho interno, en el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas. Su DA tercera indica que *“se establecerá la adecuada cooperación con Andorra a fin de lograr los objetivos medioambientales definidos en la Demarcación Hidrográfica del Ebro”*; mientras que la DA cuarta hace lo propio con Marruecos: *“se establecerá la adecuada cooperación con Marruecos a fin de lograr los objetivos medioambientales definidos en las Demarcaciones Hidrográficas de Ceuta y de Melilla. Asimismo, se cooperará con Marruecos a fin de lograr una utilización óptima y equitativa de los cursos de agua internacionales, así como su protección adecuada”*.

²²⁷ MAYOR OLEA, L. J., “El problema del ciclo urbano del agua en Melilla. Estrategias para el necesario cambio de paradigma”, en *Presente y futuro de Melilla: Estrategias de gobernanza y políticas públicas* (Dir. A. Navarro Ortega, E. Arana García y A. Martínez Dhier), Dykinson, Madrid, 2024, p. 890.

en Bélgica, Dinamarca o Grecia y, en el ámbito extracomunitario, tenemos las experiencias de Argentina, Honduras o Brasil; como muestra de un nutrido grupo²²⁸.

En este sentido, como apunta RODRÍGUEZ FLORIDO, el establecimiento de un ente regulador específico en el sector del agua es una tendencia al alza²²⁹. Este es, además, un dato constatado por un estudio llevado a cabo a nivel mundial por la OCDE²³⁰.

Lo primero que debemos de aclarar es que la instauración de un Ente Regulador no tiene por qué conllevar la privatización del sector del agua. Este organismo puede operar en distintos escenarios. Así, como acertadamente ilustra TAVARES DA SILVA, la implantación de un Ente Regulador puede ser útil con independencia del modelo de gestión que se adopte. De modo que, en primer lugar, si se opta por un modelo totalmente privatizado (como ocurre en el Reino Unido), la regulación por un ente resulta imprescindible para garantizar el cumplimiento de los servicios del agua que no podemos olvidar que son servicios públicos²³¹. En segundo lugar, si se opta por un modelo de colaboración público-privada, también puede resultar oportuno su establecimiento, ya que puede coadyuvar a garantizar el cumplimiento del contrato (fundamentalmente, el equilibrio económico-financiero) y, a la par, que se garantice el servicio público. En tercer lugar, si el modelo de gestión es plenamente público, los

²²⁸ Una relación de hasta 28 entes reguladores en materia de agua puede verse en LOZANO COLMENAREJO, I., “Estado actual de las entidades reguladoras de los servicios urbanos del agua en Europa”, en *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua* (Dir. E. Arana García; Coord. B. Burgos Garrido), Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 135-161.

²²⁹ RODRÍGUEZ FLORIDO, I., *Los servicios urbanos del agua...*, op. cit., p. 231.

²³⁰ De acuerdo con este estudio, las funciones más típicas que realizan estos entes reguladores son: la regulación de las tarifas mediante la implantación de una metodología o su fijación directa; el establecimiento de estándares de calidad para el agua potable y el tratamiento de las aguas residuales, así como la definición de estándares técnicos e industriales y de servicio; la realización de auditorías a los prestadores para analizar si se alcanza la calidad determinada y los estándares técnicos e industriales establecidos; la elaboración de propuestas para la mejora del marco regulatorio; la supervisión del rendimiento que alcanzan los distintos operadores; la determinación de las condiciones de acceso al servicio; la expedición de licencias; la recogida de información y datos y realización de estudios de mercado; la supervisión de los contratos que se celebren entre la Administración pública y los operadores privados; la instauración de incentivos tanto en los usuarios para lograr el uso eficiente de los recursos hídricos (particularmente, el ahorro de agua) como en las empresas; la promoción para el desarrollo y aplicación de tecnologías innovadoras; el estudio de planes de inversión y de negocio; el incentivo a la participación de los usuarios en el sector del agua; la gestión de quejas y reclamaciones a través del arbitraje y la mediación; o la imposición de multas ante los incumplimientos. OCDE, *The Governance of Water Regulators*, OECD Studies on Water, París (Francia), 2015, pp. 39 y 40.

²³¹ En este punto, como explica MUÑOZ MACHADO, al ser el agua un monopolio natural, se debe garantizar la universalidad, continuidad, calidad y accesibilidad al servicio, pero también la eficiencia, la innovación y la sostenibilidad de las empresas de suministro. MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo I, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, p. 1144.

entes reguladores también son útiles para asegurar la eficiencia y sostenibilidad del sistema público y, en particular, para “*impedir precios políticos que transmitan señales engañosas, como la que del agua puede ser gratuita*”, así como ofrecer “*homogeneidad en el precio final del servicio a nivel territorial o nacional*”²³². Por tanto, el establecimiento de un Ente Regulador puede aportar efectos positivos con independencia del modelo de gestión adoptado.

Aclarada esta premisa, no es lugar aquí de entrar a analizar pormenorizadamente la composición, estructura y funciones de estos organismos, dado que ello excedería los límites del presente trabajo, remitiéndonos en este punto a la más autorizada doctrina²³³. Por lo que, simplemente, vamos a limitarnos a ofrecer unas breves pinceladas de cuáles son sus tareas principales en torno al saneamiento y depuración de las aguas, para así completar la visión internacional de nuestro tema.

1. La experiencia en el Reino Unido: la *Water Services Regulation Authority* (OFWAT)

En primer lugar, el modelo del Reino Unido es ciertamente peculiar porque, tal y como desarrolla CANTO LÓPEZ, los servicios urbanos del agua en este país están fundamentalmente en manos de empresas privadas que prestan los servicios de abastecimiento y alcantarillado siendo las titulares de las infraestructuras²³⁴. Por lo que se refiere al saneamiento, este servicio se privatizó hace unos años en los territorios de Inglaterra y Gales, no así en Escocia e Irlanda del Norte, donde continúa siendo un servicio de titularidad pública. Precisamente, fue a raíz de la fuerte privatización operada en los dos primeros territorios, que surgió la necesidad de implantar un nuevo regulador económico. Esta tarea se abordó con la *Water Industry Act de 1991* que creó la *Office of Water Services* (OFWAT)²³⁵. Lo cierto es que, como explica GAYA, “su creación se basó en el reconocimiento de que los servicios de agua y saneamiento no se

²³² TAVARES DA SILVA, S., “Regulación por contrato y regulación por agencia en el sector del agua: fallas de la regulación”, en *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua* (Dir. E. Arana García; Coord. B. Burgos Garrido), Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 120 y 121.

²³³ Especialmente, se recomienda por su extensión y profundidad el trabajo de RODRÍGUEZ FLORIDO, I., *Los servicios urbanos del agua...*, op. cit.

²³⁴ CANTO LÓPEZ, M., “Políticas, regulación y control de los servicios urbanos del agua en el Reino Unido”, en *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua* (Dir. E. Arana García; Coord. B. Burgos Garrido), Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 335.

²³⁵ La página web de OFWAT está disponible en la URL: <https://www.ofwat.gov.uk/> (con acceso 19.03.2023).

*llevan a cabo en mercados competitivos y debía evitarse la tentación de abuso por parte de los monopolios privados que se crearon*²³⁶. Así, para evitar los abusos de este monopolio se consideró necesario que un ente externo fijara las tarifas. Esta tarea inicial fue progresivamente ampliada a otras cuestiones.

En 2006 este regulador cambió de nombre y pasó a denominarse *Water Services Regulation Authority*, aunque en la práctica sigue usando las antiguas siglas de OFWAT, por las que es mundialmente conocido.

Las características principales de este ente es que se trata de una agencia independiente con autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio. Su finalidad primordial es asegurar la sostenibilidad financiera de las empresas privadas proveedoras de los servicios y, al mismo tiempo, garantizar la calidad de los servicios del agua. Con este objetivo lleva a cabo las siguientes funciones: expide las licencias para la prestación del servicio a las empresas privadas por un plazo de 25 años, fija las tarifas de los servicios que revisa cada cinco años, determina los estándares de calidad de prestación del servicio, controla y fomenta la competencia entre las empresas privadas y puede imponer sanciones ante los incumplimientos detectados (arts. 11 y 12 y sección 142-143 de la *Water Industry Act*)²³⁷.

2. La experiencia portuguesa: la *Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos*

El caso más destacado en la implantación de un Ente Regulador del agua es el modelo portugués. Nuestro vecino luso creó en 2014 la *Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos* (ERSAR)²³⁸. Sobresale por cuanto a este organismo se le conceden unos poderes de intervención muy amplios, fruto de un desarrollo progresivo, ya que, con anterioridad, este país contó ya con otra entidad reguladora con unos poderes mucho más restringidos: el *Instituto Regulador de Águas e Resíduos*²³⁹.

²³⁶ GAYA FUERTES, J., *Informe sobre la regulación del ciclo...*, op. cit., pp. 35 y 36.

²³⁷ A mayor abundamiento, sobre la historia y funciones detalladas de OFWAT, vid. BYATT, I., “The regulation of water services in the UK”, en *Utilities Policy*, núm. 24, 2013, pp. 3-10; CASTRO, J. E., “La experiencia de Inglaterra y Gales en la organización de la regulación de los servicios de agua y saneamiento”, en *Agua, un derecho y no una mercancía: propuestas de la sociedad civil para un modelo público de agua* (Coord. J. Delclòs Ayats), Icaria, Barcelona, 2009, pp. 179-218; y CANTO LÓPEZ, M., “Políticas, regulación y control ...”, op. cit., pp. 335-355.

²³⁸ La web de ERSAR está disponible en la URL: <https://www.ersar.pt/pt> (con acceso 20.03.2023).

²³⁹ Sobre su creación, evolución y funciones que desempeña la ERSAR, vid. LOZANO COLMENAREJO, I., “Estado actual de las entidades reguladoras...”, op. cit., pp. 151 a 155; MELO

Queda sujeta a un marco normativo conformado por la Ley núm. 67/2013 de la Asamblea de la República Portuguesa, de 28 de agosto, que es la Ley marco de las entidades administrativas independientes y la Ley núm. 10/2014 de la Asamblea de la República Portuguesa, de 6 de marzo, por la que se aprueban sus Estatutos.

Los rasgos fundamentales de la ERSAR son que: es una entidad administrativa independiente con autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio. Su objetivo es regular y supervisar los sectores de los servicios públicos de abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas residuales urbanas, así como la gestión de residuos urbanos en Portugal. Asimismo, una de sus misiones primordiales es promover la eficacia en la prestación de estos servicios asegurando la existencia de condiciones que permitan alcanzar el equilibrio económico y financiero de estas actividades.

Para lograr estas metas, se le atribuyen tareas en distintos ámbitos, a saber:

1º) En el ámbito de la regulación estructural del sector: colabora con el Gobierno en el establecimiento de políticas públicas y contribuye al esclarecimiento de las normas de prestación de los servicios emitiendo recomendaciones e instrucciones vinculantes y supervisando la aplicación de la normativa.

2º) En el ámbito económico: fija las tarifas para la prestación de los servicios; garantiza que la facturación se realice de forma desglosada para la información del consumidor final y supervisa la contratación pública; emite dictámenes de carácter vinculante; evalúa y audita la aplicación de las tarifas en los sistemas de titularidad municipal con independencia de cuál sea su modelo de gestión; y sanciona los incumplimientos.

3º) En el ámbito prestacional: determina los estándares tanto de calidad del agua para su consumo como de los servicios de abastecimiento y depuración, promueve su mejora y vela por la salvaguardia de los derechos de los usuarios interviniendo en la resolución de conflictos con las entidades gestoras a través del arbitraje y la conciliación.

BAPTISTA, V. J., *The regulation of water and waste services. An integrated approach* (RITA-ERSAR), IWA publishing, 2014; RUI CUNHA MARQUES, V., *A regulação dos serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais. Uma perspectiva internacional*, Coleção Estudos, ERSAR, 2011; y TAVARES DA SILVA, S., “Regulación por contrato y regulación por agencia...”, *op. cit.*, pp. 125 y ss.

En definitiva, se trata de un ente regulador con amplias funciones de intervención.

3. La experiencia italiana: la *Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente*

En Italia, el ente regulador desde 2017 es la *Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente* (ARERA)²⁴⁰, si bien, también este país presenta una historia previa en la que se ha ejercido la regulación del agua desde diversos organismos que han ido evolucionando y fortaleciéndose desde la Ley Galli en 1994²⁴¹.

Sus funciones principales, por lo que a nosotros nos interesa, son elaborar la metodología tarifaria y aprobar las tarifas; determinar los parámetros mínimos de calidad del servicio, preparar acuerdos tipo para la asignación del servicio o promover la competencia y la eficiencia del mercado; verificar que los servicios se prestan correctamente; gestionar las reclamaciones de los usuarios, emitir dictámenes, llevar a cabo labores de inspección e imponer sanciones ante los incumplimientos detectados²⁴².

4. La experiencia chilena: la Superintendencia de Servicios Sanitarios

Finalmente, al otro lado del Atlántico, debemos aludir al caso de Chile, que cuenta también con una larga tradición en los entes reguladores específicos del agua, en concreto, desde 1989 con la *Superintendencia de Servicios Sanitarios* (SISS). La norma que creó este organismo fue la Ley 18.902 del 8 de enero de 1989²⁴³.

Según se define en esta ley, se trata de un “servicio funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeto a la

²⁴⁰ Fue creada por la Ley de 27 de diciembre de 2017, número 205. La página web de ARERA está disponible en la URL: <https://www.arera.it/> (con acceso 20.05.2024).

²⁴¹ Un recorrido desde la Ley Galli de 1994 hasta la actualidad y cómo se han asumido progresivamente ciertas tareas por organismos externos, puede verse en BOTTINO, G., *I servizi idrici, Acquedotti, fognature, depurazioni, inquinamento. Gestioni, controlli, responsabilità*, Giuffrè, Milán (Italia), 2002, pp. 15 y ss.; así como en FRACCHIA, F., “Los servicios urbanos del agua en Italia”, en *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua* (Dir. E. Arana García; Coord. B. Burgos Garrido), Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 314 y ss.

²⁴² A mayor abundamiento, vid. FRACCHIA, F., “Los servicios urbanos del agua en Italia”, *in totum*; LOZANO COLMENAREJO, I., “Estado actual de las entidades reguladoras...”, *op. cit.*, pp. 157 a 159; y FRACCHIA, F., VERNILE, S. y PANTALONE, P., “Servicio hídrico integrado: la experiencia italiana”, en *El servicio de abastecimiento de agua en España, Francia e Italia* (Dir. J. Tornos Mas), Iustel, Madrid, 2018, pp. 333-388.

²⁴³ DO. 27 de enero de 1990.

supervigilancia del Presidente de la República a través el Ministerio de Obras Públicas” (art. 1), por lo que, a diferencia de las anteriores no es un ente plenamente independiente.

Su objetivo esencial, por lo que a nosotros nos atañe, es garantizar que la población urbana reciba los servicios de abastecimiento y saneamiento con la calidad y continuidad determinada en la normativa, así como garantizar que el agua una vez usada es devuelta al dominio público en condiciones compatibles con el desarrollo sostenible, es decir, tras un proceso depurativo. Para ello, sus funciones principales son: proponer las tarifas que han de aplicarse a los servicios sanitarios urbanos (lo que incluye tanto el abastecimiento como el saneamiento), vigilar el cumplimiento de la normativa por parte de las prestadoras del servicio que operan en concesiones urbanas y velar porque se cumpla la normativa ambiental sobre depuración de las aguas. Asimismo, pretende garantizar la transparencia en el sector²⁴⁴.

Observamos, pues, que en el ámbito internacional se ha acudido con cierta frecuencia y, sobre todo en los últimos tiempos, a estos Entes Reguladores del Agua.

A nivel doctrinal su implementación en el ámbito hídrico ha sido defendida por autores como ARANA GARCÍA²⁴⁵, quien ve aquí una solución para los problemas en el ámbito hídrico y, en particular, del saneamiento; ARIMANY LAMOGLIA y MAGIDE HERRERO, en relación con la necesaria homogenización de las tarifas²⁴⁶; DE CASTRO²⁴⁷, de cara a definir a nivel estatal las condiciones mínimas de calidad de los servicios, los mecanismos de financiación y la fijación de las tarifas (tal y como ocurre en otros servicios como los eléctricos o de telecomunicaciones); o RODRÍGUEZ FLORIDO²⁴⁸, que considera imprescindible la creación de este organismo.

²⁴⁴ A mayor abundamiento, *vid.* GAYA FUERTES, J., *Informe sobre la regulación del ciclo...*, *op. cit.*, pp. 35 y ss.

²⁴⁵ ARANA GARCÍA, E., “Los servicios urbanos del agua en el Derecho Español: situación actual y perspectivas de futuro”, en *Diritto dell'economia*, núm. 3, 2018, p. 681.

²⁴⁶ ARIMANY LAMOGLIA, E. y MAGIDE HERRERO, M., “El necesario replanteamiento de los servicios públicos. Dos ejemplos paradigmáticos: el abastecimiento de agua a poblaciones y la atención sanitaria especializada”, en *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, núm. 1 extra, 2012, pp. 80 y ss.

²⁴⁷ DE CASTRO, J., “Aspectos técnicos de la gestión del agua en las ciudades”, en *Agua y ciudades* (Dir. A. Embid Irujo), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, p. 513.

²⁴⁸ RODRÍGUEZ FLORIDO, I., *Los servicios urbanos del agua...*, *op. cit.*, *in totum*.

En contraposición, otra parte de la doctrina ha criticado y rechazado la figura de un Ente Regulador del agua. Así, CARO-PATÓN CARMONA²⁴⁹, PIÑOL RIBAS²⁵⁰ o GAYA FUERTES. En particular, este último se planteó esta opción, aunque finalmente la descarta porque, según él, debido al alto número de municipios en España con competencias en la materia y con notables asimetrías de información y recursos entre unos y otros, “*el establecimiento de un regulador único nacional ‘fuerte’ se antoja como una solución imposible en el contexto actual. Sobre todo, si se pretende regular la totalidad de los servicios de agua (incluyendo los municipios más pequeños)*”²⁵¹. Lo cierto es que, este autor rechaza esta posibilidad si se trata de un Ente Regulador con amplios poderes de ejecución, que define como “*fuerte*” al estilo del Reino Unido (donde no olvidemos que el sector del agua está privatizado en Inglaterra y Gales, por lo que ciertamente el sistema no es extrapolable a España), pero no desaprueba que se puedan poner en marcha en España otros mecanismos de intervención “*más suaves*”, como la creación de un Observatorio²⁵².

En efecto, somos conscientes de las dificultades que entraña la instauración de un regulador en un sistema tan descentralizado como el nuestro. Asimismo, es cierto que al mencionado autor no le falta razón en apuntar las notorias disparidades existentes

²⁴⁹ Esta autora se cuestiona si sería necesario el establecimiento de estos entes reguladores cuando ya contamos en nuestro Ordenamiento con los Organismos de cuenca como órgano de coordinación de intereses. CARO-PATÓN CARMONA, I., “Sobre la regulación de los servicios urbanos del agua”, en *Agua y Derecho. Retos para el siglo XXI* (Dir. M. A. Benito López; Coords. J. Melgarejo Moreno, A. Molina Giménez y A. Ortega Giménez), Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 427 y 428.

²⁵⁰ Este autor considera que “*un regulador estatal, como se está proponiendo, es una figura que no encajaría sin desposeer a los municipios de su soberanía sobre los servicios y sin eliminar el carácter de servicio público de la gestión de los ciclos urbanos del agua*”. PIÑOL RIBAS, J., “El cicle de l'aigua i els cicles derivats”, en *El servei públic del cicle de l'aigua*, Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 2018, p. 59.

²⁵¹ GAYA FUERTES, J., *Informe sobre la regulación del ciclo...*, op. cit., p. 54.

²⁵² Obviamente, la intensidad interventora y objetivos o finalidades de cada una de estas opciones son sustancialmente distintas. La creación de un Observatorio estaría más enfocado a sistematizar la información, llevar a cabo encuestas y elaborar indicadores de gestión. Asimismo, sería también un lugar para la participación civil. *Ibidem*, p. 51.

Actualmente, ya contamos en España con algún órgano de este tipo a nivel autonómico, como es el caso del Consejo Andaluz del Agua, constituido y regulado por el Decreto 477/2015, de 17 de noviembre, por el que se regulan los Órganos Colegiados de Participación Administrativa y Social de la Administración Andaluza del Agua; y, fuera de nuestras fronteras, en Francia, en el plano municipal, con el *Observatoire Parisien de l'Eau* (Observatorio del Agua de París), creado en 2006 y regulado por el Decreto municipal de 22 de marzo de 2013.

Para más información, puede consultarse su página oficial GESTION DE L'EAU À PARIS, disponible en la URL: <https://www.paris.fr/pages/gestion-de-l-eau-2135#l-observatoire-parisien-de-l-eau> (con acceso 21.06.2024). Se desarrolla un análisis detallado de este fenómeno en: ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE OPERADORES PÚBLICOS DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO (AEOPAS), *Manual para el diseño e implementación de Observatorios Ciudadanos del Agua* (Dir. L. Babiano Amelibia), AEOPAS, Madrid, 2024.

entre nuestros municipios, pero, en nuestra opinión, sí podría establecerse un Ente Regulador para solventar ciertos problemas, sobre todo los referidos al tema tarifario. Precisamente, esa disparidad y asimetría es la razón principal por la que podría ser conveniente la existencia del Ente Regulador como punto de encuentro y armonización.

Además, debemos apuntar que la creación de un regulador es una solución reivindicada intensamente desde el sector profesional. A estos efectos podemos citar que ello se viene reclamando desde hace largo tiempo por AEAS (la asociación de agua y saneamiento más representativa a nivel estatal)²⁵³ y desde *The International Water Association* (IWA, la asociación del agua más relevante a nivel mundial, que reúne a científicos, investigadores, empresas tecnológicas, entidades y Administraciones relacionadas con los servicios del agua y otros interesados en la gestión del agua, como las asociaciones de consumidores, de más de 140 países). Esta última indica que ha ganado reconocimiento y está en aumento la cantidad de organismos reguladores que se vienen estableciendo en los distintos países²⁵⁴, siendo esta asociación una de las principales impulsoras internacionales de los mismos²⁵⁵.

Dicho esto, nos podríamos preguntar si en España sería factible extrapolar el establecimiento de un Ente Regulador, para descartar o no de entrada esta opción, y, en concreto, si ello sería constitucional.

²⁵³ Para MORCILLO BERNALDO DE QUIRÓS, el objetivo de este Ente Regulador “*debe ser el de armonizar los niveles de prestación de los servicios, las estructuras tarifarias, y la transparencia [...] El Regulador, basado en criterios técnicos independientes, rigurosos y transparentes podrá emplear procedimientos como la comparación entre indicadores y grados de cumplimiento de hitos y metas como acicate para favorecer la competencia y optimizar su desempeño, y contribuirá a la seguridad jurídica de los actores involucrados. Esta figura asegura la continuidad de las ventajas del actual equilibrio competencial, pero introducirá también elementos de optimización de la eficacia y la eficiencia, de la sostenibilidad y de la sensibilidad social*”. MORCILLO BERNALDO DE QUIRÓS, F., “El control público en la prestación de los servicios urbanos del agua en España”, en *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua* (Dir. E. Arana García; Coord. B. Burgos Garrido), Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 227 y 228.

²⁵⁴ THE INTERNATIONAL WATER ASSOCIATION (IWA), *La Carta de Lisboa: una guía para las políticas públicas y la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento*, marzo 2015, p. 5.

²⁵⁵ IWA fue el encargado de celebrar en 2014, junto con la ERSAR, el *I Foro Internacional de Reguladores*. En este encuentro, y bajo el liderato de la entidad portuguesa, se encomendó a IWA la formulación de un texto que sirviese de base para la regulación del sector, así como de orientación para las políticas públicas y la regulación de los servicios del agua en todo el mundo. Este encargo dio como fruto la Carta de Lisboa de la IWA en 2015 (conocida como *LIS-Water*) en la que se sentaron los principios básicos de actuación de los Gobiernos y Administraciones, de las autoridades reguladoras, de los prestadores de los servicios y de los usuarios.

El Ente Regulador se define en la *LIS-Water* como “*la autoridad pública responsable de aplicar y hacer cumplir las reglas, criterios, normas o requisitos que han sido política, legal o contractualmente adoptados, y que ejerce de forma independiente la supervisión de los servicios*”.

Siguiendo lo apuntado por varios autores, podemos encontrar sustento constitucional²⁵⁶ para su implantación en nuestro Ordenamiento jurídico, en particular, en los siguientes títulos competenciales del Estado:

- La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos (art. 149.1.1ª de la CE); competencia que se vincula con la necesidad de garantizar la homogeneidad en la recepción de unos servicios públicos esenciales como es el abastecimiento y el saneamiento.
- Las bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16ª de la CE); por lo que se refiere a los mecanismos de control en la calidad de las aguas y en la prestación del servicio de saneamiento.
- Las bases del régimen común de las AA.PP. (art. 149.1.18ª de la CE); por lo que respecta *“al control de costes efectivos, reparto de competencias entre las distintas Administraciones Públicas involucradas, y garantía de la autonomía local”*²⁵⁷.
- Y la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23ª CE)²⁵⁸.

Ahora bien, la intensidad interventora, objetivos y funciones de este Ente Regulador pueden ser muy variados, en función de si deseamos una mayor o menor intervencionismo en la materia y de si tenemos a nuestro alcance otros mecanismos jurídicos que entendamos pueden ser más adecuados para solventar los problemas relacionados con el agua y el saneamiento. Por lo que la determinación concreta de las tareas que se le asignen exige primero analizar nuestro Ordenamiento jurídico interno para ver si resulta conveniente adoptar esta u otras soluciones. Para ello, debemos partir, evidentemente, del Derecho comunitario al hallarnos integrados en la Unión Europea.

²⁵⁶ A mayor abundamiento, sobre la implantación de un Ente Regulador en España, vid. RODRÍGUEZ FLORIDO, I., “Las entidades de regulación sobre los servicios urbanos del agua y su encaje en el Ordenamiento jurídico español”, en *Observatorio del ciclo del agua 2021* (Dir. J. Tornos Mas; Subdirs. E. Arana García y T. M. Navarro Caballero; Coord. I. Rodríguez Florido), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2022, pp. 505-588.

²⁵⁷ También con sujeción a este título competencial RODRÍGUEZ FLORIDO defiende la creación de un Ente regulador del agua. RODRÍGUEZ FLORIDO, I., *Los servicios urbanos del agua...*, op. cit., p. 343.

²⁵⁸ GAYA FUERTES, J., *Informe sobre la regulación del ciclo...*, op. cit., p. 44 y 45; y RODRÍGUEZ FLORIDO, I., *Los servicios urbanos del agua...*, op. cit., p. 347.

CAPÍTULO III. LA PREOCUPACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA POR LA CALIDAD DE LAS AGUAS: INSTRUMENTOS COMUNITARIOS Y AGENDA EUROPEA

Dada nuestra pertenencia a la Unión Europea como E.M., es obvio que un estudio del cuadro regulador español del saneamiento y depuración de las aguas residuales requiere, ineludiblemente, un acercamiento previo a la normativa comunitaria que lógicamente lo condiciona; más aún, ante la inminente aprobación de la NDTARU (finales de 2024) que va a tener gran incidencia en nuestro sistema actual.

Huelga decir que, como Estado territorialmente descentralizado que somos, los principios y normativas que se promulgan en el seno de la Unión Europea vinculan al conjunto de las AA.PP. de este país. No obstante, es el Estado español, tal y como determinan los Tratados europeos, el responsable ante dichas instituciones por el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

I. LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DEL AGUA EN LA UNIÓN EUROPEA

A nivel comunitario, el desarrollo de la política de aguas ha ido estrechamente ligado al nacimiento y evolución, paulatina y progresiva, de la política comunitaria en materia medioambiental²⁵⁹. En este sentido, podemos situar hacia finales de 1960 el surgimiento de la preocupación internacional sobre esta cuestión. Consecuentemente, en los Tratados constitutivos no hallamos ninguna referencia a la política de medioambiente. No obstante, ello no impidió que la Unión Europea adoptase, desde sus

²⁵⁹ En este epígrafe solo dejamos apuntados los aspectos más trascendentes de la política ambiental comunitaria enfocada fundamentalmente al ámbito hídrico, pero puede acudir a la doctrina más autorizada para un análisis más pormenorizado de esta materia, a saber y entre otros muchos: ALONSO GARCÍA, E., *El Derecho ambiental de la Comunidad Europea*, Civitas y Fundación Universidad Empresa, Madrid, 1993, 2 volúmenes; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La política ambiental comunitaria su evolución y su futuro”, en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 14, 1986, pp. 79-86; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “Evolución y regulación actual de la política ambiental comunitaria”, en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 153, 1997, pp. 93-120; LÓPEZ RAMÓN, F., “Caracteres del Derecho Comunitario Europeo Ambiental”, en *RAP*, núm. 142, 1997, pp. 53-74; LOZANO CUTANDA, B. y PLAZA MARTÍN, B., “La política de medio ambiente”, en *Políticas de la Unión Europea* (Coord. E. Linde Paniagua), Colex, Madrid, 2008, pp. 811-876; ORDÓÑEZ SOLÍS, D., “Aguas, medio ambiente y Unión Europea a la política comunitaria europea de aguas: armonización y financiación”, en *Nuevo Derecho de Aguas* (Coord. S. González-Varas Ibáñez), Thomson Reuters Civitas, Madrid, 2007, pp. 101-130; PÉREZ GABALDÓN, M., “La política comunitaria de medio ambiente: el origen de la política de aguas de la Unión Europea”, en *La política comunitaria de aguas: marco de la acción estatal y autonómica: I Jornadas sobre el agua en España, cuestiones jurídicas y económicas* (Coord. A. M. Aura y Larios de Medrano), Dykinson, Madrid, 2012, pp. 67-92; o TIRADO ROBLES, M. C., *La política del agua en el marco comunitario y su integración en España*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2004.

primeros días, acciones dirigidas a la protección medioambiental (como, por ejemplo, así ocurrió con la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano, de 1972).

Ahora bien, dado que inicialmente la entonces Comunidad Económica Europea carecía de competencia expresa en materia medioambiental, la misma decidió fundamentar su actividad en títulos habilitantes indirectos, es decir, basando su actuación normativa en otras competencias que sí venían reflejadas expresamente en los Tratados, y que no eran propiamente ambientales²⁶⁰.

Posteriormente, gracias al Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo y la Haya el 17 y 28 de febrero de 1986, se incorporó un nuevo título sobre medioambiente, siendo esta, realmente, la primera base jurídica para una política común en esta materia (arts. 130R, 130S y 130T, específicamente en materia de medioambiente, y art. 100A que permitía la intervención basada en la aproximación de las legislaciones). Es precisamente en esta etapa donde nos encontramos con la promulgación de la DTARU, que supuso un gran avance para evitar la contaminación del medio hídrico y que los EE.MM. llevasen a cabo un tratamiento adecuado de las aguas con carácter previo a su vertido, aspecto que abordaremos después²⁶¹. La aprobación de la misma se hace con sujeción al art. 130R del Acta Única Europea que menciona expresamente en su Preámbulo, al estimar que la contaminación debida a un tratamiento insuficiente de las aguas residuales de un E.M. repercute a menudo en las de otros EE.MM. y que, consecuentemente, es necesaria una acción comunitaria en este sentido. Argumento irrefutable a nuestro juicio.

Seguidamente se firmó el Tratado de la Unión Europea en Maastricht, el 7 de febrero de 1992, donde la protección medioambiental pasó de ser una *acción* de la Comunidad a una *política propia* y un *objetivo* de la Unión Europea (art. 3.k del TUE y arts. 2 del TCE y 2 del TUE, respectivamente). Lo que supuso, en palabras de PAREJO

²⁶⁰ Se amparaba en el art. 100 TCEE, que hacía alusión a la competencia sobre la armonización de las legislaciones nacionales en aras de lograr el mercado común, y en el art. 235 TCEE, que contenía la denominada cláusula de imprevisión, según la cual, cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr los objetivos de la Comunidad en el mercado común, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, podrá adoptar las disposiciones pertinentes.

²⁶¹ En palabras de PAREJO ALFONSO, el Acta Única Europea supuso, en esencia, la extensión de la competencia comunitaria al ámbito medioambiental. PAREJO ALFONSO, L., “Origen y desarrollo del Derecho medioambiental en el ordenamiento comunitario europeo”, en *Derecho medioambiental de la Unión Europea* (Coord. J. Picón Risquez), Mc Graw-Hill, Madrid, 1996, p. 51.

ALFONSO, “*la plena incorporación, al máximo nivel jurídico, de la perspectiva y la dimensión medioambientales a la integración europea*”²⁶².

Años después, con el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997, se instauró la obligación de integrar la protección medioambiental en todas y cada una de las políticas sectoriales de la Unión y se refuerza definitivamente el principio de Desarrollo Sostenible que constituye uno de los objetivos esenciales de la Unión, que se recoge en el art. 2 del TUE, así como en los arts. 2 y 6 del TCE (en conexión con los arts. 174 a 176 TCE dedicados a la política medioambiental). De este periodo es fruto la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, conocida como la Directiva Marco del Agua, que abordaremos después.

Por su parte, el Tratado de Niza, de 26 de febrero de 2001, no introdujo ninguna modificación relevante en las disposiciones relativas al medioambiente, dado que su objetivo era reformar la estructura institucional de la Unión Europea. No obstante, podemos afirmar que estos cambios en las Instituciones, así como en los procesos de toma de decisiones, sin duda, tuvieron su influjo en el Derecho medioambiental comunitario. Prueba de ello es que impulsó el Sexto Programa de Acción comunitario en materia de medioambiente.

Finalmente, con el Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007 (en vigor desde el 1 de diciembre de 2009), la política de medioambiente incorpora ahora la lucha contra el cambio climático como *objetivo específico de la Unión*.

Como rasgo a destacar de este Tratado, hemos de señalar que el mismo otorga a la Unión personalidad jurídica propia. Por consiguiente, la Unión Europea se halla facultada para firmar acuerdos internacionales en los ámbitos de su competencia con terceros países. Recogiéndose, en su art. 3.5, que “*en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá al desarrollo sostenible del planeta*”. Asimismo, introduce diversas modificaciones que afectan a la política medioambiental tanto del Tratado de la Unión Europea (TUE) como del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCCE); pasando a denominarse este último, a partir de ahora, como el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En concreto, las modificaciones que se incorporan son las siguientes:

²⁶² *Ibidem*.

En primer lugar, respecto al TUE, en su art. 2, se dispone que la Unión obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basándose, entre otras cuestiones, en “*un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medioambiente*”²⁶³.

En segundo lugar, respecto al TFUE, el medioambiente se configura ahora como una *competencia compartida* entre la Unión y los EE.MM., lo que implica que ambos actores ostentan capacidad de actuación legislativa²⁶⁴.

Sobre el mismo, debemos destacar también, de forma especial, que su art. 191.1 TFUE dispone que la política de la Unión en el ámbito del medioambiente contribuirá a alcanzar el objetivo de “*la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medioambiente*” (donde, obviamente, a nuestro juicio, se englobaría la conservación de la calidad de las aguas). A mayor abundamiento, el citado precepto también marca como un objetivo de la Unión “*la protección de la salud de las personas*”, cuestión, como ya hemos mencionado en nuestra introducción, estrechamente relacionada con la depuración de las aguas residuales, pues su ausencia es fuente de enfermedades. De hecho, el borrador de la NDTARU, que se encuentra en trámite de aprobación, se acoge precisamente a este precepto como razón de su fundamentación.

Por su parte, el art. 191.2 TFUE preceptúa que “*la política de la Unión en el ámbito del medioambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión*”; y recoge los principios de precaución o cautela (analizado con detalle por ESTEVE PARDO²⁶⁵) y de acción preventiva, el principio de corrección de los atentados al medioambiente, preferentemente en la fuente misma, así como el principio de quien contamina paga. Todos ellos aplicables a nuestro objeto de estudio.

²⁶³ El art. 10.A.2.f) TUE prevé que “*la Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de: contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medioambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible*”.

²⁶⁴ El Tratado de Lisboa cambió la numeración del TCE con arreglo a una tabla de correspondencias que contiene, y que, por lo que a nosotros nos interesa, ubica ahora los antiguos arts. 174 a 176 TCE en los actuales 191 a 193 TFUE, que los dedica a la política en materia de medioambiente. Así, por ejemplo, en base a los mismos se aprobó la Directiva (UE) 2020/2184, de 16 de diciembre, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano.

²⁶⁵ ESTEVE PARDO, J., *El desconcierto del Leviatán. Política y Derecho ante las incertidumbres de la Ciencia*, Marcial Pons, Madrid, 2009.

Asimismo, el art. 192.2.b TFUE faculta al Consejo para adoptar²⁶⁶ medidas sobre “la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos” siendo este el fundamento jurídico principal en la materia que nos atañe.

Dicho esto, no es objeto del presente trabajo de investigación realizar un análisis pormenorizado del Derecho de la Unión Europea en materia de aguas ni de su evolución, dado que reputados estudios ya se han ocupado de ello²⁶⁷.

Centra ahora nuestra atención comentar que esta evolución de la política medioambiental de la Unión Europea ha dado su fruto en diversas resoluciones de carácter declarativo y también en la promulgación de una amplia normativa.

En concreto, y por lo que se refiere al agua y al saneamiento, vamos a señalar tres hechos que consideramos los más relevantes:

1º) En primer lugar, la Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2018, *sobre la gobernanza internacional de los océanos: una agenda para el futuro de nuestros océanos en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030*

²⁶⁶ Por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

²⁶⁷ Vid., entre otros, AGUDO GONZÁLEZ, J., “Las competencias de la Comunidad Europea en materia medioambiental y su incidencia en el ejercicio de las competencias en el ámbito interno”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 172, 1999, pp. 128-182; AGUDO GONZÁLEZ, J. y TRUJILLO PARRA, L., “Derecho y políticas ambientales en la Unión Europea”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 6, núm. 1, 2015, pp. 1-20; ALONSO GARCÍA, E., *El Derecho ambiental...* op. cit.; ALONSO GARCÍA, M. C., “La política medioambiental comunitaria y el significado de la aprobación del Tratado de la Unión Europea para la misma”, en *RAP*, núm. 140, 1996, pp. 335-356; DÍEZ VÁZQUEZ, J., “El Derecho de la Unión Europea en materia de medio ambiente: la política ambiental en la Unión Europea”, en *Estudios de Derecho y gestión ambiental* (Coord. F. J. Melgosa Arcos), Fundación Cultural Santa Teresa, Ávila, 1999, vol. 1, pp. 31-57; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La política ambiental comunitaria en el Tratado de la Unión Europea”, en *Revista de Derecho ambiental*, núm. 12, 1994, pp. 73-118; FUENTES-LOUREIRO, M. A., “El proceso de consolidación del Derecho penal ambiental de la Unión Europea”, en *Revista de Estudios Europeos*, núm. 79, 2022, pp. 324-343; GARCÍA URETA, A. M., “La protección del ambiente a la luz del Tratado de la Unión Europea”, *RVAP*, núm. 34, 1992, pp. 85-122; JORDANO FRAGA, J., “La aplicación del Derecho ambiental de la Unión Europea en España: Perspectivas de evolución y desafíos del *ius commune* ambiental europeo”, en *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 207, 2002, pp. 45-65; LÓPEZ RAMÓN, F., “La política de medio ambiente de la Comunidad Europea y su incidencia en el Derecho español”, en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo* (Dir. E. García de Enterría, J. D. González Campos y S. Muñoz Machado), Civitas, Madrid, 1986, vol. III, pp. 499-553, y “Caracteres del Derecho...”, op. cit., pp. 53-74; MARTÍN ARRIBAS, J. J., *La Unión Europea ante el fenómeno del cambio climático*, Universidad de Burgos, Servicio de Publicaciones, Burgos, 2005; MARTÍN MATEO, R., “El Derecho Ambiental en la Unión Europea. El siglo XXI. Retos y prospectiva”, en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 190, 2000, pp. 9-28; ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L., “El medio ambiente en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea: aspectos jurídicos”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 53, 1989, pp. 79-114; PAREJO ALFONSO, L., “Origen y desarrollo...”, op. cit., pp. 41-70; y PLAZA MARTÍN, C., *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005 y “Medio ambiente en la Unión Europea”, en *Tratado de Derecho Ambiental* (Dir. L. I. Ortega Álvarez y M. C. Alonso García; Coord. R. de Vicente Martínez), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 79-144.

(2017/2055 INI)²⁶⁸, que pone el acento en las presiones que actualmente sufre el medio marino, figurando, entre ellas, varias actividades relacionadas con el saneamiento y depuración, tales como: la contaminación que incluye la persistencia de sustancias peligrosas en los sedimentos y las masas de agua, los daños causados a los hábitats y los ecosistemas o la eutrofización, entre otros. Asimismo, alerta sobre el hecho de que en los océanos persisten más de 100 toneladas de residuos plásticos y microplásticos y afirma que *“si no se producen cambios significativos para el año 2100, más de la mitad de las especies marinas del mundo podrían encontrarse al borde de la extinción”*.

2º) Hemos de citar por su importancia, la promulgación de la Comunicación del Pacto Verde Europeo de 2019²⁶⁹ que expresa su preocupación por la contaminación y pretende la transformación de la Unión Europea *“en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos”*, aspirando a proteger, mantener y mejorar el capital natural. Esta Comunicación expone una hoja de ruta inicial de las políticas y medidas clave necesarias para hacer realidad ese objetivo, siendo parte integrante de la estrategia de la Comisión para aplicar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas antes reseñados, entre los que se halla el acceso al agua y al saneamiento para todos. Dentro de esas políticas se aspira a preservar y restablecer los ecosistemas y la biodiversidad, donde se encuadra la preservación del medio hídrico. También se subraya la necesidad de lograr un entorno sin sustancias tóxicas, para lo que se exige la adopción de más medidas. Igualmente, se señala en esa hoja de ruta que la Comisión *“propondrá medidas para hacer frente a la contaminación causada por la escorrentía urbana y por fuentes de contaminación nuevas o especialmente nocivas, por ejemplo, los microplásticos y las sustancias químicas, incluidos los medicamentos”*, ante la necesidad de abordar los efectos combinados de distintos contaminantes. Algo a tener muy en cuenta a la hora de acercarnos al saneamiento y depuración de las aguas residuales²⁷⁰.

²⁶⁸ DOUE núm. 61, de 19 de diciembre de 2018.

²⁶⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM (2019) 640 final *Pacto Verde Europeo*.

²⁷⁰ Además, el Pacto Verde Europeo se propone alcanzar el objetivo de la contaminación cero para un entorno sin sustancias tóxicas para la Unión Europea. Y ello, porque beneficia a la salud pública, al medioambiente y para lograr la neutralidad climática, a la par que implica una mejora en la resiliencia de Europa. Obviamente, dentro de esa contaminación cero, por lo que al medio hídrico se refiere, jugará un papel importante el saneamiento y depuración de las aguas residuales.

En conexión con ello, y derivada de esa hoja de ruta del Pacto Verde Europeo se ha desarrollado el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima. En cuyo art. 20 se establece que los

3º) Igualmente, y también derivado del Pacto Verde Europeo, ha visto la luz otro documento que marca actualmente la línea de acción en política medioambiental e hídrica, nos referimos a la Comunicación de la Comisión *La senda hacia un planeta sano para todos. Plan de Acción de la UE: Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo*²⁷¹, donde se subraya que la contaminación cero es un objetivo transversal que contribuye a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y complementa el objetivo de neutralidad climática para 2050.

Este documento es el pilar fundamental sobre el que se sustenta el enfoque europeo en materia hídrica. De hecho, en él se apuntó la necesidad de reformar la DTARU para que esta brinde una protección de la salud humana más elevada gracias a unas normas de calidad del agua más estrictas que aborden ciertos contaminantes que suscitan una profunda preocupación, como es el caso de los alteradores endocrinos, microplásticos y microcontaminantes (entre ellos, los productos farmacéuticos). Cuestiones, todas ellas, no contempladas en la actual Directiva.

Al mismo tiempo, se pretende la implantación de medidas en relación con el sector de las aguas residuales encaminadas a alcanzar la eficiencia energética y la neutralidad en carbono.

Dicho esto, debemos hacer un pequeño apunte de los principios que rigen esta política:

Los principios medioambientales comunitarios inspiran nuestra legislación ambiental y, por ende, cualquier acción que nuestros Poderes públicos adopten en relación al saneamiento y depuración de las aguas residuales. No profundizaremos en ellos dado que de esto ya se ocupa la mejor doctrina²⁷².

EE.MM. deben incluir en los informes de situación nacionales integrados de energía y clima que deben enviar a la Comisión Europea, entre otras cuestiones, y en caso de haberlo establecido como un objetivo nacional, la información sobre la aplicación de la trayectoria relativa a los objetivos sectoriales tales como la energía producida a través del tratamiento de lodos procedentes de la depuración de aguas residuales. Poniendo en evidencia de este modo, que el proceso de depuración de las aguas residuales puede jugar un relevante papel en la producción energética. Efectivamente, a nuestro juicio, esta debe ser la tendencia, dentro del fomento de las energías renovables.

²⁷¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “La senda hacia un planeta sano para todos. Plan de Acción de la UE: ‘Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo’”, COM (2021) 400 final, Bruselas (Bélgica), de 12 de mayo de 2021.

²⁷² Vid., entre otros, ALENZA GARCÍA, J. F., “Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, núm. 1, 2019, DOI: <https://doi.org/10.17345/rcda2579>; AGUILA, Y., DE MIGUEL PERALES, C., TAFUR, V. y PAREJO NAVAJAS, T. (Edits.), *Principios de Derecho Ambiental y Agenda 2030*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019; DORESTE HERNÁNDEZ, J., “La

Simplemente comentar que estos principios, que se recogieron inicialmente en el art. 174.2 del TCE, actualmente se aglutinan en el art. 191.2 del TFUE, que dispone que la política de la Unión “se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medioambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga”²⁷³.

No está de más recordarlos, dado que pueden ser invocados y aplicados de modo directo, tal y como viene reconociendo de modo reiterado la jurisprudencia comunitaria²⁷⁴. Es más, en el supuesto de que una norma nacional sea contraria a la

paulatina consolidación del principio de no regresión ambiental en la jurisprudencia española”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 102 (ejemplar dedicado a “Congreso Homenaje a Ramón Martín Mateo ‘VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental: Vulnerabilidad Ambiental’”), junio 2020, pp. 553-563; ESTEVE PARDO, J., “La intervención administrativa en situaciones de incertidumbre científica. El principio de precaución en materia ambiental”, en *Derecho del medio ambiente y Administración local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp. 201-212; FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, J., “La protección jurídica del Medio Ambiente. Principios informadores de la tutela ambiental”, en *Derecho administrativo del medio ambiente, temas y prácticas de actualidad jurídica* (Dir. Pilar Dopazo Fraguío), Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Servicio de Publicaciones, 2018, pp. 21-40; JARIA i MANZANO, J., “El principio de precaución como garantía de la justicia ambiental”, en *Derecho, globalización, riesgo y medio ambiente* (Coords. por E. J. Pérez Alonso, E. Arana García, J. L. Serrano Moreno y P. Mercado Pacheco), Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 375-392; LAGO CANDEIRA, A., “Principios generales de Derecho ambiental”, en *Diccionario de Derecho ambiental* (Dir. E. Alonso García y B. Lozano Cutanda), Iustel, Madrid, 2006, pp. 985-1000; LOPERENA ROTA, D., *Los principios del Derecho ambiental*, Civitas, Gobierno Vasco e Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria-Gasteiz, 1998; LÓPEZ RAMÓN, F., “Introducción general: regresiones del Derecho ambiental”, en *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, pp. 19-24; LOZANO CUTANDA, B., “Derecho Ambiental: algunas reflexiones desde el Derecho Administrativo”, en *RAP*, núm. 200 (ejemplar dedicado a “El Derecho Administrativo a los 30 años de nuestro ingreso en la Unión Europea”), 2016, pp. 409-438; RODRIGO HERNÁNDEZ, A. J., *El desafío del desarrollo sostenible: los principios de Derecho internacional relativos al desarrollo sostenible*, Marcial Pons, Madrid/Fundación Privada Centro de Estudios Internacionales, Barcelona, 2015; SANZ LARRUGA, F. J., “El concepto de responsabilidad compartida y el principio de subsidiariedad en el Derecho Ambiental”, en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 3, 1999, pp. 559-582; SERRANO MORENO, J. L., *Principios de Derecho Ambiental y ecología jurídica*, Trotta, Madrid, 2007; SORO MATEO, B., “Construyendo el principio de precaución”, en *RAr.AP*, núm. 49-50, 2017, pp. 87-151; y SORO MATEO, B., JORDANO FRAGA, J. (Dir.), ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. (Coord.), *Viejos y nuevos principios del Derecho Ambiental*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

²⁷³ Junto a estos principios funcionales, MARTÍN MATEO distingue otro conjunto de principios de carácter estructural del Derecho ambiental, denominándolos como *megaprincipios* del Derecho ambiental, a saber: *principio de globalidad*, *principio de horizontalidad*, *principio de sostenibilidad* y *principio de responsabilidad compartida*, que nos interesa especialmente reseñar dado que significa que en la tarea de protección o defensa del medioambiente las obligaciones que de ella se derivan no recaen exclusivamente sobre un sujeto, sino que supone la responsabilidad de todos los actores implicados (sujetos públicos y privados) de una forma u otra en tal función. MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Ambiental*, Aranzadi, Cizur Menor, 2003.

²⁷⁴ Así, la STJCE de 5 de mayo de 1998, asunto C-157/96, *The Queen vs. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Commissioners of Customs & Excise* y las SSTJUE de 22 de noviembre de 2005, asunto C-144/04, *Werner Mangold vs. Rüdiger Helm*; de 7 de septiembre de 2004, asunto C-127/02, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee y Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels vs. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*; de 11 de abril de 2013, asunto C-258/11, *Peter Sweetman y otros vs. An Bord Pleanála*; de 12 de abril de 2018, asunto C-323/17, *People*

teleología de estos principios, serán directamente eficaces desplazando a la norma nacional no acorde con ellos²⁷⁵. Por lo que nuestra normativa nacional en materia de saneamiento y depuración deberá respetarlos.

Lo cierto es que la importancia y la aplicación de estos principios es fácilmente perceptible en el ámbito del saneamiento y la depuración. Así, ocurre, por ejemplo:

- con el principio de prevención y de precaución o cautela, por lo que se refiere a la regulación de las sustancias tóxicas prohibidas y de los niveles de calidad que han de alcanzar las aguas depuradas para ser empleadas con distintos usos, o respecto a la regulación de los contaminantes emergentes;

- con el principio de corrección de la contaminación en su fuente, por cuanto las aguas deben ser depuradas con carácter previo a su vertido;

- y, con el principio de quien contamina paga y el de recuperación de costes que se reflejan: el primero de ellos, en nuestro Ordenamiento jurídico interno a través del art. 113 del TRLA, que recoge el canon de control de vertidos al dominio público hidráulico que grava todos los vertidos realizados, ya se hallen o no autorizados por el Organismo de cuenca y que pretende financiar las actuaciones de estudio, control, protección y mejora del medio receptor de esos vertidos²⁷⁶; y el segundo de ellos, en el art. 9 de la DMA y en el art. 111.bis de nuestro TRLA, que determina que las AA.PP. competentes deberán instaurar los mecanismos oportunos para repercutir los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua, de forma que se incentive su uso eficiente²⁷⁷.

Over Wind y Peter Sweetman vs. Coillte Teoranta; y de 17 de abril de 2018, asunto C-441/17, Comisión vs. Polonia.

Ello también se ha extrapolado a nuestra jurisprudencia nacional, por ejemplo, en las SSTC (todas del Pleno) 237/2012, de 13 de diciembre y la 19/2013, de 31 de enero de 2013, que resuelven los recursos de inconstitucionalidad planteados contra el Plan Hidrológico Nacional y donde se estima la aplicación de estos principios.

También las SSTC (Pleno) 106/2014, de 24 de junio (Sala Segunda) 134/2014, de 22 de julio, y (Pleno) 57/2015, de 18 de marzo, que son analizadas por SORO MATEO, B., en “Construyendo...”, *op. cit.*, p. 94; y JORDANO FRAGA, J., “El fracking en el estrado: recogiendo el guante verde arrojado por el Tribunal Constitucional a las Comunidades Autónomas”, en *RAr.AP*, núm. 45-46, 2015, p. 21.

²⁷⁵ STJUE de 9 de marzo de 1978, asunto C-106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato vs. SpA Simmenthal (apartado 21).

²⁷⁶ *Vid.* al respecto, TOLEDO JÁUDENES, J., “El principio quien contamina, paga y el canon de vertidos”, en *RAP*, núm. 112, 1987, pp. 289-336; y HERRERA MOLINA, P. M., “El principio quien contamina paga”, en *Tratado de tributación medioambiental* (Coord. F. Becker Zuazua, L. M. Cazorla Prieto, J. Martínez-Simancas Sánchez), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pp. 187-212.

²⁷⁷ Para la configuración de estas excepciones, los organismos de cuenca deben emitir un informe debidamente motivado que argumente que los fines y logros ambientales no se ven comprometidos en las

Traer a colación estos principios no resulta para nada una cuestión baladí, ya que, a la hora de analizar la regulación autonómica sobre el saneamiento, hemos detectado algún caso donde consideramos se trasgreden estos principios. En concreto, opinamos que ello ocurre con la declaración de las zonas sensibles en Castilla y León (declaración que condiciona el tratamiento depurativo que debe dispensarse a las aguas residuales en estas zonas), y ello porque, tras reconocer la norma castellanoleonesa que ciertas zonas que se hallan en su territorio reunirían los requisitos de la DTARU para ser declaradas como tales, opta por no otorgarles esta categoría basándose en su *desconocimiento* de los procesos de autodepuración y contaminación difusa.

Junto a los anteriores principios, hay que apuntar que poco a poco se está abriendo paso el principio de no regresión (o cláusula *standstill*) mediante el que se pretende que no se adopten normas que puedan disminuir el nivel de protección del medioambiente alcanzado hasta el momento²⁷⁸. Este principio ha sido ya reconocido por nuestro TC en su Sentencia (Pleno) 233/2015, de 5 de noviembre (FJ 2), si bien mencionando que “*es hoy por hoy a lo sumo una lex non scripta en el Derecho internacional y, sin duda, constituye una formulación doctrinal avanzada*”²⁷⁹.

II. LA REGULACIÓN DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS EN LA UNIÓN EUROPEA

La regulación de la calidad de las aguas y, por ende, de los vertidos de aguas residuales hunde sus raíces en el Primer Programa de Acción sobre el Medioambiente 1973-1976, donde ya se puso de manifiesto la necesidad de protección de la calidad de las aguas, tras el cual se han ido aprobando sucesivamente varios programas.

El actual es el VIII Programa de Acción en Materia de Medioambiente 2022-2030, aprobado mediante la Decisión (UE) 2022/591 del Parlamento Europeo y del

respectivas planificaciones hidrológicas. Informe que se emitirá en el plazo de tres meses y con carácter preceptivo y previo a la resolución que se adopte.

²⁷⁸ Como acertadamente señala LÓPEZ RAMÓN, este principio deriva del principio de desarrollo sostenible e “*impone un progreso solidario con las generaciones futuras, solidaridad que implica no retroceder nunca en las medidas de protección del medioambiente*”. LÓPEZ RAMÓN, F., “Introducción general...”, *op. cit.*, pp. 20 y 21.

²⁷⁹ Principio sobre el que también reflexiona LOZANO CUTANDA, vinculándolo a la idea de exigencia de motivación en las medidas legislativas que impliquen un retroceso en la protección ambiental. LOZANO CUTANDA, B., “Derecho ambiental...”, *op. cit.*, p. 426.

Ya se refleja en nuestra jurisprudencia, en las SSTs (todas ellas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 23 de febrero de 2012, de 20 de marzo de 2013 y de 10 de julio de 2015. También ha sido invocado por los TSJ de las CC.AA. Véanse, entre otras, las SSTSJ de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 1366/2012, de 10 de diciembre, y núm. 232/2018, de 29 de marzo; y de la Comunidad de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 301/2015, de 25 de marzo.

Consejo, de 6 de abril de 2022, en cuyo art. 2 se marcan como objetivos prioritarios lograr la contaminación cero, también en este medio, así como “*la protección, conservación y recuperación de la biodiversidad marina, terrestre y de las aguas interiores dentro y fuera de las zonas protegidas...*”. Por lo que podemos afirmar que la lucha contra la contaminación de las aguas es hoy un *objetivo prioritario*.

Estos Programas se han plasmado a lo largo de los años en multitud de Directivas. Normas que, en virtud de su naturaleza jurídica, marcan a los Estados los resultados u objetivos a obtener, dejándoles libertad para decidir cómo las han de aplicar e implementar en sus correspondientes Ordenamientos jurídicos internos.

No obstante, aunque se deja esta libertad, tal y como vamos a ver, asistimos cada vez más, a una regulación muy detallada y pormenorizada que reduce el círculo de discrecionalidad de los Estados (ello va a manifestarse especialmente en la DTARU, con la obligación de determinar las aglomeraciones urbanas).

Lo cierto es que las normas de Derecho comunitario que se han ocupado (de forma directa o indirecta) de cuestiones relacionadas con el saneamiento y la calidad de las aguas han sido numerosas y variadas.

A estos efectos se podrían distinguir tres grandes grupos: un primer grupo que se ocupa de la protección del medioambiente y de la calidad de las aguas²⁸⁰, un segundo

²⁸⁰ Entre ellas, cabe citar, por ejemplo: 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 (derogada); la Directiva 80/68/CEE del Consejo, del 17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas (derogada); la Directiva 86/280, de 12 de junio de 1986, sobre 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 (derogada); y la Directiva 2008/105/CE, de 16 de diciembre que establece las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de agua. Respectivamente: DOUE núm. 129, de 18 de mayo de 1976; DOUE núm. 20, de 26 de enero de 1980; y, DOUE núm. 181, de 4 de julio de 1986, rect. DOUE núm. 181, de 7 de agosto de 1986.

En este punto también cabría citar otras no circunscritas solo al medio hídrico, pero que inciden en el mismo, como la Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre de 1996 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (derogada) mediante la que se aprobaron un conjunto de medidas para evitar, o al menos reducir, las emisiones de estas actividades en la atmósfera, el agua y el suelo y por la que se estableció la autorización ambiental integrada, que vino a suponer un antes y un después de la intervención administrativa en la materia. Una norma comunitaria que fue sustituida por la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (derogada), a su vez sustituida por la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación). Respectivamente: DOUE núm. 148, de 15 de junio de 1999, DOUE núm. 24, de 29 de enero de 2008 y DOUE núm. 334, de 17 de diciembre de 2010, rect. DOUE núm. 158, de 19 de junio de 2012.

grupo que establece normas de calidad para proteger la salud humana²⁸¹, y un tercer grupo que fija los límites de emisión de ciertas sustancias²⁸².

Igualmente, podríamos agregar un cuarto grupo que no regula propiamente la calidad de las aguas, pero contiene ciertas alusiones aplicables a la actividad del saneamiento y la depuración²⁸³.

Obviamente, no es objeto del presente trabajo profundizar en el recorrido de este compendio de Directivas, toda vez que la más autorizada doctrina ya lo ha hecho, sino que nos vamos a centrar en las Directivas nucleares y vigentes que atañen al saneamiento y depuración de las aguas, y que especialmente nos interesan porque instauran ciertas obligaciones que en nuestro ámbito interno deben cumplir los Poderes públicos competentes. Pasamos a ocuparnos de ellas.

III. DIRECTIVAS CON INCIDENCIA EN MATERIA DE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN

Las Directivas que van a centrar nuestra atención son fundamentalmente dos: la DMA y la DTARU, eje articulador básico de nuestro sistema de saneamiento.

²⁸¹ Entre ellas, podemos destacar: la Directiva 75/440/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, relativa a la calidad requerida para las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en los Estados miembros (derogada); la Directiva 80/778/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (derogada); la Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño (derogada); la Directiva 78/659/CEE del Consejo, de 18 de julio de 1978, relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces (derogada); y la Directiva (UE) 2020/2184 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano. Respectivamente: DOCE núm. 194, de 25 de julio de 1975; DOCE núm. 229, de 30 de agosto de 1980; DOCE núm. 31, de 5 de febrero de 1976; DOCE núm. 222, de 4 de agosto de 1978; y, DOUE núm. 435, de 23 de diciembre de 2020.

²⁸² Entre ellas, por ejemplo, son reseñables: la Directiva 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático (derogada) y para el mercurio, podemos hacer referencia a la Directiva 82/176/CEE del Consejo, 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 electrólisis de los cloruros alcalinos (derogada); la Directiva 84/156/CEE del Consejo, de 8 de marzo de 1984, del mismo título que la anterior (derogada); la Directiva 83/513/CEE del Consejo, de 26 de septiembre de 1983, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de cadmio (derogada) y la Directiva 84/491/CEE del Consejo, de 8 de marzo de 1984, 84/491/CEE relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de hexaclorociclohexano (derogada). Respectivamente: DOUE núm. 129, de 18 de mayo de 1976; DOCE núm. 81, de 27 de marzo de 1982; DOCE núm. 74, de 17 de marzo de 1984; DOUE núm. 291, de 24 de octubre de 1983; DOUE núm. 274, de 17 de octubre de 1984; y DOUE núm. 274, de 17 de octubre de 1984.

²⁸³ Por ejemplo, la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medioambiente, que determina en su art. 4.1 la obligación de someter a una evaluación de impacto ambiental los proyectos relativos a las plantas de tratamiento de aguas residuales de capacidad superior al equivalente de 150.000 habitantes. DOUE núm. 26, de 28 de enero 2012.

No obstante, hemos de señalar que, aunque la Directiva más importante para nosotros, sea obviamente la relativa a las aguas residuales y que esta fue aprobada en 1991, no vamos a seguir aquí un orden cronológico, sino que, en primer lugar, procede abordar, por pura coherencia, la DMA, dado que es el marco básico de actuación en la política hídrica europea.

No obstante, debemos advertir que existe otro conjunto de Directivas que influyen en la calidad de nuestras aguas y especialmente en el contenido del vertido de las aguas residuales y que simplemente referenciamos al final del presente epígrafe dado que esta cuestión, como ya hemos avanzado, queda fuera de nuestro objeto, remitiéndonos a la mejor doctrina al efecto.

1. La Directiva Marco del Agua

La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, conocida como Directiva Marco del Agua (DMA), contiene los principios comunes y el marco global de acción en materia hídrica que debe ser desarrollado con posterioridad por los EE.MM.²⁸⁴.

La DMA regula de forma unitaria cuestiones relativas tanto a las aguas continentales, las aguas de transición²⁸⁵ y las aguas costeras, siendo de aplicación a todas ellas, a diferencia de lo que ocurre en el Ordenamiento jurídico español que establece cuerpos jurídicos diferenciados. Ello no quiere decir, tal y como indica

²⁸⁴ En concreto, en el caso español, esta Directiva se traspuso a nuestro Ordenamiento, mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2003. Sobre este proceso de transposición, *vid.* TIRADO ROBLES, M. C., “La Directiva marco de aguas y los problemas de su transposición en los Estados miembros”, en *La política comunitaria de aguas: marco de la acción estatal y autonómica: I Jornadas sobre el agua en España, cuestiones jurídicas y económicas* (Coord. A. M. Aura y Larios de Medrano), Dykinson, Madrid, 2012, pp. 93-126. No obstante, como bien indica AGUDO GONZÁLEZ, nuestro Ordenamiento jurídico efectuó una primera aproximación con la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, por la que se modificó la Ley de Aguas, “que introdujo una nueva orientación que ya anticipaba la transposición de la futura Directiva Marco, en aquel momento en avanzado proceso de elaboración”, destacando entre esas modificaciones el art. 84.a) y b) de la Ley de Aguas (posteriormente art. 92 del TRLA), que determinaba como objetivos de la protección del dominio público hidráulico: “a) Prevenir el deterioro del estado ecológico y la contaminación de las aguas para alcanzar un buen estado general”, así como “establecer programas de control de calidad en cada cuenca hidrográfica”. AGUDO GONZÁLEZ, J., “El Derecho de Aguas en perspectiva europea: la trascendencia de la Directiva Marco de Aguas”, en *El Derecho de Aguas en clave europea* (Coord. J. Agudo González), La Ley, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2010, pp. 110 a 112.

²⁸⁵ *Vid.* NAVARRO ORTEGA, A., *El régimen jurídico de las aguas de transición: un punto de encuentro entre la legislación de aguas y la de costas*, Tesis Doctoral dirigida por E. Arana García, Universidad de Granada, Granada, 2014.

SETUÁIN MENDÍA, que el texto comunitario imponga a nuestro Estado una variación del reparto competencial por lo que al demanio hídrico se refiere, sino que, a los Poderes públicos españoles se les exige el logro de los objetivos fijados en ella. Meta, esta última, para la que el TC ha recordado en reiteradas ocasiones la exigencia de una cooperación efectiva entre las distintas AA.PP. con atribuciones en la materia²⁸⁶.

Es decir, esta Directiva no tiene como objetivo una armonización total de la normativa de los EE.MM. en el ámbito del agua, tal y como dispone la STJUE de 1 de julio de 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, Asunto C-461/13, sino que instaura los cimientos donde se asienta esta política, debiendo los Estados elegir los mecanismos para alcanzar esos objetivos²⁸⁷.

Ello es coherente con la diversidad hidrológica de los diversos Estados de la Unión Europea. No en vano, la figura utilizada de Directiva frente al Reglamento es una forma, como expone AGUDO GONZÁLEZ, de “evitar la uniformización logrando al mismo tiempo una aproximación o armonización jurídica básica del ordenamiento de los distintos Estados”²⁸⁸.

Lo cierto es que esta norma ha supuesto una auténtica revolución en la gestión del agua²⁸⁹, al diseñar la política hídrica común para la Unión Europea, precisando en su

²⁸⁶ SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, op. cit., p. 123.

²⁸⁷ Así lo evidencia también la doctrina. En concreto, FANLO LORAS comenta acertadamente que “al tratarse de una Directiva, los Estados están obligados a alcanzar el resultado establecido, pero (pese al detallismo excesivo de la DMA en determinados aspectos) no están predeterminados las medidas o instrumentos concretos que deba aplicar cada Estado miembro, de acuerdo con el principio de autonomía institucional. Caben pues, muy diferentes actuaciones, en función, como queda señalado, de la realidad legislativa y administrativa previa existente en cada Estado”. FANLO LORAS, A., “Los planes de gestión y los programas de medidas en la Directiva Marco de Aguas. Su confusa transposición al Derecho español”, en *Revista electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja*, núm. 4, 2006, p. 53.

²⁸⁸ AGUDO GONZÁLEZ, J., “El Derecho de Aguas en perspectiva europea...”, op. cit., p. 88. En el mismo sentido, FANLO LORAS, A., “La evolución del Derecho comunitario europeo sobre el agua”, en *El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación* (Dir. A. Embid Irujo), Civitas, Madrid, 1998, p. 205; y CASADO CASADO, L., *La regulación de los vertidos...* op. cit., pp. 153 y 154. Ese marco global de acción debe ser desarrollado con posterioridad por los EE.MM.

²⁸⁹ A este trascendente cambio se refieren, entre otros, AGUDO GONZÁLEZ, J., “La Directiva Marco, la nueva cultura del agua y el imperativo de evolución de la política hidráulica española hacia un modelo de gestión sostenible”, en *Nuevo Derecho de Aguas* (Coord. S. González-Varas Ibáñez), Civitas, Madrid, 2007, pp. 131-156; ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., “La calidad ambiental de las aguas como eje vertebrador de la nueva normativa comunitaria”, en *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas* (Coord. E. Pérez Pérez), Ecoiuris, Madrid, 2003, pp. 95-126; CASADO CASADO, L., “Principales repercusiones de la Directiva Marco de Aguas en el ordenamiento jurídico español”, en *Nuevo Derecho de Aguas* (Coord. S. González-Varas Ibáñez), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, pp. 162 y ss.; CARLES GENOVÉS, J., “La Directiva europea de aguas y la reforma de la Administración hidráulica”, en *El Agua en España. Propuestas de futuro* (Coord. P. Arrojo Agudo), Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid, 2004, p. 256; MARTÍNEZ GIL, F. J., “La nueva cultura del agua”, en *El Agua en España. Propuestas de futuro* (Coord. P. Arrojo Agudo), Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid, 2004, p. 314; MELLADO RUIZ, L., *Gestión sostenible del agua y evaluación de*

considerando primero que el agua *no es un mero bien comercial*, sino que constituye un *patrimonio* que debe ser protegido, defendido y tratado como tal. En consecuencia, nosotros añadimos que ha de ser correctamente depurada.

En este sentido, hemos de convenir con CASADO CASADO, para quien la garantía de la calidad de las aguas se erige en el eje o núcleo fundamental del marco diseñado para la política hidráulica en el seno de la Unión Europea²⁹⁰.

Obviamente, estos principios y objetivos de la DMA deben alcanzar a todas las parcelas de la misma y presidir también la tarea del saneamiento y depuración de las aguas residuales.

Sumergiéndonos en el tema que nos ocupa, hemos de precisar que lo cierto es que esta norma no regula, específicamente, el saneamiento y depuración de las aguas residuales, si bien, incluye algunas referencias a la protección de las aguas, su uso sostenible y su calidad (entre otras cuestiones), que presentan indudables conexiones de nuestro interés; porque podemos afirmar que la depuración se erige en medio necesario para alcanzar tales objetivos. Dicho esto, pasamos a apuntar algunas precisiones.

En primer lugar, podemos detectar en su considerando 17 una referencia indirecta a la actividad de saneamiento y depuración de las aguas al afirmar que una política de aguas eficaz y coherente debe considerar la vulnerabilidad de los ecosistemas acuáticos; particularmente, aquellos ubicados en las proximidades costeras, los estuarios o en golfos o mares relativamente cerrados, dado que “*el equilibrio de todas estas zonas depende en buena medida de la calidad de las aguas continentales que fluyen hacia ellas*”. Obviamente, la buena calidad de esas aguas fluyentes tras su uso se logra con el proceso de depuración con carácter previo al vertido.

impacto ambiental de obras hidráulicas, Comares, Granada, 2004, pp. 14, 39 y ss.; y ORTIZ DE TENA, M. C., “La protección de la calidad de las aguas”, en *RAAP*, núm. 71-72, 2008, pp. 67 y 68.

En el polo opuesto, CARO-PATÓN CARMONA, para quien “*la Directiva no incorpora ningún cambio, sino que refuerza la tendencia ya presente en España de manera destacada desde la reforma de la Ley de aguas de 1999*”, por lo que estima que “*hemos de relativizar su incidencia*”. CARO-PATÓN CARMONA, I., “La Directiva Marco de aguas y su transposición al Derecho español: análisis jurídico general”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 9, 2006, pp. 42 y 43.

²⁹⁰ CASADO CASADO, L., *Principales repercusiones de la Directiva Marco de Aguas...*, op. cit., p. 187.

Entre sus características más notables se halla que integra a nivel comunitario el concepto de *cuenca hidrográfica* (art. 2.13) y de *demarcación hidrográfica* (art. 2.15) y que procura un enfoque integral en la gestión de los recursos hídricos. En este sentido, en el Dictamen motivado a España de 18 de marzo de 2010 la Comisión dejó claro que el ámbito de gestión debe ser la demarcación hidrográfica y no la cuenca hidrográfica.

Igualmente, se afirma la necesidad de interrumpir o reducir paulatinamente la contaminación por vertido, la emisión o pérdida de sustancias peligrosas prioritarias y de adoptar medidas para erradicar la contaminación de las aguas superficiales por las sustancias prioritarias y para reducir progresivamente la contaminación por otras sustancias (considerandos 43 y 45 de la DMA). Lógicamente, una forma de reducir la presencia de esas sustancias en las masas de agua (junto con su prohibición de empleo) es a través del proceso depurativo.

Mediante el establecimiento de ese marco común de las aguas se pretende prevenir todo deterioro adicional, proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos y terrestres, promover un uso sostenible del agua, disminuir los vertidos, ayudar a paliar los efectos de las inundaciones y sequías y garantizar la reducción progresiva de la contaminación del agua subterránea, así como evitar nuevas contaminaciones, contribuyendo, de esta forma, a lograr el “*buen estado químico y ecológico de las aguas*”, objetivo último de la Directiva (art. 1 de la DMA).

Concepto, este último del “*buen estado*” un tanto ambiguo e indeterminado²⁹¹, que necesita ser matizado por otras normas de calidad que marquen cuáles son los parámetros aceptados²⁹² en el caso concreto. Así, MOLINA GIMÉNEZ pone de relieve que el alcance de este concepto “*queda en buena medida derivado a una decisión discrecional técnica que los Estados han de abordar en cada masa de agua*”²⁹³.

En alusión a la calidad y buen estado de las aguas, razona MUÑOZ AMOR que, en nuestra política hidráulica, lo cierto es que los aspectos sobre la calidad de las aguas

²⁹¹ Si bien, la DMA perfila los siguientes términos: el de *buen estado ecológico*, como “*el estado de una masa de agua superficial, que se clasifica como tal con arreglo al Anexo V*” (art. 2.22 de la DMA); el de *buen estado químico de las aguas superficiales*, como “*el estado químico necesario para cumplir los objetivos medioambientales para las aguas superficiales establecidos en la letra a) del apartado 1 del art. 4, es decir, el estado químico alcanzado por una masa de agua superficial en la que las concentraciones de contaminantes no superan las normas de calidad medioambiental establecidas en el Anexo IX y con arreglo al apartado 7 del art. 16, así como en virtud de otras normas comunitarias pertinentes*” (art. 2.24 de la DMA); y, el de *buen estado químico de las aguas subterráneas* como “*el estado químico alcanzado por una masa de agua subterránea que cumple todas las condiciones establecidas en el cuadro 2.3.2 del Anexo V*” (art. 2.25 de la DMA).

²⁹² Sobre la interpretación del buen estado de las aguas en los países europeos, *vid.* LÓPEZ RAMÓN, F., “La planificación hidrológica en los estados miembros de la Unión Europea tras la Directiva Marco del Agua”, en REDA, núm. 147, Civitas, Pamplona, 2010, p. 12.

²⁹³ MOLINA GIMÉNEZ, A., “La contaminación difusa del agua por actividades agrarias. Especial referencia al riego con aguas regeneradas”, en *Agua y Derecho. Retos para el siglo XXI* (Dir. M. A. Benito López; Coords. J. Melgarejo Moreno, A. Molina Giménez y A. Ortega Giménez), Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, p. 108. A mayor abundamiento, *vid.* LEE, M., “Law and governance of water protection policy”, en *Environmental Protection: European Law and Governance* (Dir. J. Scott), Oxford University Press, Oxford (Reino Unido), 2009, p. 30.

siempre “*han pasado a un plano instrumental o accesorio en torno a la cantidad*”²⁹⁴. Sin duda, ello lo podemos apreciar en nuestro propio Ordenamiento jurídico, que se ha centrado tradicionalmente más en cuestiones de *abastecimiento* que de *saneamiento* y *depuración*, siendo estos dos últimos, a nuestro juicio, una suerte de “patito feo”. En la misma línea se expresa ARANA GARCÍA, quien considera que el problema de las aguas residuales ha estado oculto “*en un segundo plano*” bajo “*problemas más rentables políticamente*” dentro del ámbito medioambiental²⁹⁵.

Consecuentemente, según MUÑOZ AMOR, “*aun habiéndose convertido la protección de la calidad de las aguas en uno de los objetivos de la planificación hidrológica siempre ha primado la regulación jurídica de los aspectos cuantitativos, de modo que la calidad se ha protegido para preservar los usos posteriores*”²⁹⁶. Por lo que se estima de una gran trascendencia la aplicación del sistema de control de calidad de las aguas implantado por la DMA.

Asimismo, la Directiva contiene otro término en clara alusión al control de los vertidos tras su saneamiento y depuración que nos interesa tener presente: el concepto de *planteamiento combinado*, que se refiere al control de los vertidos y las emisiones en aguas superficiales y que después desarrollaremos (art. 2.36 de la DMA).

Además, la DMA establece una serie de objetivos ambientales tanto para las aguas superficiales como subterráneas que podemos entender relacionados con nuestro tema de estudio, cuáles son:

- Por un lado, y en relación con las aguas *superficiales*, el hecho de que los Estados deban poner en práctica las medidas que se requieran para prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficiales, así como protegerlas, mejorarlas, regenerarlas, lograr un buen potencial ecológico y un buen estado químico, igualmente, reducir progresivamente la contaminación procedente de sustancias prioritarias e interrumpir o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias²⁹⁷ [art. 4.1.a) de la DMA].

²⁹⁴ MUÑOZ AMOR, M. M., *La calidad de las aguas. Régimen vigente y grado de cumplimiento de la normativa comunitaria*, Ecoiuris, Madrid, 2005, p. 107.

²⁹⁵ ARANA GARCÍA, E., “La obra hidráulica como elemento determinante...”, *op. cit.*, p. 332.

²⁹⁶ MUÑOZ AMOR, M. M., *La calidad de las aguas...*, *op. cit.*, p. 133.

²⁹⁷ Las sustancias peligrosas se definen por la DMA, en su apartado 2.29, 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*”. Por su parte, las sustancias prioritarias son aquellas que se listan en el Anexo X de la DMA y entre las que se encuentran las sustancias

- Por otro lado, y en relación con las aguas *subterráneas*, impone la obligación para los Estados de evitar o limitar la entrada de contaminantes y de protegerlas, mejorarlas y regenerarlas, con objeto de alcanzar un buen estado de las mismas. Igualmente, determina que los Estados deben aplicar las medidas necesarias para invertir toda tendencia significativa y sostenida al aumento de la concentración de cualquier contaminante, en clara conexión con el vertido de aguas residuales sin depurar, con el fin de reducir progresivamente la contaminación de las aguas subterráneas [art. 4.1.b) de la DMA].

Esta formulación de objetivos ambientales no es una mera declaración programática, sino que se erige en una obligación de carácter *vinculante*, de conformidad con la STJUE de 28 de mayo de 2020, *Land Nordrhein-Westfalen*, Asunto C-535/18 (apartado 73). En consecuencia, se deberán poner en práctica las medidas oportunas para conseguirlos, por ejemplo, estableciendo un régimen jurídico adecuado para lograr ese buen estado de las aguas.

En ambos casos, el plazo que se estableció para ello fue de 15 años (salvo prórrogas) desde la entrada en vigor de la DMA, que se produjo con su publicación el 22 de diciembre de 2000²⁹⁸, por consiguiente, este ha sido ya superado con creces. En teoría, nuestras aguas deberían gozar ya de esa buena calidad que predica la norma, cuestión que, como hemos expuesto en la introducción, lamentablemente no ocurre.

peligrosas prioritarias para las que deben adoptar ciertas medidas contenidas en el art. 16 de la DMA [como la reducción paulatina de sus vertidos hasta su supresión y los controles de emisión basados en normas de calidad medioambiental relativas para todas las aguas superficiales afectadas por los vertidos que las contengan, así como controles en las principales fuentes de dichos vertidos (apartados 1 y 8)].

²⁹⁸ No obstante, de conformidad con el art. 1.5 de la DMA, los Estados podrán tratar de lograr objetivos medioambientales menos rigurosos cuando las masas de agua estén tan afectadas por la actividad humana, o su condición natural sea tal que alcanzar esas metas sea inviable o tenga un coste desproporcionado, y siempre que se reúnan ciertas condiciones.

Estos requisitos son: “a) que las necesidades socioeconómicas y ecológicas a las que atiende dicha actividad humana no puedan lograrse por otros medios que constituyan una alternativa ecológica significativamente mejor que no suponga un coste desproporcionado; b) que los Estados miembros garanticen: - para las aguas superficiales, el mejor estado ecológico y estado químico posibles teniendo en cuenta las repercusiones que no hayan podido evitarse razonablemente debido a la naturaleza de la actividad humana o de la contaminación, - para las aguas subterráneas, los mínimos cambios posibles del buen estado de las aguas subterráneas, teniendo en cuenta las repercusiones que no hayan podido evitarse razonablemente debido a la naturaleza de la actividad humana o de la contaminación; c) que no se produzca deterioro ulterior del estado de la masa de agua afectada; d) que el establecimiento de objetivos medioambientales menos rigurosos y las razones para ello se mencionen específicamente en el plan hidrológico de cuenca exigido con arreglo al artículo 13 y que dichos objetivos se revisen cada seis años”.

No obstante, debemos remarcar que existe una salvedad para aplicar las prórrogas, y es que, el apartado 4.1.c) DMA ordena el cumplimiento de todas las normas y objetivos, sin excepción alguna, para las zonas declaradas como *protegidas* (salvo que, a nivel comunitario, no nacional, se disponga otra cosa). Se otorga, por tanto, un amparo reforzado, como no podía ser de otro modo, a las zonas así declaradas, como, por ejemplo, puede ser el caso de ciertos humedales de alto valor ecológico.

Como decimos, el plazo concedido para lograr ese “*buen estado*” ha sido ampliamente rebasado, porque si bien algunas obligaciones se pueden postergar, esto no es posible en el caso de las labores de saneamiento y depuración, ya que solo resulta aplicable a la *obligación de mejora* de las aguas a la que se refiere la DMA, pero en ningún caso, a la obligación de *evitar el deterioro*, tal y como se deriva de la STJUE de 24 de junio de 2021, *Comisión c. España*, Asunto C-559/19.

Es decir, bajo ninguna circunstancia es posible un aplazamiento de las obligaciones al hecho de verter sustancias contaminantes que empeoren la calidad de las aguas receptoras, cuestión especialmente a tener presente en cuanto al saneamiento y depuración de las aguas se refiere.

Precisamente, una de las críticas más feroces que se efectúa a la DMA es que, a pesar de sus ambiciosos objetivos, aún a día de hoy, no se ha alcanzado el buen estado cualitativo de las aguas deseado. Y ello, en gran parte, porque, como antes hemos mencionado, persisten numerosos incumplimientos en cuanto al correcto saneamiento y depuración de las aguas. Si bien, debemos reconocer que, desde su promulgación, se ha progresado sustancialmente.

No obstante, debemos traer a colación un matiz de especial aplicación en ciertos escenarios donde no es posible depurar las aguas. A saber: el art. 4.6 de la DMA²⁹⁹ admite el *deterioro temporal* de las masas de agua bajo ciertas condiciones, estableciendo una excepción al régimen sancionador.

Efectivamente, tal y como allí se acoge se admite ese deterioro temporal si éste tiene su origen en causas naturales o de fuerza mayor que sean *excepcionales* o no hayan podido preverse razonablemente; y precisa que, ello será especialmente aplicable en el caso de graves inundaciones y sequías prolongadas. Situaciones ambas en las que disminuirá de modo notable la calidad de las aguas. Esto sería aplicable en casos de fuerza mayor donde acaeciesen unas lluvias torrenciales e inundaciones donde la cantidad de agua que tiene entrada en una estación depuradora es imposible de ser correctamente tratada con carácter previo a su devolución al cauce, debido a que su volumen supera la capacidad de la misma, viéndose, por ello, desbordada.

²⁹⁹ La transposición de este precepto ha tenido lugar en el art. 38 del RPH, que reproduce fielmente el texto comunitario.

Ahora bien, insistimos en que esto debe tratarse de una auténtica *fuerza mayor* y, en modo alguno, de una mala gestión por parte de las AA.PP., falta de previsión de sucesos previsibles o incumplimientos normativos (por ejemplo, en este último caso, resultará oportuno comprobar si se contaba o no con las infraestructuras adecuadas para prevenir las avenidas y la consecuente falta de depuración, como prevé la NDTARU).

Sin embargo, debemos poner el acento en que no se especifica cuándo nos hallamos ante una *grave inundación* ni a partir de qué lapso de tiempo se estima que una sequía es *prolongada*. Algo lógico, dada la gran diversidad climática de los Estados que integran la Unión Europea, dejando al legislador nacional su matización³⁰⁰.

Ahora bien, para que pueda entrar en juego esta admisión temporal del deterioro de las aguas, o lo que es lo mismo, la correlativa exención de responsabilidad, deben cumplirse, de forma acumulativa, las siguientes cinco condiciones del art. 4.6 de la DMA, que suponen una garantía de que no se emplea indebidamente esta salvedad:

1ª y 2ª) En primer lugar, dos requisitos que entendemos tienen una especial vinculación con la planificación hidrológica: 1º) que se asuman “*todas*”³⁰¹ las medidas y acciones que sean factibles, tanto para evitar que continúen deteriorándose las masas de agua perjudicadas, como para no poner en peligro el logro de los objetivos ambientales de la DMA en otras masas de agua inicialmente no afectadas por esos escenarios (todo ello, en lógica congruencia con el principio de prevención ambiental antes comentado); y 2º) que, en el plan hidrológico de cuenca, se detallen las situaciones en virtud de las cuales pueden decretarse estas circunstancias como “*racionalmente imprevistas o excepcionales*”, incorporando los indicadores apropiados para ello. Se precisará, por tanto, una recopilación de datos históricos sobre la recurrencia de estos fenómenos.

³⁰⁰ En lo que concierne a las sequías, LA CALLE MARCOS indica que, para apreciar si una sequía es prolongada hay que acudir a sus estadísticas de ocurrencia en una Demarcación hidrográfica concreta y hallar así ese umbral, a partir del cual, podemos considerar que nos encontramos ante esa situación. LA CALLE MARCOS, A., “Sequía y adaptación de la Directiva Marco del Agua”, en *La Sequía en España. Directrices para Minimizar su Impacto* (Dir. E. Cabrera y L. Babiano Amelibia), Dirección General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2006, p. 75.

Siendo fundamental, como hemos defendido en otros trabajos respecto de la sequía, el establecimiento de un sistema de indicadores para determinar cuándo nos encontramos ante estos casos. *Vid. in totum* BURGOS GARRIDO, B., *Régimen jurídico administrativo de la sequía...*, *op. cit.*

Igual razonamiento podemos seguir respecto de las graves inundaciones, donde también se deberían tomar como referencia las estadísticas de producción de estos fenómenos para concretar ese umbral.

³⁰¹ Nótese la rotundidad con la que se expresa el precepto. Por consiguiente, si alguna de las medidas posibles no se toma por los Poderes públicos, no podríamos movernos en el marco de esta excepción.

En esta tarea podría ser muy útil el establecimiento de Ente Regulador que, entre otras tareas, recopilase toda la información y determinase mediante parámetros técnicos los umbrales e indicadores oportunos para esclarecer cuándo nos hallamos ante estas situaciones. Consideramos que ello podría llevarse a cabo con la colaboración de los respectivos Organismos de cuenca y la AEMET.

3ª) En segundo lugar, se recoge lo que hemos denominado como *cláusula de recuperación*, lo que viene significando que se admite el deterioro de las masas de agua, pero siempre y cuando su impacto haya sido estudiado (incluyéndose, con carácter previo, en un programa de medidas), y que este sea temporal y reversible, no admitiéndose, de ningún modo, el deterioro definitivo o los daños medioambientales irreparables. Es decir, no se admiten si suponen la puesta en peligro de la recuperación de la calidad de la masa de agua una vez que hayan cesado las circunstancias excepcionales.

4ª) En tercer lugar, se determina que esta excepción al régimen sancionador sea lo que podemos llamar *una auténtica situación singular*, requiriéndose una actitud *in vigilando* y revisora por parte de los Estados, pues lo contrario sería calificado como omisión o dejadez de funciones y, por tanto, sancionable, al ser considerada una infracción de Derecho comunitario. En concreto, dice el apartado d) del art. 4.6 de la DMA que es necesario que los efectos de las situaciones que sean excepcionales o que no hayan podido preverse razonablemente sean revisados con carácter anual, y que, para evitar que las masas de agua sigan deteriorándose, así como para evitar poner en peligro el logro de los objetivos ambientales, se decidan, “*tan pronto como sea razonablemente posible, todas las medidas factibles para devolver la masa de agua a su estado anterior a los efectos de dichas circunstancias*”. Se ordena, por tanto, una labor de seguimiento y vigilancia por parte de los Poderes públicos, quienes deben velar por el retorno de las masas de agua al buen estado ecológico y, que, efectivamente, el menoscabo causado sea de carácter temporal y por circunstancias realmente excepcionales y justificadas.

5ª) Por último, se recoge una *obligación de seguimiento* de los efectos perjudiciales causados por el deterioro de las masas de agua. En este punto, el apartado e) del art. 4.6 de la DMA insta el deber de los Estados de que, en la siguiente actualización del plan hidrológico de cuenca que corresponda, se incorpore un resumen de los efectos ocasionados por esos deterioros temporales de las masas de agua ante esas circunstancias excepcionales, así como un resumen de las medidas que se hayan tomado

o se deban de adoptar para evitar que sigan deteriorándose las aguas y para restaurarlas a su estado inicial.

Además, el art. 5 de la DMA exige realizar para cada Demarcación un estudio de las repercusiones de la actividad humana en el estado de las aguas superficiales y subterráneas. Obviamente, dentro de esas actividades antropogénicas perjudiciales deberán figurar los vertidos de aguas residuales.

Por otra parte, el art. 6 de la DMA establece los criterios para determinar el registro de zonas protegidas, y por referencia al Anexo IV, entre ellas, incluye, en su apartado iv, las zonas declaradas *sensibles* en el marco de la DTARU. Lo que constituye un punto de conexión más entre ambas Directivas.

También debemos aludir a la configuración de la obligación de seguimiento de las masas de agua por parte de los Estados mediante la aprobación de un programa de vigilancia (art. 8 de la DMA)³⁰². Obviamente, en ese seguimiento jugará un papel fundamental cómo se desarrollen las labores de saneamiento, lo que incidirá, a *sensu contrario*, en la posibilidad de autorizar vertidos. Precisamente, destaca OLLER RUBERT, con quien coincidimos, que es en la catalogación de estas zonas donde la labor del saneamiento adquiere un papel esencial, en tanto que de ello dependen los cambios de las características hidromorfológicas de dichas masas de agua³⁰³.

Por otra parte, el art. 9 de la DMA considera aplicable el principio de recuperación de los costes a los servicios relacionados con el agua, concepto en el que incluye “*la recogida y depuración de aguas residuales, que vierten posteriormente en las aguas superficiales*”. Por tanto, bajo la mirada europea, la recogida y depuración de aguas residuales se considera un *servicio* y, más en concreto, un *servicio de interés económico general*.

No obstante, bajo qué fórmula o sobre cómo han de prestarse los servicios de saneamiento y depuración de las aguas, la DMA no contiene ninguna mención al respecto. En consecuencia, serán los diversos Estados quienes desde sus respectivos Ordenamientos jurídicos internos decidan sobre esta cuestión.

³⁰² Este programa debe alcanzar en cada demarcación hidrográfica, entre otras cuestiones y por lo que a nosotros nos interesa, en el caso de las aguas superficiales el seguimiento del estado ecológico y químico y del potencial ecológico y por lo que respecta a las aguas subterráneas el seguimiento del estado químico y cuantitativo. Igualmente, deben establecerse las especificaciones técnicas y los métodos normalizados para el análisis y el seguimiento de las masas de agua.

³⁰³ OLLER RUBERT, M., *Perspectivas actuales...*, op. cit., p. 252.

Asimismo, uno de los preceptos de mayor interés por lo que atañe a la actividad del saneamiento lo constituye el art. 10 de la DMA, donde se impone un control de planteamiento combinado de las fuentes puntuales y difusas respecto de los vertidos por parte de los Estados³⁰⁴. Este enfoque combinado exige respetar todas las Directivas en vigor de forma simultánea, así como las que se vayan aprobando.

Así, se debe velar por el establecimiento y/o la aplicación de: “a) los controles de emisión basados en las mejores técnicas disponibles” o “b) los valores límite de emisión que correspondan³⁰⁵” o “c) en el caso de impactos difusos, los controles, incluidas, cuando proceda, las mejores prácticas medioambientales”. Observamos que se deja a los Estados elegir entre las distintas opciones que plantea el precepto con la disyuntiva “o” para concretar las disposiciones a las que sus vertidos deben someterse; y es que, tal y como señala en su considerando 13, las dispares circunstancias locales van a requerir diferentes normas específicas o soluciones.

Ahora bien, con independencia de la opción elegida, todo ello debe ser conforme con las normas comunitarias, entre las que se alude expresamente a la DTARU³⁰⁶.

Por otra parte, el art. 11 de la DMA se refiere al establecimiento de los programas de medidas. Allí se dispone que los Estados han de abogar por su implantación para cada Demarcación hidrográfica o de la parte correspondiente que se

³⁰⁴ Control que debía llevarse a cabo, a más tardar, en un plazo de doce años desde la entrada en vigor de la DMA (salvo disposición en contrario).

³⁰⁵ Debemos considerar que esos valores límite de emisión de las sustancias deben aplicarse como norma general, y por lo que se refiere a los vertidos directos, “en el punto en que las emisiones salgan de la instalación y en su determinación no se tendrá en cuenta una posible dilución” y, por lo que respecta a los vertidos indirectos en el agua, “podrá tenerse en cuenta el efecto de una estación depuradora de aguas residuales a la hora de determinar los valores límite de emisión de la instalación, a condición de que se garantice un nivel equivalente de protección del medioambiente en su conjunto y de que no origine mayores niveles de contaminación en el medioambiente” (art. 2.40 de la DMA). Ello va a influir, obviamente, en nuestra regulación sobre el saneamiento y la depuración.

³⁰⁶ También se mencionan de forma explícita: la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, que dado que ha sido derogada la referencia hay que entenderla hecha a la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación); la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura; las Directivas adoptadas en virtud del art. 16 de la DMA (para combatir la contaminación de las aguas causada por determinados contaminantes o grupos de contaminantes que representen un riesgo significativo para el medio acuático); las Directivas que se citan en el Anexo IX relativas a determinadas sustancias (Directiva relativa a los vertidos de mercurio 82/176/CEE, a los vertidos de cadmio 83/513/CEE, al mercurio 84/156/CEE, a los vertidos de hexaclorociclohexano 84/491/CEE y a los vertidos de sustancias peligrosas 86/280/CEE [todas ellas, derogadas, por la que la alusión la debemos entender hecha a la Directiva 2008/105/CE, de 16 de diciembre, por la que se establecen las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas]); y, cualquier otra norma comunitaria pertinente. Frase, esta última, en la que bien pudiera haberse sintetizado el precepto al englobar todas las anteriores.

halle en su territorio, con el fin de lograr los objetivos ambientales de la Directiva ya aludidos (art. 11.1). Ello se ha traducido en nuestro Ordenamiento en los arts. 92 *quáter* y art. 41 del TRLA, abogando por su coordinación con los planes hidrológicos. Precisamente, en la elaboración de estos planes de medidas va a incidir la cuestión competencial y si las cuencas son intercomunitarias o intracomunitarias.

En relación a los mismos, resulta interesante destacar la apreciación de IGLESIAS GONZÁLEZ, que puntualiza que, *“dado que buena parte de estas medidas no van a ser competencia de la Administración hidráulica, no se puede hablar en propiedad de un programa de medidas, sino de varios programas de medidas. Esta conclusión se obtiene abiertamente en la IPH que dedica el extenso (y poco jurídico, por cierto) artículo 8.1 a definir el procedimiento de elaboración del programa de medidas; el segundo párrafo de este artículo deja claro que las diferentes Administraciones competentes deben elaborar su correspondiente programa de medidas, que será integrado y coordinado por el Organismo de Cuenca, como responsable de la elaboración de los Planes Hidrológicos de Cuenca”*³⁰⁷.

Estos programas tienen una conformación dual: poseen una parte obligatoria que recoge las *“medidas básicas”* o requisitos mínimos que deben cumplirse y una parte de implantación optativa denominadas *“medidas complementarias”*. Las primeras deberán recogerse necesariamente dentro del correspondiente Plan Hidrológico. Sin duda, se trata de grandes herramientas en la protección del agua.

Entre el compendio de medidas básicas debemos resaltar, por su relación con el saneamiento, los siguientes apartados del art. 11.3 de la DMA:

- Las medidas necesarias para cumplir la normativa comunitaria (por lo que tendrá cabida la DTARU y sus futuras modificaciones³⁰⁸).

³⁰⁷ En relación a los mismos, *vid.* IGLESIAS GONZÁLEZ, f., “Los programas de medidas en la planificación hidrológica”, en *El Derecho de Aguas en clave europea* (Coord. J. Agudo González), La Ley, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2010, p. 278.

³⁰⁸ Se trata, por tanto, de una cláusula de salvaguarda del Derecho comunitario que se formula de modo abierto y que permite que la DMA, en este punto, esté permanentemente actualizada.

Otro ejemplo que resulta oportuno traer a colación es la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, que, en su art. 12.d), dispone que los EE.MM. tomarán las medidas necesarias para prohibir el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso de ciertos animales que figuran relacionados en su letra a) del Anexo IV. En relación a ello, por ejemplo, habrán de asumirse medidas para luchar contra la contaminación de las aguas debido al vertido si este afecta a una especie protegida que se reproduzca en estas zonas.

- Las medidas adecuadas en relación con el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, lo que alcanzará a los costes del saneamiento y la depuración.
- Las medidas de fomento de un uso eficaz y sostenible del agua. Así, a nuestro juicio, entre esta batería de medidas se podrían adoptar algunas encaminadas a la concienciación social [como, por ejemplo, procurar no verter a las aguas domésticas productos que dificulten la depuración (como las toallitas higiénicas o los productos de higiene femenina) o el fomento de la reutilización de aguas depuradas].
- Otra acción que la DMA considera de básico cumplimiento es el hecho de la exigencia a los Estados de la existencia de una reglamentación previa de los vertidos de fuente puntual materializada, entre otras cuestiones, y así lo cita expresamente, en hechos como *“la prohibición de la entrada de contaminantes en el agua, o el requisito de autorización previa, o el de registro basado en normas generales de carácter vinculante, que establezca controles de la emisión de los contaminantes de que se trate”*. Igualmente, respecto de las fuentes difusas que puedan provocar contaminación [arts. 11.3.g) y h) de la DMA]. Es clara, por tanto, la alusión al control de los vertidos de las aguas residuales.
- Asimismo, el texto comunitario prohíbe, con carácter general, los vertidos directos de contaminantes a las aguas subterráneas [art. 11.3.j) de la DMA].
- Especialmente relacionado con la actividad de saneamiento de las aguas se encuentra el art. 11.3.k) de la DMA, que estipula como medida básica el establecimiento de medidas para eliminar la contaminación de las aguas superficiales de las sustancias que figuran en la lista de sustancias prioritarias, así como para reducir paulatinamente la contaminación causada por otras.

De otro lado, de conformidad con el art. 11.4 DMA, las *“medidas complementarias”* son aquellas concebidas e implantadas adicionalmente con la finalidad de alcanzar los objetivos ambientales de la Directiva. La parte B del Anexo VI engloba una lista, no exhaustiva, de posibles medidas de esta índole. Así, por ejemplo, en su apartado iii) contempla que, en cada demarcación hidrográfica, los Estados pueden adoptar instrumentos económicos o fiscales, como puede ser el canon de saneamiento y depuración de las aguas o, en su apartado v) alude a los controles de emisión de evidente aplicación a los vertidos de aguas residuales.

Finalmente, es oportuno reseñar que una de las referencias más directas a la actividad del saneamiento de las aguas la hallamos, precisamente, en el Anexo VI donde se determina la lista de acciones que deben incluirse en los programas de medidas, entre ellas, las relativa a la DTARU (apartado vii).

Todo este compendio de medidas a nivel comunitario ha tenido su reflejo en los arts. 43 y siguientes del Reglamento de Planificación Hidrológica que contienen el compendio de medidas básicas y complementarias y en el Anexo VI de la Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica, en cuya tabla 89 se recogen ciertas medidas especialmente relacionadas con el saneamiento³⁰⁹. No obstante, lo *básico* parece ser un concepto relativo. A modo de muestra, resulta francamente discutible que algunas de las medidas mencionadas por nuestro legislador se configuren como *complementarias* y no con carácter *básico* [como la esencial adecuación de la red de saneamiento (medida 50)].

Prosiguiendo con el análisis de la DMA aplicable al ámbito de la depuración, en el art. 16 se instituyen las estrategias para combatir la contaminación de las aguas causada por determinados contaminantes. En dicho precepto se hace referencia a que el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán las medidas oportunas, que estarán orientadas a reducir y eliminar gradualmente los vertidos y las emisiones para las sustancias peligrosas prioritarias y asigna a la Comisión la tarea de elaborar una propuesta de lista de estas sustancias que debe ser revisada cada seis años. Asimismo, la Comisión confeccionará propuestas de controles para la reducción o supresión paulatina de los vertidos. Precisamente, en base a este precepto se aprobó la Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental en la política de aguas. Obviamente, estas sustancias tendrán que ser depuradas en las EDARs, donde deberán establecerse los controles oportunos sobre la emisión de las mismas con carácter previo al vertido final.

³⁰⁹ En este sentido, podemos destacar de la mencionada tabla como medidas *básicas*: el tratamiento de las aguas residuales (medida 1), la adaptación del tratamiento existente de aguas residuales urbanas para eliminación de nutrientes (medida 2), la actualización de la estructura de las tarifas de abastecimiento y saneamiento urbano e industrial (medida 7), la reutilización de aguas depuradas en uso urbano e industrial (medida 16), las modificaciones normativas para adecuar el régimen sancionador de vertidos (medida 33), la elaboración de ordenanzas para la regulación de vertidos a redes de saneamiento (medida 34), la actualización del censo de vertidos, la regularización y revisión de las autorizaciones de vertido (medida 36), o el incremento del personal para el control de vertidos (medida 37), entre otras; y, como medidas *complementarias*: la construcción de tanques de tormenta en aglomeraciones urbanas (medida 49), la adecuación de la red de saneamiento (medida 50), las actuaciones para reducir la escorrentía urbana (medida 51) o el establecimiento de redes separativas para aguas pluviales (medida 52), entre otras.

Es decir, serán las plantas de tratamiento uno de los lugares donde se ejecuten materialmente estas medidas.

En definitiva, la conclusión que podemos extraer es que, aunque el texto comunitario no se refiera directamente a la labor del saneamiento y depuración de las aguas, sin duda, hallamos evidentes llamadas en su articulado a estas actividades y, podemos concluir que coloca a la calidad de las aguas y a su buen estado en el epicentro de la política hidráulica comunitaria.

2. La Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas 91/271/CEE, de 21 de mayo: una larga historia de incumplimientos por parte de España

Dicho esto, a nivel europeo, el instrumento de referencia y pieza clave en materia de saneamiento y depuración es la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas 91/271/CEE, de 21 de mayo (DTARU)³¹⁰, norma de la que, como se deriva de su propia numeración, han transcurrido ya 33 años desde su aprobación.

Ahora bien, se da la circunstancia de que actualmente se encuentra en fase de aprobación la NDTARU que va a suponer, al igual que su predecesora, un auténtico revulsivo en el sector. Ya contamos con el borrador definitivo de dicho texto, tras la superación del trámite de enmiendas realizado por los Estados, por lo que su entrada en vigor para finales de 2024, tal y como se ha anunciado, es más que previsible.

³¹⁰ Obviamente, desde que fue aprobada ha sido modificada en varias ocasiones, a saber y por orden cronológico: 1º) por la Directiva 98/15/CE de la Comisión, de 27 de febrero de 1998, por la que se modifica la Directiva 91/271/CEE del Consejo en relación con determinados requisitos establecidos en su Anexo I (DOCE núm. 67, de 7 de marzo de 1998); Directiva que se transpuso a nuestro Ordenamiento por el Real Decreto 2116/1998, de 2 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, de desarrollo del Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas (BOE núm. 251, de 20 de octubre de 1998); 2º) por el Reglamento (CE) 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, sobre la adaptación a la Decisión 1999/468/CE del Consejo de las disposiciones relativas a los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos sujetos al procedimiento establecido en el art. 251 del Tratado CE (DOUE núm. 284, de 31 de octubre de 2003); 3º) por el Reglamento (CE) 1137/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento establecido en el art. 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control (DOUE núm. 311, de 21 de noviembre de 2008, rect. DOUE núm. 276, de 20 de octubre de 2010); y, por último, 4º) por la Directiva 2013/64/UE del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por la que se modifican las Directivas 91/271/CEE y 1999/74/CE del Consejo y las Directivas 2000/60/CE, 2006/7/CE, 2006/25/CE y 2011/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo como consecuencia de la modificación del Estatuto de Mayotte respecto de la Unión Europea (DOUE núm. 353, de 28 de diciembre de 2013).

Ello justifica que en la presente investigación debamos tratar inexcusablemente ambos textos. Esta tarea la llevaremos a cabo de una forma sucesiva: en este epígrafe expondremos el texto vigente resaltando los incumplimientos que nuestro país ha cometido y, posteriormente, en el siguiente epígrafe, abordaremos el texto de inminente aprobación, en el que nos centraremos en realizar una comparativa con la regulación previa, así como en resaltar las novedades que introduce. Asimismo, valoraremos si en la nueva regulación apreciamos si son esperables nuevas dificultades, sobre todo teniendo en cuenta nuestros incumplimientos previos y si ello supone un reto para nuestro actual sistema de reparto competencial.

Para diferenciar ambas normas, al texto primigenio nos referimos como DTARU y al de inminente aprobación como NDTARU.

Antes de iniciar este análisis y regresando muy brevemente a lo que implicó la aprobación de la DTARU de 1991, tal y como indica FANLO LORAS, esta norma instauró *“un sistema de control completo de las aguas residuales en cuanto que regula la calidad de los vertidos, los sistemas colectores, el tratamiento de las aguas recogidas y el vertido final”*³¹¹. En el mismo sentido, ALONSO GARCÍA expresa que la Directiva *“diseña un modelo completo de control de las aguas residuales sobre la base de controlar tanto su calidad antes del tratamiento (vertidos al colector), como la instalación misma de sistemas colectores, el tratamiento de las aguas y el vertido postratamiento”*³¹².

Lo cierto es que el tratamiento de las aguas residuales recibió un impulso muy significativo con la aprobación de esta Directiva. En palabras de SÁINZ MORENO, supuso *“un antes y un después”* en la regulación de esta materia, definiendo nuevos conceptos, y reordenando el reparto de las competencias y la tradicional atribución municipal del servicio³¹³, hasta el punto de ser el eje sobre el que gravitan todas las normas en materia de saneamiento y depuración de las aguas residuales en los diferentes EE.MM.³¹⁴. GARCÍA URETA y ARROSPIDE ERKOREKA destacan su trascendencia

³¹¹ FANLO LORAS, A., “La protección de la calidad de las aguas”, en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 153, 1997, p. 27.

³¹² ALONSO GARCÍA, E., *El Derecho Ambiental...*, op. cit., vol. II, p. 63.

³¹³ SAINZ MORENO, F., “Competencias en materia de abastecimiento de aguas y saneamiento”, en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo* (Coord. F. Sosa Wagner), Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, vol. 2, p. 1939.

³¹⁴ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., *Derecho Ambiental integrado...*, op. cit., p. 42.

en cuanto a la homogeneización y modernización de las condiciones técnicas exigibles para la realización de estos vertidos³¹⁵.

También MARTÍN MATEO entiende que el efecto de esta normativa en nuestro Ordenamiento ha sido decisivo, no solo en cuanto prevé una normativa específica en esta materia, sino también en cuanto dinamizadora de la imprescindible movilización administrativa que exige la efectiva acomodación a las exigencias ambientales de la regulación de vertidos³¹⁶.

Son, pues, unánimes las loas vertidas por la doctrina. Igualmente, las propias instituciones de la UE así lo han entendido. En efecto, en palabras de la propia Comisión Europea, esta Directiva desempeña un papel muy relevante a la hora de orientar a la Unión Europea hacia el objetivo de contaminación cero, protección de la salud humana³¹⁷ y el mantenimiento de la resiliencia general de los ecosistemas acuáticos; igualmente, ejerce una función significativa en la economía circular, mediante la reutilización tanto de las aguas residuales como de los lodos de depuradora tratados, en la producción de energía renovable y en el reciclaje de nutrientes y tiene una función significativa en la mejora del estado de las masas de agua en la UE, la mejora de la resiliencia de los ecosistemas y la protección de la biodiversidad³¹⁸.

SETUÁIN MENDÍA³¹⁹ también destaca sus aciertos, fundamentalmente, porque, como vamos a ver, adopta un *enfoque combinado* de valores, límites de emisión y objetivos de calidad con anterioridad no llevado a la práctica, aunque a la par destaca la gran complejidad de la misma, cuestión con la que coincidimos. Esta complejidad se hace patente por tres motivos:

- en primer lugar, por la terminología empleada, con un alto componente técnico ajeno al saber común del jurista;
- en segundo lugar, y estrechamente vinculado con lo anterior, por la cuestión de que la instauración de los conceptos que contiene se ha efectuado

³¹⁵ GARCÍA URETA, A. M. y ARROSPIDE ERKOREKA, I., “Sobre la transposición de tres normas ambientales comunitarias en el Derecho estatal: Directivas 90/313 (acceso a la información), 92/43 (hábitats y especies de flora y fauna) y 271/91 (tratamiento de aguas residuales urbanas)”, en *RVPA*, núm. 46, 1996, p. 85.

³¹⁶ MARTÍN MATEO, R., *Tratado...*, *op. cit.*, vol. II, p. 79.

³¹⁷ Al margen del papel de protección de la salud humana del saneamiento en general, hemos de recordar que también ha desempeñado este rol de protección en la vigilancia de las aguas residuales contribuyendo a la detección del covid-19 y proporcionando un sistema de alerta temprana a las autoridades sanitarias.

³¹⁸ COMISIÓN EUROPEA, *Informe...* *op. cit.*, p. 3.

³¹⁹ SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, *op. cit.*, pp. 104 y 105.

atendiendo, exclusivamente, a los efectos que se pretendían lograr con la Directiva, obviando “los condicionantes jurídicos internos de los Estados miembros en los que se ha de aplicar y, más concretamente, la estructura descentralizada y las categorías generales acuñadas por el Derecho español” (cuestión auténticamente central como desarrollaremos);

- y, en tercer lugar, debido a “la multiplicidad de datos a tener en cuenta en la formulación de tal sistema, hasta el punto de que, no sin una pizca de exageración, podría tacharse al mismo de bastante próximo al casuismo, en la medida en que son plurales y, a la vez, muy determinadas las variables tenidas en cuenta en su diseño”.

Fantástica síntesis de la citada autora con la que no podemos sino coincidir.

No obstante, a pesar de su dificultad técnica, los efectos positivos de esta Directiva resultan más que tangibles. De hecho, en uno de los últimos documentos de trabajo de los servicios de la Comisión, relativo a una evaluación en profundidad de la DTARU, se concluye que su aplicación ha dado lugar a una reducción significativa de los vertidos contaminantes³²⁰; y que, “la Directiva fue el motor único para invertir en las infraestructuras necesarias”³²¹. Aun así, tal como se evidencia en el documento, algunos países, como precisamente el nuestro, siguen presentando dificultades en su cumplimiento, como ya apuntamos en nuestra introducción.

Mas por encima de esto, la norma supuso un cambio de paradigma a la hora de abordar la contaminación del agua en todos los países miembros y ello a pesar de que, con anterioridad, se habían promulgado otras Directivas que, de forma indirecta, incidían sobre la materia.

En línea con la mejor doctrina antes citada, podemos afirmar que la DTARU constituye el punto de inicio de nuestra regulación actual en materia de saneamiento. Desde su adopción, tanto el legislador estatal como autonómico, han llevado a cabo una

³²⁰ Vid. in totum, COMISIÓN EUROPEA, *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD (2019) 700, Evaluación de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas*, Comisión Europea, Bruselas, 2019. Citamos este informe de 2019 porque, posteriormente, los esfuerzos de la Comisión se han centrado en elaborar, precisamente, la nueva Directiva más que en continuar evaluando la anterior.

³²¹ COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas* COM (2022) 541 final, en su versión refundida de 2024, pp. 2 y 7.

profusa e intensa actividad normativa diseñando una serie de instrumentos orientados a lograr sus objetivos, tal y como expondremos en el siguiente capítulo.

Este objetivo de protección de las aguas *grosso modo* viene constituido por la obligación de recogida de las aguas residuales urbanas y la obligación de dispensación de los tratamientos que recoge con carácter previo a su vertido, como obligaciones principales; y, lo más importante, determinando para ello un lapso temporal, es decir, configurando estas obligaciones con unos claros horizontes marcados, sin que pudiera superarse, en teoría, la fecha del 31 de diciembre de 2005 sin que las aguas fueran efectivamente depuradas.

Plazos, todos ellos, ampliamente superados e incumplidos por diversos países de la Unión, entre ellos, tristemente, el nuestro. En España, la omisión culpable de diversas AA.PP. con competencias en la materia ha comportado la imposición de varias condenas económicas a nuestro Estado que seguimos pagando a día de hoy.

2.1 Ámbito de aplicación y objeto

Aunque la DTARU lleve por nombre Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, realmente, en virtud de su art. 1, su ámbito de aplicación se despliega sobre la recogida, el tratamiento y el vertido de las *aguas residuales urbanas* y el tratamiento y vertido de las *aguas residuales procedentes de determinados sectores industriales*, ámbito, por tanto, más amplio que el meramente indicado en su título.

A sensu contrario, debemos precisar que no alcanza al tratamiento y vertido de todas las aguas, sino que se constriñe a aquellas calificadas como *urbanas* y de unos específicos (no todos) sectores.

Su objeto no es otro, como ella misma precisa, que la protección medioambiental.

2.2 Conceptos básicos

La DTARU ofrece un conjunto de definiciones (art. 2), cuya comprensión se torna ineludible para su correcta aplicación, que han sido traspuestas (en su mayoría) a nuestro Ordenamiento interno, como analizaremos en el epígrafe correspondiente.

A estos efectos, aglutina trece conceptos previos, unos muy sencillos y otros más complejos. Entre los primeros, qué se considera *agua residual* y su clasificación en

aguas residuales *urbanas, domésticas e industriales*; así como las nociones de *aguas costeras, lodos, eutrofización o estuarios*. Y, entre los segundos, los tipos de tratamientos (*primario, secundario y adecuado*), y ya de máxima dificultad, pero, sin embargo, absolutamente claves para comprender la Directiva, las nociones de *aglomeración urbana y habitantes-equivalente*.

Estos dos últimos conceptos, hasta el surgimiento de esta norma, eran absolutamente desconocidos por nuestro Ordenamiento jurídico y, como veremos, van a ocasionar distorsiones en nuestro sistema dado que no terminan de encajar.

2.2.1 Catalogación de las aguas

La DTARU clasifica las *aguas residuales* en: *urbanas, domésticas e industriales* (art. 2) [la NDTARU las viene a clasificar ahora en *urbanas, domésticas y no domésticas*]; lo que no es una cuestión baladí, dado que, de su combinación, vamos a extraer el ámbito de aplicación de la Directiva.

a) Las aguas residuales urbanas

Se consideran *aguas residuales urbanas* “*las aguas residuales domésticas o la mezcla de las mismas con aguas residuales industriales y/o aguas de corriente pluvial*”; es decir, no se limita a las aguas meramente de producción domiciliaria como inicialmente pudiera pensarse, sino que su objeto es también la mezcla con las mencionadas.

Igualmente, hemos de llamar la atención sobre que, atendiendo a la literalidad del precepto, las aguas residuales *industriales* no se consideran *urbanas* si no están mezcladas con las *domésticas*. Este es un extremo transcendental a efectos de aplicación de la norma, como ha subrayado magistralmente SETUÁIN MENDÍA, quien entiende que “*las aguas industriales a las que son de aplicación las previsiones generales del texto citado no son todas las que se generen como consecuencia de los procesos industriales, sino sólo las que, por su localización y vinculación con un núcleo urbano, y en tanto que, mezcladas con las domésticas, puedan considerarse por ello en buena lid como urbanas*”³²².

Conforme a esta interpretación, las aguas residuales originadas en una industria no conectada con un núcleo habitado y que, consecuentemente no se combinan con

³²² SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, op. cit., p. 105.

aquellas, no son destinatarias de la DTARU al no considerarse *urbanas*; lo que no implica, siguiendo a esta autora que, con carácter previo a su vertido, no deban someterse a un proceso depurativo conforme a las exigencias contenidas en el TRLA.

En cambio, sí se entenderán anudadas a las disposiciones de la Directiva las aguas residuales que procedan de las fábricas ubicadas en los polígonos industriales localizados a las afueras de las poblaciones, que se mezclan con las aguas domésticas en las redes de alcantarillado o en los sistemas colectores para transportarlas a las estaciones depuradoras. Y, con mayor motivo, las aguas residuales provenientes de locales comerciales o industriales ubicados en los cascos urbanos que se mezclan con las mencionadas, porque precisamente por esta mezcla se consideran aguas urbanas. Esta es la interpretación mayoritaria defendida por autores como ALONSO GARCÍA³²³, SETUÁIN MENDÍA³²⁴ y VÁZQUEZ LOSADA³²⁵.

Y ello, al margen de que algunas aguas *industriales* y *no urbanas* sí puedan ser destinatarias de la Directiva al preverse esta aplicación para determinados sectores industriales que se relacionan en el Anexo III de la DTARU³²⁶.

b) Las aguas residuales domésticas

La DTARU define, sin mayor dificultad de comprensión, las *aguas residuales domésticas* como “*las aguas residuales procedentes de zonas de vivienda y de servicios y generadas principalmente por el metabolismo humano y las actividades domésticas*”.

c) Las aguas residuales industriales

La DTARU describe las *aguas residuales industriales* como “*todas las aguas residuales vertidas desde locales utilizados para efectuar cualquier actividad comercial o industrial, que no sean aguas residuales domésticas ni aguas de corriente pluvial*”.

³²³ ALONSO GARCÍA, E., *El Derecho ambiental...op. cit.*, p. 63.

³²⁴ SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, *op. cit.*, p. 105.

³²⁵ VÁZQUEZ LOSADA, A. M., “La utilización de lodos de depuradora en agricultura. Análisis de la Directiva 86/278/CEE”, en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 58, 1989, pp. 67-68.

³²⁶ Cuales son: la industrialización de la leche, los productos elaborados del sector hortofrutícola, la elaboración y embotellado de bebidas sin alcohol, la industrialización de la patata, la industria cárnica, la industria cervecera, la producción de alcohol y de bebidas alcohólicas, la fabricación de piensos a partir de productos vegetales, la fabricación de gelatina y de cola a partir de cueros, pieles y huesos, el almacenaje de malta y la industrialización del pescado. Sectores industriales a los que se les aplicará la DTARU y para cuyas aguas se prevén disposiciones específicas, aunque no se mezclen con las aguas domésticas o de lluvia.

2.2.2 Aglomeración urbana

Sin duda, el concepto estrella de la DTARU es la noción fundamental de *aglomeración urbana*, pues constituye la figura sobre la que gravitan las distintas obligaciones que la norma insta. Hasta el punto de que este concepto ha supuesto un cambio de paradigma en nuestro sistema tradicional de gestión de estas aguas y ha ocasionado serias distorsiones en nuestro sistema de distribución competencial, no en cuanto a que la Directiva proceda a efectuar esta última cuestión, sino en cuanto a que la misma tiene un difícil encaje en nuestro sistema tradicional de reparto de competencias.

Según la DTARU, una *aglomeración urbana* es “*la zona cuya población y/o actividades económicas presenten concentración suficiente para la recogida y conducción de las aguas residuales urbanas a una instalación de tratamiento de dichas aguas o a un punto de vertido final*”. Una aglomeración urbana (no ningún otro ente territorial) a la que le asigna cumplir una serie de obligaciones.

A tenor de esta definición, resulta más que evidente su diferenciación respecto a nuestra tradicional organización territorial, dado que su ámbito de actuación no coincide necesariamente (aunque puede hacerlo en ocasiones) ni con el ámbito municipal ni con el territorio de la C.A. Estamos ante un nuevo concepto. Ocasionando, así, la transposición de esta Directiva, como ya indicara el maestro MARTÍN MATEO, un trastorno en nuestro asentado reparto competencial³²⁷.

No obstante, estamos, a nuestro juicio, ante un peaje necesario que hay que pagar, ya que la elección de este concepto obedece a razones de índole objetiva, entre ellas, como indica EMBID IRUJO, al hecho de que un sistema de depuración y saneamiento eficiente tiene que estar vinculado a las necesidades territoriales que se detecten, y no “*a las divisiones políticas o jurídicas del territorio, muchas veces artificiosas a los ojos de lo aquí pretendido*”³²⁸. Argumento irrefutable con el que debemos convenir. Es decir, tal y como reza la propia definición, y con miras a la efectiva protección del medioambiente, habrá que estar aquí a aquellas zonas que presenten una concentración suficiente para la recogida y conducción de las aguas residuales urbanas a una instalación de tratamiento.

³²⁷ MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Ambiental*, Trivium, Madrid, 1995, p. 226.

³²⁸ EMBID IRUJO, A., “Los servicios públicos del agua: su problemática jurídica con atención especial al abastecimiento y la depuración de las aguas residuales urbanas”, en *RAr.AP*, núm. 9, 1996, p. 55.

Esto es, el texto comunitario no se acoge a esas divisiones territoriales previas sino que, tal y como expone SETUÁIN MENDÍA, implanta las exigencias en relación al saneamiento de las aguas residuales “*en función de la existencia de un núcleo poblacional o de actividad que, por generar un volumen significativo de aguas residuales, se haga acreedor de la instalación de las infraestructuras y servicios precisos*”³²⁹; núcleo que, insistimos, no presenta correspondencia con nuestras figuras de organización territorial.

Efectivamente, la *aglomeración urbana* se trata de una categoría que no encuentra parangón en nuestro Ordenamiento jurídico interno, netamente distinta del municipio, por lo que habrá que ver cómo se conjuga con nuestra legislación básica en materia local y con nuestra legislación hídrica. Va a ser un auténtico reto tal y como desarrollaremos en el siguiente capítulo³³⁰.

Y ello porque, el hecho de que nuestra organización administrativa territorial obedezca a otra articulación descentralizada, bajo ningún concepto, es excusa para no dar efectivo cumplimiento a las obligaciones que la Directiva insta, tal y como reitera la jurisprudencia del TJUE, según la cual, “*un Estado miembro no puede alegar situaciones de su Ordenamiento jurídico interno, incluso las que se derivan de su organización federal, para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos por una Directiva*”³³¹. O lo que es lo mismo, que será nuestro problema jurídico lograr que el Derecho comunitario encaje en nuestro sistema debiendo realizar las modificaciones oportunas en el mismo para que ello sea así.

No obstante, y a pesar de las dificultades internas que puedan presentarse, se trata de un concepto útil y necesario mediante el que, como expone ÁLVAREZ CARREÑO, se tiene presente la diferente estructura del régimen local en los diversos

³²⁹ SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, op. cit., p. 114.

³³⁰ Como indica OLLER RUBERT, cuando los municipios deban unirse en una aglomeración urbana ello supondrá un reto en su coordinación al que pueden responder de múltiples maneras. “*Por una parte, mediante la creación de entes supramunicipales, como las mancomunidades, u optando por figuras como los consorcios, o bien fomentando la competitividad en el sector privado, de forma que se ofrezca un servicio de calidad garantizado a los ciudadanos, gracias a unas obligaciones de servicio público, pero que sea lo suficientemente atractivo para que los agentes privados se vean incentivados a la búsqueda de una mayor efectividad y de un mayor nivel tecnológico*”. OLLER RUBERT, M., *Perspectivas actuales...*, op. cit., p. 248.

³³¹ Así lo expone el TJUE, entre otras muchas, en sus Sentencias de 2 de agosto de 1993, asunto C-303/92, Comisión vs. Países Bajos; de 15 de octubre de 1998, asunto C-326/97, Comisión vs. Bélgica; de 13 de abril de 2000, asunto C-274/98, Comisión vs. España; de 6 de julio de 2000, asunto C-236/99, Comisión vs. Bélgica; de 18 de octubre de 2018, asunto C-301/17, Comisión vs. Rumanía; o de 21 de marzo de 2019, asunto C-498/17, Comisión vs. Italia.

países de la Unión, ya que a la DTARU le es imposible un mayor grado de precisión sin que ello suponga una intromisión en la organización territorial y competencial interna de los Estados, posibilidad esta última vedada para la norma comunitaria³³².

En este sentido, expone acertadamente el mencionado autor que uno de los problemas que se detectan relacionados con la determinación de las aglomeraciones urbanas es que, en la práctica, cada C.A. ha interpretado de forma “*muy particular*” este concepto. Si bien es cierto que generalmente aluden a estructuras de carácter supramunicipal, sea de carácter asociativo (mediante mancomunidades o consorcios) o establecidas por el mapa local regional (comarcas o entidades de nueva creación con funciones específicas en materia hídrica), no faltan tampoco ejemplos de transposición que, carentes de una legislación básica estatal, limitan las aglomeraciones urbanas a las entidades de población o pedanías³³³. Crítica que analizaremos profundamente cuando tratemos el régimen interno del saneamiento y depuración de las aguas residuales³³⁴.

Consideramos que sería deseable una mayor precisión del concepto de aglomeración urbana; asunto que, a nuestro juicio, se podría haber solventado en la revisión de la DTARU (que avanzamos no ha sido así) o en una disposición nacional que, con carácter básico y sin entrometerse en las competencias autonómicas en la materia, fijase las líneas maestras y la metodología empleada para su determinación.

La cuestión de la determinación de las aglomeraciones urbanas es bastante transcendental dado que la DTARU les impone dos obligaciones nítidamente diferenciadas en función de su delimitación y tamaño (medido en habitantes-equivalente) y que ahora solo esbozamos de una forma francamente sintética:

1ª) En primer lugar, el deber de avituallarse, según los casos, de sistemas de colectores, que define como conductos necesarios para recoger y conducir las aguas residuales urbanas (art. 2.5 de la DTARU).

Se trata, como observamos, de una definición de *sistema colector* en sentido amplio, que incorpora tanto al *alcantarillado* como a los *sistemas colectores*

³³² ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., *El régimen jurídico de la depuración... op. cit.*, p. 99.

³³³ *Ibidem*, p. 107.

³³⁴ Desde el sector profesional se afirma que asistimos a un problema de gobernanza, porque, aunque se detecte la necesidad de gestión supramunicipal, la Administración no ha obligado a los EE.LL. a consorciarse o acogerse a alguna de las múltiples formas de colaboración que existen. Fórmulas hay muchas “*pero no se le ha querido poner el cascabel al gato*”. AGUILAR JIMÉNEZ J., *Mesa Redonda y Consultoría: la Nueva Directiva Europea sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas*, celebrada el 13 de junio de 2024 organizada por Aguas Residuales (antiguo Jefe de Depuración en EMACSA y Coordinador del Grupo de Trabajo de Gestión de Lodos de la Comisión V de AEAS).

propriadamente dichos y que, como después veremos, no coincide con nuestra norma nacional que concibe el sistema colector en su sentido netamente estricto, excluyendo al alcantarillado. De hecho, según la RAE, el colector es el conducto subterráneo en el cual vierten las alcantarillas sus aguas, por tanto, algo distinto de aquellas.

Asimismo, como ya hemos avanzado en nuestra introducción, a nivel nacional las aglomeraciones urbanas deben fijarse por las CC.AA.³³⁵ y pueden abarcar uno o varios municipios o partes del mismo, lo que supondrá todo un reto de coordinación y cooperación en el ejercicio competencial de los distintos municipios afectados³³⁶.

2ª) En segundo lugar, impone la obligación de tratar las aguas residuales con carácter previo a su vertido tanto en las continentales como en las marinas, estipulándose diversos tipos de tratamientos más o menos rigurosos (que enseguida abordaremos) y que dependen del emplazamiento donde se produzcan y de si estas zonas han sido calificadas como *sensibles*, *menos sensibles* o *normales*.

2.2.3 Habitantes-equivalente

El concepto de habitantes-equivalente (Hab-Eq) es otra noción de extrema importancia para la comprensión y aplicación de la Directiva, ya que sobre él gravitarán las distintas obligaciones de tratamiento de las aguas residuales y los diversos plazos para la consecución de su depuración.

El concepto de *habitantes-equivalente* se trata de una unidad de medida para establecer la carga contaminante del agua residual bruta (es decir, antes de su depuración) y se define en el art. 2.6 de la Directiva como “*la carga orgánica biodegradable con una demanda bioquímica de oxígeno de 5 días (DBO₅)*”³³⁷ de 60

³³⁵ Tal y como precisa el art. 3 del Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas.

³³⁶ Reto que podrá ser abordado bajo diversas fórmulas jurídicas, como los consorcios, las mancomunidades o la creación de entes supramunicipales, cuestiones que aquí simplemente dejamos apuntadas, dado que se trata de una cuestión organizativa que excede del objeto de la presente tesis doctoral centrada en la competencia; por lo que advertimos que no las desarrollaremos.

³³⁷ La Demanda de Oxígeno del agua residual es definida por IMHOFF como “*la cantidad de oxígeno en mg/l que es consumida por el agua durante un cierto tiempo. Es la mejor medida del grado de polución de un agua y también, al mismo tiempo del trabajo que hay que emplear en depurarla*”. En relación a esta cuestión hay que diferenciar entre: “1º Demanda de oxígeno inmediata o química, que es la cantidad de oxígeno consumido por las combinaciones reductoras, sin la colaboración de los organismos vivos, es decir, en un agua esterilizada y 2º Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO), que es la cantidad de oxígeno en mg/l que hace falta para descomponer (oxidar) las materias orgánicas del agua residual con ayuda de las bacterias”. IMHOFF, K., *Manual de Saneamiento de Poblaciones*, Blume, Madrid, 1969, p. 89.

gramos de oxígeno por día”, que sería el equivalente a la carga generada al día por una persona en una vivienda normal.

En suma, este concepto de la DBO₅ señala la cantidad de oxígeno que las bacterias y otros microorganismos consumen en 5 días en una muestra de agua para la degradación aeróbica de las sustancias que contienen y de las que se alimentan. Se trata, por tanto, de una forma indirecta de medir la contaminación, si se detecta es porque el agua contiene sustancias orgánicas biodegradables de las que se están alimentando esos microorganismos. Consecuentemente, es un parámetro muy importante y fiable para valorar el grado de carga del agua residual³³⁸.

De acuerdo con SETUÁIN MENDÍA, nos hallamos ante un parámetro *estrictamente cuantitativo* como determinante de la imposición de obligaciones de saneamiento más o menos rigurosas, alejado de las referencias conocidas “*lógicas*” (singularmente, de los criterios poblacionales estrictos), escogiendo la Directiva un *concepto rigurosamente técnico*³³⁹. Efectivamente, así es, el texto comunitario opta por un concepto estrictamente técnico para cuya tangible aplicación se requiere la recogida de muestras y su análisis químico.

No obstante, a nuestro juicio, y en contraposición a la autora, hemos de defender que este criterio técnico, aunque si bien resulta, en principio, de más difícil comprensión (en gran parte por contener nociones que se alejan de las comunes a las formuladas en la mayoría de las normas y a las que no estamos tan habituados los juristas), en realidad, sí es del todo lógico y correcto.

Para efectuar esta afirmación nos basamos en que al alcantarillado de una ciudad no solo se envían las aguas domésticas de los habitantes censados, sino también:

1) Las derivadas de otros usuarios, como son los habitantes no censados y la población estacional (cuestión, esta última, con un gran peso en numerosas ciudades de España dedicadas fundamentalmente al turismo y cuya afluencia, en muchas ocasiones, puede generar el colapso de los diversos servicios públicos).

De hecho, contamos con una condena impuesta por la Comisión Europea y confirmada por el TJUE en relación a ello. En concreto, la relativa a su Sentencia de 8 de septiembre de 2005, asunto C-416/02, Comisión vs. España, donde se castiga al

³³⁸ Explicación facilitada en una entrevista oral con DELGADO RAMOS, F., Profesor titular del Departamento de Mecánica de Estructuras e Ingeniería Hidráulica de la Universidad de Granada.

³³⁹ SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, op. cit., p. 114.

Reino de España por no dispensar el tratamiento previsto en una aglomeración urbana que durante la mayoría del año cuenta con una población de 8.000 habitantes-equivalente, pero que, en la época estival, debido al turismo, alcanza cifras superiores a los 10.000 habitantes-equivalente. Incremento poblacional que resuelve el Tribunal que inexorablemente ha de computarse, por lo que procede la aplicación de los tratamientos previstos para las aglomeraciones urbanas con población superior a 10.000 habitantes-equivalente y, consecuentemente, nuestra condena por no aplicarlos. Igualmente, esta sentencia afronta otros incumplimientos en los que nos detendremos más adelante, al requerir de la explicación de otros conceptos previos.

2) Asimismo, también recalcan en el alcantarillado los vertidos generados por los locales comerciales conectados a la red de saneamiento urbano (que, por otra parte, según la ciudad, difieren en número y pueden ser de muy diversa índole y composición, resultando más o menos contaminantes).

3) Y, finalmente, también se envían al alcantarillado de una ciudad (si no se tienen redes separativas para su recogida) las aguas pluviales. La densidad de lluvia varía de modo notable entre los distintos núcleos poblacionales, lo que ocasiona la mayor o menor dilución de los vertidos en el alcantarillado.

Es por todo esto, que, en definitiva, el concepto de habitantes censados (personas físicas) realmente no solo es que, en nuestra opinión, no nos sirva para calcular las aguas que se han de depurar, sino que, verdaderamente, no es de lógica adopción³⁴⁰, al no tener en cuenta la población real, ni si el núcleo en cuestión está más o menos industrializado, ni sus aguas pluviales; factores, todos ellos, que repercuten en las labores de saneamiento.

Por lo que, aunque terminología sea ajena a nuestra cultura, los juristas deberemos realizar un esfuerzo para imbuirnos de estas nociones y parámetros técnicos que irrumpen particularmente con fuerza en el Derecho medioambiental.

No obstante, apunta SETUÁIN MENDÍA que, en aquellas poblaciones que carezcan de industria, es decir, aquellas que produzcan fundamentalmente “aguas

³⁴⁰ Una muestra donde se aprecia claramente la diferencia entre ambos conceptos la podemos hallar en la Orden del Departamento de la Presidencia del Gobierno de Aragón PRE/250/2018, de 18 de enero (actualmente derogada) donde, al planificar la construcción de varias depuradoras, se explica que la depuradora de Ansó, en la zona de los Pirineos, da servicio a 525 habitantes de Derecho, mientras que ello corresponde a 1.950 habitantes-equivalentes; diferencia mucho más visible en la depuradora de Sallent-Formigal, donde a 874 habitantes de Derecho le corresponden 9.000 habitantes equivalentes. Acusadas diferencias que dependen de la multiplicidad de factores que hemos dejado apuntados.

residuales domésticas, el número de habitantes-equivalente será muy similar al número de habitantes de hecho de la población o aglomeración”³⁴¹. Idea *a priori* correcta pero que deberá ser matizada, no solo en los municipios que carezcan de industria, como cita la autora, sino también en aquellos que no se erijan en un foco turístico de importancia donde la población estacional se ve considerablemente incrementada en las temporadas de alta ocupación turística (como sí ocurre en la zona del Levante o en Andalucía).

A mayor abundamiento, hemos de comentar que, a diferencia de los habitantes censados, esta unidad de medida nos permite elegir el sistema más adecuado de purificación para cada zona.

Así, para “*el cálculo de la carga contaminante total con la que deberá trabajar una estación depuradora de aguas residuales se utilizan tablas que traducen a equivalentes de población cualquier unidad contaminante. Así, como ejemplo, una vaca equivale a 4 habitantes-equivalente, un cerdo equivale a 3, una plaza de guardería a 0,5 y así sucesivamente*”³⁴². En definitiva, esta medida nos sirve para medir la carga contaminante de las aguas y facilita la elección del medio más adecuado para su purificación, por lo que es innegable su aplicación práctica.

2.2.4 Tipos de tratamientos

Los tipos de tratamiento que la DTARU obliga a dispensar se clasifican en *primario, secundario, y adecuado*.

1) Por *tratamiento primario* se entiende aquel que consiste en la aplicación de “*un proceso físico y/o químico que incluya la sedimentación de sólidos en suspensión, u otros procesos en los que la DBO₅ de las aguas residuales que entren se reduzca por lo menos en un 20% antes del vertido y el total de sólidos en suspensión en las aguas residuales de entrada se reduzca por lo menos en un 50%*” (art. 2.7 de la DTARU).

³⁴¹ CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL DUERO, *Guía práctica para la depuración de aguas residuales en pequeñas poblaciones*, 2013, p. 12, disponible en la URL: <https://www.chduero.es/documents/20126/427605/guiapRACTICA-depuracionaguas-chd.pdf/ff6eba30-4d74-2bcd-1877-95f199640ded?t=1563196079001> (con acceso 23.04.2024). Por otra parte, según datos correspondientes al año 2000, en esa fecha en España por cada habitante de hecho existían aproximadamente 2 habitantes-equivalentes. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, *Libro blanco del agua en España*, Centro de Publicaciones del Ministerio, Madrid, 2000, p. 241, disponible en la URL: <https://ceh.cedex.es/web/documentos/LBA/LBA.pdf> (con acceso 23.04.2024).

³⁴² Según cita de la CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL DUERO, “Vertidos urbanos y asimilables”, 2019, disponible en la URL: <https://www.chduero.es/vertidos-urbanos-y-asimilables> (con acceso 06.08.2022).

Ya hemos explicado antes que la DBO_5 detecta la presencia de microorganismos que se están alimentando de la carga biodegradable del agua por lo que este tratamiento requiere que esa carga biodegradable se reduzca.

2) El *tratamiento secundario*, por su parte, implica la dispensación de “*un proceso que incluya, por lo general, un tratamiento biológico con sedimentación secundaria, u otro proceso en el que se respeten los requisitos del cuadro 1 del Anexo I*” de la Directiva³⁴³. Todo ello, de acuerdo a unos porcentajes de reducción en relación con el caudal de entrada a la depuradora y conforme a unos métodos de medida que también se establecen en dicho cuadro (art. 2.8 de la DTARU).

3) Finalmente, el tratamiento *adecuado* es cualquier proceso y/o sistema de eliminación que logre que, tras el vertido de las aguas tratadas, las aguas receptoras cumplan los pertinentes objetivos de calidad y las disposiciones tanto de la DTARU como de otras normas de Derecho comunitario (art. 2.9 de la DTARU).

Ahora bien, lo abordaremos más tarde, a la hora de analizar las obligaciones de tratamiento que impone la DTARU, en ocasiones también se alude a la exigencia de dispensar un *tratamiento más riguroso* que alguno de los anteriores.

Ya veremos que la denominación de estos tratamientos es una de las cuestiones que cambia en la NDTARU.

Respecto al cumplimiento de dispensación de estos tratamientos, la Comisión Europea pone de manifiesto que en la UE el índice de cumplimiento del tratamiento secundario (biológico) es del 88% y del tratamiento más riguroso (eliminación del fósforo y el nitrógeno), del 86%³⁴⁴. Lo que refleja que todavía resta una parte donde no se aplican los tratamientos requeridos.

2.2.5 Otros conceptos

Finalmente, nos detenemos en otras nociones de la DTARU, que citamos por su incidencia en la aplicación de ciertas obligaciones sobre estas aguas.

Se trata del concepto de *estuario*, definido como “*la zona de transición, en la desembocadura de un río, entre las aguas dulces y las aguas costeras*”. Cada Estado debe precisar los límites exteriores (orientados hacia el mar) de los estuarios a efectos de esta Directiva (art. 2.11 de la DTARU).

³⁴³ Cuadro que establece la concentración en determinadas cantidades que han de tener los siguientes parámetros: la demanda bioquímica de oxígeno sin nitrificación, la demanda química de oxígeno y el total de sólidos en suspensión que pueden presentar las aguas.

³⁴⁴ COMISIÓN EUROPEA, *Informe... op. cit.*, p. 3.

Y el de *aguas costeras*, que son aquellas “*situadas fuera de la línea de bajamar o del límite exterior de un estuario*” (art. 2.13 de la DTARU).

2.3 Obligaciones y previsiones instauradas por la Directiva de Aguas Residuales

Aclarados estos puntos de partida iniciales, el objetivo último que persigue la DTARU, según reza su art. 1 *in fine*, es la protección del medioambiente de los efectos negativos de los vertidos de aguas residuales.

Para ello, introduce una serie de obligaciones de cumplimiento en diferido que aluden a las distintas fases del proceso de depuración y que abarcan desde la recogida y conducción de las aguas a la planta depuradora, pasando por el tratamiento y hasta el vertido de las aguas, su reutilización y el aprovechamiento de los lodos.

Todas estas obligaciones se determinan según los habitantes-equivalente y según la calificación de las zonas en las que se viertan las aguas residuales.

En este punto hemos de aclarar que, como es lógico, la DTARU, aunque establece ciertas obligaciones para las aglomeraciones urbanas, no ha acometido ninguna armonización sobre el modo de ejecutarlas (prestación directa o indirecta). Serán los diversos EE.MM. (en atención al art. 5.3 del TUE, en aplicación del principio de subsidiariedad) quienes se ocupen de determinar cómo se ha de gestionar el servicio de saneamiento y depuración de las aguas para lograr los objetivos preestablecidos³⁴⁵.

Asimismo, una cuestión previa que debemos comentar es que la DTARU, como Directiva, es una norma comunitaria dirigida a los Estados, que para nada tiene en cuenta su estructura territorial ni cómo sea su reparto competencial³⁴⁶.

Por este motivo, cuando se incumple la normativa comunitaria la condena que impone la Comisión Europea y confirma el TJUE es al Estado, y no a la C.A. o Administración local competente y causante de la trasgresión. Otra cuestión es que, a nivel interno, luego se pueda repercutir la sanción a las AA.PP. responsables.

³⁴⁵ PERDIGÓ i SOLÀ, J., “El agua, los servicios de interés general y la Directiva de concesiones”, en *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos* (Dir. V. Parisio, V. Aguado i Cudolà y B. Noguera de la Muela), Tirant lo Blanch, Valencia/Giappichelli, Turín (Italia), 2017.

³⁴⁶ Por ello, la doctrina afirma que el Derecho de la Unión Europea permanece deliberadamente ajeno a la forma de organización territorial estatal, lo que es conocido como “*la ceguera federal comunitaria (Landesblindheit)*”. MONTILLA MARTOS, J. A., *Derecho de la Unión Europea y de las Comunidades Autónomas*, CEPC, Madrid, 2005.

Por lo que, dado que el destinatario de la Directiva es el Estado, la misma insta obligaciones dirigidas exclusivamente a él, sin que ello implique ninguna atribución competencial por parte de la UE a otra Administración. Aunque *de facto* ello implique que el resto de Administraciones con competencias en la materia deba diseñar los oportunos instrumentos para alcanzar los resultados previstos, asunto que dilucidaremos en el siguiente capítulo, relativo a nuestro reparto competencial interno.

Y ello, porque se puede afirmar que la Directiva aglutina auténticas *obligaciones de resultado*, pudiendo identificar, en este sentido, como indica DE LA MORENA y DE LA MORENA, la característica vocación hacia la acción y efectividad que impregna con carácter general a las Directivas comunitarias en materia de aguas³⁴⁷. Si bien, también es cierto que, al mismo tiempo, alude a otra serie de opciones o posibilidades de regulación (y, por tanto, de índole no vinculante) de aspectos concretos del ciclo de depuración que deja en manos de cada Estado.

2.3.1 La obligación de instalar sistemas colectores de aguas residuales para determinadas aglomeraciones urbanas

Respecto a la recogida y conducción de las aguas residuales, el art. 3 de la DTARU instituye una serie de plazos para la instalación de sistemas colectores dependiendo: del tamaño de las aglomeraciones, de las características del área de vertido (zonas sensibles o no sensibles) y de los requisitos que deben cumplir estos sistemas.

Se trata de una obligación que según el último informe de la Comisión Europea presenta un índice de cumplimiento del 95%³⁴⁸. Cifra que engañosamente podría hacernos vislumbrar un escenario utópico, sin embargo, arrastramos un extenso historial de condenas por incumplimiento de la misma a lo largo de estas tres últimas décadas (la DTARU se aprobó hace 33 años) y, por ello, estamos abonando cuantías millonarias.

En este sentido, de un lado, para las aglomeraciones con más de 15.000 habitantes-equivalente, esta obligación debía ser alcanzada a más tardar el 31 de diciembre del año 2000, mientras que, para las aglomeraciones que oscilen entre 2.000 y 15.000 habitantes-equivalente, el plazo se ampliaba hasta el 31 de diciembre del año 2005. Plazos ya ampliamente superados.

³⁴⁷ DE LA MORENA y DE LA MORENA, L., “Derecho comunitario sobre el agua”, en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 76, 1991, p. 99.

³⁴⁸ COMISIÓN EUROPEA, *Informe... op. cit.*, p. 3.

Finalmente, en el supuesto de aguas residuales urbanas vertidas en aguas receptoras calificadas de zonas sensibles, el plazo se reducía lógicamente para salvaguardar estas áreas especialmente vulnerables hasta como máximo el 31 de diciembre de 1998 en las aglomeraciones con más de 10.000 habitantes-equivalente³⁴⁹.

Al no referirse el artículo al vertido de aguas residuales en zonas calificadas como sensibles en aglomeraciones entre 2.000 y 10.000 habitantes-equivalente, debemos entender (por remisión a las zonas comunes) que el plazo para ello era el 31 de diciembre de 2005. No sería lógico pensar que se exigen colectores para estas aglomeraciones en las zonas comunes y no en las zonas calificadas como sensibles. Es más, así lo deducimos de la STJCE de 8 de septiembre de 2005, asunto C-416/02, Comisión vs. España, párrafo 59, que después analizaremos.

La siguiente tabla ilustra, a la luz de la DTARU, los plazos de cumplimiento de la obligación de implantar sistemas colectores y cuándo se pueden implantar sistemas individuales conforme al tipo de aglomeración y¹ las zonas de vertido.

³⁴⁹ No obstante, para el caso del archipiélago de Mayotte, como región ultraperiférica de la Unión Europea, a tenor del art. 349 del TFUE, se establece una excepción, de modo que Francia velará por que todas las aglomeraciones urbanas dispongan de sistemas colectivos para las aguas residuales urbanas: a más tardar el 31 de diciembre de 2020 en el caso de las aglomeraciones con más de 10.000 habitantes-equivalentes, que cubran al menos el 70% de la carga generada en Mayotte; y a más tardar el 31 de diciembre de 2027 para todas las aglomeraciones de más de 2.000 habitantes-equivalentes.

Tabla 2 - Obligación de implantar sistemas colectores y su excepción según la DTARU

Obligación de implantar sistemas colectores en la DTARU					Posibilidad de implantación de sistemas individuales en la DTARU
	Aglomeraciones con más de 15.000 Hab-Eq	Aglomeraciones entre 2.000 y 15.000 Hab-Eq		Aglomeraciones con menos de 2.000 Hab-Eq	Con independencia del tipo de aglomeración
Zonas comunes	31/12/2000 (art. 3.1)	31/12/2005 (art. 3.1)		No se prevé la obligación	Cuando no se justifique la instalación de un sistema colector, porque no suponga ventaja para el medioambiente o porque el coste de instalación sea excesivo. (art. 3.1).
Zonas sensibles	31/12/1998 (art. 3.1)	Aglomeraciones entre 2.000 y 10.000 Hab-Eq	Aglomeraciones con más de 10.000 Hab-Eq	No se prevé la obligación	
		31/12/2005 (art. 3.1)	31/12/1998 (art. 3.1)		

Fuente: Elaboración propia.

Notas: A efectos de la obligación de la instalación de colectores no se prevé distinción alguna para las zonas menos sensibles.

Los colectores implantados deben reunir los requisitos indicados en la letra A del Anexo I de la DTARU.

No se considera el archipiélago de Mayotte que tiene sus propios plazos.

Precisamente, como ya avanzábamos, el incumplimiento de esta obligación de instalar los sistemas colectores ha conllevado nuestra condena en reiteradas ocasiones:

La primera vez que el TJUE llamó la atención a España por esta causa fue con la STJUE de 19 de abril de 2007, asunto C-219/05, Comisión vs. España, en concreto, por la carencia de colectores en la aglomeración de Sueca (se trata, en realidad, de la tercera vez que el TJUE ratifica una condena de la Comisión a España por inaplicación de la DTARU; si bien, en los casos precedentes, las mismas vinieron por otros motivos). Un asunto en el que, además, se apreciaron otros incumplimientos que comentaremos más adelante. No obstante, este procedimiento finalizó con una resolución meramente declarativa, aunque con imposición de costas.

Fundada en este mismo incumplimiento recayó la STJUE de 14 de abril de 2011, asunto C-343/2010, Comisión vs. España (en realidad la cuarta amonestación cronológicamente hablando), donde se condenó a España por la carencia de sistemas colectores y la falta de recogida de las aguas residuales urbanas³⁵⁰, así como por la falta de tratamiento de las aguas residuales urbanas, de un extenso conjunto de aglomeraciones³⁵¹. La STJUE, de nuevo, fue meramente declarativa, aunque trajo aparejada una condena en costas.

La falta de acatamiento de este pronunciamiento por España conllevó que se nos impusiera la primera gran condena (la sexta en orden cronológico), esta vez sí, con importantísimas repercusiones económicas, que seguimos pagando a día de hoy.

Nos referimos a la STJUE de 25 de julio de 2018, asunto C-205/17, Comisión vs. España que, efectivamente, supone un evidente salto cualitativo respecto de sus predecesoras al no ser meramente declarativa sino imponer una sanción económica por inejecución de la sentencia de 14 de abril de 2011. Ello trae causa del incumplimiento de instalación de sistemas colectores en ocho aglomeraciones³⁵². Esta sentencia de 2018

³⁵⁰ En aglomeraciones de más de 15.000 habitantes-equivalente (art. 3 DTARU), de Valle de Güímar, Noreste (Valle Guerra), Valle de la Orotava, Arenys de Mar, Alcossebre y Cariño.

³⁵¹ En aglomeraciones de más de 15.000 habitantes-equivalente (apartados 1, 3 y, en su caso, 4 del art. 4 DTARU), de Arroyo de la Miel, Arroyo de la Víbora, Estepona (San Pedro de Alcántara), Alhaurín el Grande, Coín, Barbate, Chipiona, Isla Cristina, Matalascañas, Nerja, Tarifa, Torrox Costa, Vejer de la Frontera, Gijón-Este, Llanes, Valle de Güímar, Noreste (Valle Guerra), Los Llanos de Aridane, Arenys de Mar, Pineda de Mar, Ceuta, Alcossebre, Benicarló, Elx (Arenales), Peñíscola, Teulada Moraira (Rada Moraira), Vinaròs, A Coruña, Cariño, Tui, Vigo, Aguiño-Carreira-Ribeira, Baiona, Noia, Santiago, Viveiro e Irún (Hondarribia).

³⁵² Cuatro, responsabilidad del Estado (Barbate, Matalascañas, Nerja y Gijón Este), y otras cuatro, de las correspondientes CC.AA. (Alhaurín el Grande, Coín, Isla Cristina, en Andalucía; y Valle de Güímar, en las Islas Canarias). La última aglomeración, de más de 15.000 habitantes-equivalente, continúa sin

no solo se impone por la falta de ejecución de los colectores, también porque otras diecisiete aglomeraciones urbanas continúan sin dispensar los tratamientos requeridos.

Lo más interesante de la misma son los parámetros manejados por el TJUE para la cuantificación de la sanción. A estos efectos se estima que para su imposición se tienen en cuenta tres criterios, a saber: la gravedad de la infracción, la duración de la misma y la necesidad de garantizar el efecto disuasorio de la propia sanción según la capacidad de pago del E.M. de que se trate. Asimismo, se subraya que *“para aplicar estos criterios, procede tener en cuenta, en particular, las consecuencias de la falta de ejecución sobre los intereses públicos y privados, así como la urgencia que hubiere en que el Estado miembro interesado cumpla sus obligaciones (STJUE de 31 de mayo de 2018, asunto C-251/17, Comisión vs. Italia, apartado 71)”*.

En primer lugar, en cuanto al parámetro de la gravedad de la infracción, recuerda el TSJUE que el fin de la DTARU es proteger al medioambiente de los efectos negativos de los vertidos de las aguas residuales urbanas. Y afirma, contundentemente, en su párrafo 54, que *“la inexistencia de sistemas colectores o de tratamiento de las aguas residuales urbanas o la insuficiencia de los mismos pueden perjudicar al medioambiente y deben considerarse particularmente graves (véanse, en este sentido, las SSTJUE de 15 de octubre de 2015, asunto C-167/14, Comisión vs. Grecia, apartado 55, y de 22 de junio de 2016, asunto C-557/14, Comisión vs. Portugal)”*.

Por otra parte, y también respecto de la gravedad, apunta el TJUE que la importancia del perjuicio al medioambiente depende, en gran medida, del número de aglomeraciones urbanas afectadas por el incumplimiento reprochado (STJUE de 31 de mayo de 2018, asunto C-251/17, Comisión vs. Italia, apartado 72), que ahora reitera en su apartado 55. Si bien el TJUE valora los esfuerzos de España respecto de la sentencia de 2011 en cuanto a la implantación de colectores y/o aplicación de tratamiento, estima que este número *“sigue siendo ciertamente significativo”* (apartado 56).

En segundo lugar, respecto de la duración de la infracción, tal y como viene sosteniendo el TJUE, la misma *“debe evaluarse tomando en consideración el momento en el que el Tribunal de Justicia aprecia los hechos y no aquel en el que la Comisión interpone el recurso (STJUE de 22 de febrero de 2018, asunto C-328/16, Comisión vs. Grecia, apartado 99)”*, que ahora reitera en su apartado 59. Y evalúa como

cumplir la obligación de los colectores (art. 3 de la DTARU). MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Plan DSEAR*, p. 24.

“considerable” este retraso, en el caso de autos, de siete años desde la fecha en que se dictó la sentencia no ejecutada de 14 de abril de 2011.

Inciendiando en la duración, es interesante destacar lo que subraya la sentencia en su apartado 61: *“aunque el art. 260.1 TFUE no precisa el plazo en el que debe producirse la ejecución de una sentencia, el interés en una aplicación inmediata y uniforme del Derecho de la Unión exige, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que esa ejecución se inicie inmediatamente y concluya en el plazo más breve posible (STJUE de 31 de mayo de 2018, asunto C-251/17, Comisión vs. Italia, apartado 79)”*. Lo que merece la pena que destaquemos es que, al respecto, España argumenta que el retraso se debe a dificultades jurídicas y económicas internas, cuestión rechazada de plano por el TJUE en base a su reiterada jurisprudencia, *“no siendo posible alegar dificultades de orden interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión (STJUE de 31 de mayo de 2018, asunto C-251/17, Comisión vs. Italia)”*. Es decir, sin atender a posibles problemas del reparto competencial interno.

En tercer lugar, en lo que atañe a la necesidad de garantizar el efecto disuasorio de la propia sanción según la capacidad de pago del E.M. de que se trate, el Tribunal toma como criterio la evolución del producto interior bruto del E.M., en la fecha del examen de los hechos por el Tribunal de Justicia (STJUE de 31 de mayo de 2018, asunto C-251/17, Comisión vs. Italia), que reitera ahora en su apartado 63.

Ahora bien, precisamente porque uno de los criterios estimados para imponer la sanción es la gravedad de la misma y los hechos se refieren a varias aglomeraciones urbanas, el Tribunal considera adecuada la imposición de una multa coercitiva que se irá reduciendo gradualmente en función de los progresos que se vayan alcanzado hasta la plena ejecución de la sentencia, fijando la misma en un importe inicial de 60.000 euros diarios, o lo que es lo mismo, 10.950.000 de euros por cada semestre de retraso (lo que arrojaría un resultado de 21.900.000 de euros al año).

Además, esta multa coercitiva es revisada cada seis meses reduciendo su importe, si procede, en un porcentaje parejo a la proporción que represente el número de habitantes-equivalente de las aglomeraciones cuyos sistemas colectores y de tratamiento de las aguas residuales urbanas hayan sido objeto de las adaptaciones necesarias para el cumplimiento de la sentencia de 2011, por lo que, como vemos, el concepto de habitante-equivalente también tiene una interesante aplicación práctica en este sentido.

Por otra parte, el TJUE recuerda que está habilitado para imponer cumulativamente una multa coercitiva y una suma a tanto alzado (STJUE de 31 de mayo de 2018, asunto C-251/17, Comisión vs. Italia, apartado 96). Ello no quiere decir, como bien pasa a aclarar el TJUE, que siempre que nos encontremos ante la falta de ejecución de una sentencia que condena el incumplimiento del Derecho de Unión se haya de actuar de este modo. Por ello, precisa, en su apartado 75, que *“la condena al pago de una suma a tanto alzado³⁵³ y la fijación de la cuantía eventual de dicha suma deben depender, en cada caso concreto, del conjunto de factores pertinentes en relación tanto con las características del incumplimiento constatado como con el comportamiento propio del Estado miembro contra el que se siga el procedimiento incoado al amparo del art. 260 TFUE. A este respecto, dicho artículo confiere al Tribunal de Justicia una amplia facultad de apreciación para decidir si procede o no imponer una sanción de este tipo y, en caso afirmativo, la cuantía de la misma (STJUE de 31 de mayo de 2018, asunto C-251/17, Comisión vs. Italia, apartado 97)”*.

El TJUE goza, por tanto, de discrecionalidad a la hora de decidir si impone o no una multa a tanto alzado, si bien, en el supuesto de que decida imponerla, la misma debe ser *“adecuada a las circunstancias y proporcionada a la infracción cometida”* (STJUE de 31 de mayo de 2018, asunto C-251/17, Comisión vs. Italia, apartado 99). Para evaluar esta cuestión el TJUE vuelve a motivar su decisión en los parámetros de gravedad de la infracción, la duración de la misma y la necesidad de garantizar el efecto disuasorio de la propia sanción según la capacidad de pago del E.M. de que se trate, ya aludidos. Y estima que, valorando todo ello conjuntamente, procede imponer a España una multa a tanto alzado de 12 millones de euros.

Por lo que, en conclusión, se impone a España una multa coercitiva de un importe inicial de 60.000 euros diarios, revisable cada seis meses (10.950.000 de euros como multa coercitiva inicial) conforme avance la ejecución de la sentencia (si en el primer año no se ejecutase nada, ello equivaldría a 21.900.000 de euros al año) y, además, una multa a tanto alzado de 12 millones de euros.

Más allá de las sentencias comentadas, debemos añadir que, además, no es válida la implantación de cualquier sistema colector, sino que los mismos deben reunir unas condiciones específicas. En concreto, sus requisitos se contienen en la letra A del

³⁵³ Como, de hecho, hemos visto que ocurre en los casos precedentes.

Anexo I de la DTARU³⁵⁴, si bien podrán ser modificados por la Comisión según el procedimiento establecido en su art. 18. Previsión esta última acertada, a nuestro juicio, dado que permite la mejora de los requerimientos que se exigen a los sistemas colectores por el transcurso del tiempo y la mejora de la técnica disponible.

No obstante, cuando no se justifique la instalación de un sistema colector, esta obligación puede ser excepcionada en dos supuestos, en cuyo caso procederá la utilización de sistemas individuales u otros sistemas adecuados que consigan un nivel *igual* de protección medioambiental. Ello sucederá:

- primero, cuando no supongan ventaja alguna para el medioambiente;
- y, segundo, cuando la instalación de los colectores conlleve un coste excesivo, cuestión a todas luces, claramente indeterminada y que, en nuestra opinión, adolece de una evidente inseguridad jurídica.

No obstante, lo anterior carece de relevancia dado que, ya se implante un sistema colector o ya se instale un sistema individual, la Directiva exige que con ellos se logre el *mismo* nivel de protección medioambiental.

Asimismo, de la lectura del precepto deducimos que no todas las aglomeraciones urbanas vendrán obligadas por la DTARU a la instalación de sistemas de colectores, quedando exentas de ello aquellas que no alcancen los 2.000 habitantes-equivalente, para las que no se estipula nada al respecto. Entendemos que esto se dispuso así porque en su momento se pensaba que estos pequeños núcleos no supondrían una gran contaminación.

Esta exención, como veremos en el siguiente capítulo, supone una ligera diferencia con nuestro Ordenamiento jurídico, porque para nosotros es obligatoria la

³⁵⁴ En este sentido, el Anexo I determina que los sistemas colectores deberán tener presente los requisitos para el tratamiento de aguas residuales; si bien admite el texto que, puesto que en la práctica no existe la posibilidad de instalar sistemas colectores y de construir las instalaciones de tratamiento de las aguas residuales de forma que sean tratadas absolutamente todas las aguas ante el acaecimiento de ciertos eventos, tales como lluvias torrenciales inusuales, deja a la decisión de los EE.MM. la adopción de las medidas concretas para limitar la contaminación por desbordamiento de aguas de tormenta. Indica que tales medidas pueden basarse en “*coeficientes de dilución, capacidad en relación con el caudal en época seca o podrán especificar un determinado número aceptable de desbordamientos al año*”. Partiendo de esta premisa, el Anexo I especifica que “*el diseño, construcción y mantenimiento de los sistemas colectores deberá realizarse de acuerdo con los mejores conocimientos técnicos que no redunden en costes excesivos, en especial, por lo que respecta: al volumen y características de las aguas residuales urbanas, a la prevención de escapes, y a la restricción de la contaminación de las aguas receptoras por el desbordamiento de las aguas de tormenta*”.

prestación del *alcantarillado* en todos los municipios (art. 26 de la LBRL), por tanto, también en aquellos que no alcancen los 2.000 habitantes-equivalente.

Ahora bien, no hay que olvidar que estas obligaciones de la norma comunitaria y las de la norma nacional no son totalmente comparables entre sí, porque la DTARU está manejando un concepto amplio de colector (que abarca el alcantarillado y los colectores), mientras que, en nuestra legislación nacional, se utiliza un concepto reducido referente solo al alcantarillado y sin alusión alguna a los colectores; por lo que nuestra legislación es más garantista que la DTARU respecto del alcantarillado.

En estos casos donde no se exige la instalación de colectores, procede instalar un sistema individual.

Precisamente, el hecho de que no exija la DTARU la implantación de sistemas colectores a las aglomeraciones que no alcancen los 2.000 habitantes-equivalente es algo que actualmente preocupa a las instituciones comunitarias. Y ello porque, según el último Informe de la Comisión Europea relativo al cumplimiento de la DTARU, los sistemas de saneamiento no centralizados (es decir, los sistemas individuales) ejercen más presión que la que cabía esperar sobre las masas de agua. Por lo que, actualmente, la Comisión está investigando si las condiciones para la gestión de estos sistemas (registro, permisos, control e inspecciones) se cumplen en aquellos EE.MM. que los utilizan en gran medida. Particularmente, es interesante reseñar que la Comisión Europea ha enviado cartas de emplazamiento a los EE.MM. que utilizan estos sistemas para conocer si han introducido la obligación jurídica de conectarlos a las redes de alcantarillado, siempre que sea factible³⁵⁵.

2.3.2 La obligación de tratamiento de las aguas residuales y el deber de declaración previa de las zonas sensibles y menos sensibles

Como continuación del ciclo de depuración de las aguas residuales, la DTARU fija en sus arts. 4 a 6 un amplio abanico de fechas para que estos vertidos, que han sido recogidos previamente en los sistemas colectores, reciban un *tratamiento secundario* en función tanto del tamaño de las aglomeraciones urbanas de las que provengan con carácter previo a su evacuación como de las zonas donde esta evacuación se va a realizar (diferenciando si se efectúa en zonas *comunes*, *sensibles* o *menos sensibles*).

³⁵⁵ COMISIÓN EUROPEA, *Informe... op. cit.*, p. 9.

El tratamiento a aplicar no es, por lo tanto, el mismo en todos los casos, ordenándose:

- para las zonas comunes un tratamiento *estándar* o habitual;
- para las zonas sensibles un tratamiento más riguroso al anterior;
- y para las zonas menos sensibles un tratamiento menos riguroso al común.

Estas exigencias de depuración, tal y como vamos a ver, afectan a todas las aglomeraciones de más de 10.000 habitantes-equivalente y, en algunos casos, a las de más de 2.000, a las que se impone un tratamiento secundario.

El tratamiento secundario complementa al denominado tratamiento primario al permitir la eliminación de materia sólida procedente de las aguas residuales urbanas gracias a la descomposición de las sustancias orgánicas mediante el empleo de bacterias. No obstante, este segundo tratamiento puede no ser suficiente en ciertas ocasiones para proteger los medios acuáticos identificados como *sensibles* (un ejemplo de este tratamiento más riguroso sería el efectuando para lograr la desinfección de las aguas en zonas de aguas de baño, la desinfección en las zonas de cría de moluscos, o una eliminación mayor de nitratos y/o fósforo para proteger las aguas amenazadas por la eutrofización).

El resultado de las diferentes combinaciones es un complejo y farragoso conjunto de lapsos temporales que, bajo estas líneas, vamos a clarificar. Esta información la hemos estructurado y clasificado en unas tablas-resumen que acompañamos al final de este epígrafe.

A) El tratamiento de aguas residuales en las zonas comunes

En primer lugar, en las zonas que podríamos denominar como *comunes* (terminología propia, no empleada por la Directiva), el art. 4 de la DTARU determina como regla general dos plazos en los que las aguas residuales deberán recibir el mencionado tratamiento secundario.

A saber: 1º) a más tardar, el 31 de diciembre del año 2000, para todos los vertidos que procedan de aglomeraciones que representen más de 15.000 habitantes-equivalente; y 2º) el 31 de diciembre de 2005, para aquellos otros que procedan de aglomeraciones que representen entre 10.000 y 15.000 habitantes-equivalente. En relación a estos dos apartados llamamos la atención sobre el hecho de que, al decir *todos*

los vertidos, se incluyen en esas obligaciones tanto los vertidos realizados en aguas dulces como en aguas saladas.

Sin embargo, en el caso de que estemos hablando de vertidos efectuados en aguas dulces o estuarios (definidos como la zona de transición entre las aguas dulces y las aguas costeras), si las aguas residuales proceden de aglomeraciones que representen entre 2.000 y 10.000 habitantes-equivalente, se establece el plazo de a más tardar el 31 de diciembre del año 2005, para otorgar a los vertidos ese tratamiento secundario.

No obstante, cuando la DTARU instauró estos plazos para la obligación de dispensar un tratamiento a las aguas residuales fue flexible y previó, en su art. 8, que en supuestos excepcionales provocados por problemas técnicos y para grupos de población geográficamente definidos, los EE.MM. podían solicitar a la Comisión una ampliación del periodo de cumplimiento. Para ello, debían presentar una solicitud debidamente justificada, que expusiera las dificultades técnicas experimentadas y que contuviese un programa de acción con la fijación de un calendario adecuado para lograr los objetivos de la Directiva³⁵⁶. Si bien, para evitar una excesiva dilación en su observancia, se señala de forma contundente que solo se aceptaría el aplazamiento por razones técnicas de estas obligaciones hasta el 31 de diciembre del año 2005. Fecha, por tanto, máxima para aplicar el tratamiento de aguas residuales en zonas comunes que ya ha sido, obviamente, superada.

Por otra parte, para los supuestos de vertidos de aguas residuales urbanas realizados en aguas ubicadas en regiones de alta montaña (que son aquellas que superan los 1.500 metros sobre el nivel del mar), en las que resulte difícil la aplicación de un tratamiento biológico eficaz debido a las bajas temperaturas, se indica la posibilidad de que se les dispense un tratamiento menos riguroso, siempre y cuando se cuente con investigaciones detalladas que indiquen que tales vertidos no perjudican al medioambiente.

Al margen de los distintos plazos mencionados, es importante reseñar que cualquiera de los vertidos producidos en zonas comunes por las estaciones depuradoras deberá cumplir ciertos requisitos de calidad (los que se detallan en la sección B del

³⁵⁶ La Comisión examinaría esta solicitud y tomaría las medidas apropiadas con arreglo al procedimiento de reglamentación previsto en el art. 18 de la DTARU.

Anexo I de la Directiva que, a su vez, remite al cuadro 1 de la misma)³⁵⁷. No obstante, no merece tacha alguna la previsión de que se podrán aplicar requisitos más rigurosos a los detallados en ese cuadro cuando sea necesario para garantizar que las aguas receptoras cumplen con cualquier otra Directiva en la materia (así lo prevé, expresamente, el apartado 3 de la sección B del Anexo I).

Requisitos cualitativos que, según ALONSO GARCÍA no invalidan lo dispuesto en otras Directivas. En concreto, alude el citado autor a la Directiva 76/464, si bien, al hallarse derogada, la referencia debemos entenderla hecha a la Directiva 2008/105/CE, de 16 de diciembre, por la que se establecen las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas (DNCA), normas de calidad ambiental de las aguas que son también aplicables a los vertidos. En definitiva, los vertidos de las aguas residuales tratadas que se efectúen desde una depuradora deberán cumplir cumulativamente, tanto las condiciones indicadas en la Directiva de Tratamiento de las Aguas Residuales como las recogidas en otras normativas comunitarias.

Es más, para que pueda verificarse el cumplimiento de estos requisitos, se dispone que las depuradoras se diseñarán o modificarán de forma que se puedan obtener muestras representativas de las aguas residuales del efluente tratado antes de efectuar el vertido en las aguas receptoras.

Finalmente, el art. 4 de la DTARU aclara que la carga expresada en habitantes-equivalente “*se calculará a partir del máximo registrado de la carga semanal media que entre en una instalación de tratamiento durante el año, sin tener en cuenta situaciones excepcionales como, por ejemplo, las producidas por una lluvia intensa*”.

B) La aplicación de un tratamiento más riguroso al común en las zonas sensibles y el deber de predeterminarlas

En realidad, hablamos aquí de una doble obligación. Por un lado, el deber de los Estados de fijar, como norma general, las zonas consideradas *sensibles* y, por otro, de cómo ha de ser el deber de depuración en estas zonas.

Para empezar, los EE.MM. debían haber determinado antes del 31 de diciembre de 1993, las zonas calificadas de *sensibles* (art. 5.1). No obstante, se disponía que un

³⁵⁷ Requisitos que pueden ser modificados por la Comisión. Estas medidas, destinadas a modificar elementos no esenciales de la Directiva, se adoptarán con arreglo al procedimiento de reglamentación con control contemplado en el art. 18, apartado 3.

Estado no venía obligado a efectuar esta designación si ya aplicaba en todo su territorio el tratamiento más riguroso de las aguas residuales, esto es, si cumplía lo dispuesto en los arts. 5.2, 5.3 y 5.4 que vamos a analizar.

Sobre esta cuestión debemos efectuar las siguientes consideraciones:

En primer lugar, y atendiendo a una interpretación literal de la norma, nos hallamos ante una auténtica obligación (de ahí las condenas que hemos recibido). La Directiva afirma categóricamente, en su art. 5, que los Estados *determinarán* las zonas sensibles, a diferencia del art. 6, que estipula que los Estados *podrán determinar* las zonas menos sensibles.

En segundo lugar, y atendiendo a un criterio lógico-sistemático, si bien es cierto que el art. 5 no habla del deber de comunicar a la Comisión la determinación de las zonas sensibles, este precepto hay que ponerlo en conexión con el resto del texto comunitario, no siendo factible interpretarlo de un modo aislado.

En concreto, su lectura hay que relacionarla con el art. 17.2 de la Directiva en el que se estipula que los Estados deberán proporcionar a la Comisión la información del programa de aplicación de la Directiva a más tardar el 30 de junio de 1994. Programa en el que deben recogerse, ineludiblemente, las zonas sensibles a los efectos de la misma, tal y como actualmente recoge la Decisión de Ejecución de la Comisión, de 26 de junio de 2014, relativa a los modelos de presentación de los informes sobre los programas nacionales de aplicación de la Directiva 91/271/CEE del Consejo³⁵⁸. Consecuentemente, si las zonas sensibles han de estar contenidas en estos programas nacionales (como es nuestro Plan DSEAR) habrán de ser previamente determinadas.

A mayor abundamiento, el hecho de que un Estado dispensase un tratamiento de depuración mayor a sus aguas con carácter previo a la aprobación de la Directiva de aguas residuales no significa, en modo alguno, que la Comisión conozca el tratamiento que aplica ese Estado, meramente supondría, a nuestro juicio, que, si un Estado ya aplica un nivel más alto de depuración que el consignado en la Directiva, el Estado debe proceder simplemente a declarar todas sus aguas como zonas sensibles, en virtud del principio de no regresión ambiental, siendo necesaria la declaración en todo caso.

³⁵⁸ Y anteriormente a ella, lo hacía la Decisión de la Comisión 93/481/CEE, de 28 de julio de 1993, relativa a los modelos de presentación de los programas nacionales previstos en el artículo 17 de la Directiva 91/271/CEE del Consejo (derogada).

Finalmente, y atendiendo a un criterio teleológico, este deber de comunicación de las zonas sensibles para todos los Estados (salvo la excepción indicada) se deduce del propio sentido y espíritu de la Directiva. A nuestro juicio, es claro que, sin esa comunicación previa de zonas sensibles, la Comisión no puede saber cuáles son esas zonas ni entrar a examinar y salvaguardar si se han cumplido los parámetros fisicoquímicos de depuración señalados en la misma y en el resto de disposiciones.

Una vez efectuadas estas matizaciones, la DTARU indica ciertos criterios para la designación de estas zonas en su Anexo II, lo que deriva en que, los Estados no son totalmente libres en su designación, aunque como vamos a ver, en esos criterios se incluyen conceptos jurídicos indeterminados susceptibles de diversas interpretaciones.

En concreto, se estima que un medio acuático es una zona *sensible* si puede incluirse en una de las siguientes categorías: 1ª) Lagos de agua dulce naturales, otros medios de agua dulce, estuarios y aguas costeras que sean eutróficos o que podrían llegar a ser eutróficos a corto plazo si no se implantan medidas de protección³⁵⁹. Sobre qué se considera “*corto plazo*” nada se precisa por lo que, en cierta medida, este supuesto queda a la libre interpretación subjetiva que haga cada Estado, lo que, a nuestro juicio, ocasiona cierta inseguridad. 2ª) Aguas dulces de superficie cuyo destino sea la captación de agua potable que podrían contener una concentración de nitratos superior a la que establecen las disposiciones pertinentes³⁶⁰, si no se toman medidas de protección. 3ª) Zonas en las que sea necesario un tratamiento adicional al común y señalado en el art. 4 de la DTARU para cumplir las Directivas del Consejo³⁶¹.

En este punto, hemos de aclarar que, cuando hablamos de *obligación de los Estados miembros* de determinar las zonas sensibles a efectos del tratamiento de las

³⁵⁹ Pudiendo valorarse en esta categoría, según el Anexo II de la DTARU, los siguientes elementos en la consideración del nutriente que deba ser minorado con un tratamiento adicional: “i) Lagos y arroyos que desemboquen en lagos/embalses/bahías cerradas que tengan un intercambio de aguas escaso y en los que, por lo tanto, puede producirse una acumulación. En dichas zonas conviene prever la eliminación de fósforo a no ser que se demuestre que dicha eliminación no tendrá consecuencias sobre el nivel de eutrofización. También podrá considerarse la eliminación de nitrógeno cuando se realicen vertidos de grandes aglomeraciones urbanas. ii) Estuarios, bahías y otras aguas costeras que tengan un intercambio de aguas escaso o que reciban gran cantidad de nutrientes. Los vertidos de aglomeraciones pequeñas tienen normalmente poca importancia en dichas zonas, pero para las grandes aglomeraciones deberá incluirse la eliminación de fósforo y/o nitrógeno a menos que se demuestre que su eliminación no tendrá consecuencias sobre el nivel de eutrofización”.

³⁶⁰ Se han de tener en cuenta las disposiciones de la Directiva 2020/2184 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano.

³⁶¹ En relación a este último apartado, podemos citar como ejemplo la Directiva 91/676/CEE, del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura.

aguas residuales, esto se materializará, claro está, de acuerdo con el Ordenamiento jurídico interno y el reparto competencial de cada Estado. En nuestro caso, deberán ser, o bien la Administración General del Estado³⁶² o bien las CC.AA. las que deban determinar estas zonas según si las aguas sobre las que recaen pertenecen a cuencas intercomunitarias o intracomunitarias o porque las CC.AA. ostenten competencias sobre la ordenación del litoral. Pero, en todo caso, el deber de notificación a la Comisión incumbe a los Estados, quienes, a este respecto, deberán ejercer un papel coordinador³⁶³. La conclusión que extraemos de ello es que deberá existir una adecuada coordinación y fluida comunicación entre las distintas AA.PP. con competencias en la materia.

Precisamente, la inobservancia de esta obligación valió a España la primera de sus condenas por parte de la Comisión Europea y confirmada por el STJCE, con su sentencia de 15 de mayo de 2003, asunto C-419/01, Comisión vs. España, por incumplimiento en la trasposición de la DTARU, al no designar ni comunicar a la Comisión las zonas declaradas *sensibles* en ciertas regiones. Asimismo, esta resolución nos sirve para justificar, como hemos defendido líneas arriba, que la obligación que impone la DTARU se ha de interpretar que alcanza no solo al deber de la designación sino también al hecho de la comunicación.

En concreto, los hechos que motivaron esta condena fueron la falta de designación de estas zonas en la cuenca hidrográfica intracomunitaria de la C.A. de Cataluña y en las aguas costeras de las CC.AA. del País Vasco, Cataluña, Valencia, Baleares y Canarias, y de la Ciudad Autónoma de Ceuta. Fallando la sentencia con la declaración de nuestro incumplimiento en virtud del art. 5 de la DTARU y condenando

³⁶² No obstante, debemos apreciar que en este caso la declaración no la efectúa el Estado de forma unilateral, sino que, lógicamente, la otorga previa audiencia a las CC.AA. y a las EE.LL. afectadas a través de la Federación Española de Municipios y Provincias.

³⁶³ Así se deduce, además, del segundo Informe sobre la aplicación de la Directiva que elaboró la Comisión. Si bien España en aquel momento había determinado (mediante el Reglamento de 25 de mayo de 1998) y comunicado la lista de zonas sensibles correspondientes a medios acuáticos intercomunitarios -y aun reconociendo que la determinación de las zonas sensibles dentro de una región (es decir, en las llamadas zonas sensibles intracomunitarias) incumbe a las autoridades regionales- no había cumplido adecuadamente con sus obligaciones, porque en los documentos remitidos a la Comisión no se hacía referencia a esa determinación de zonas sensibles por parte de algunas autoridades regionales (que, por otra parte, solo había sido efectuada en aquel momento por las CC.AA. de Andalucía, Cataluña, Galicia e Islas Baleares). COMISIÓN EUROPEA, *Aplicación de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, en su versión modificada por la Directiva 98/15/CE de la Comisión, de 27 de febrero de 1998. Informe de síntesis sobre: la determinación de las zonas sensibles por los Estados miembros, las medidas aplicadas por los Estados miembros con vistas al 31 de diciembre de 1998, el tratamiento de las aguas residuales en las grandes ciudades y la comprobación de la determinación de las zonas sensibles por la Comisión*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Bruselas (Bélgica), 2002, p. 27.

en costas a España; fue, por tanto, un primer aviso en el que no se nos llegó a imponer una multa económica, aunque el Tribunal bien pudiera haberlo hecho.

En este sentido, el Estado español, y respecto a las cuencas intercomunitarias sobre las que ostenta competencia, no pasó a declarar estas zonas hasta 1998; por medio de la Resolución de 25 de mayo de 1998, de la Secretaría de Estado de Aguas y Costas, por la que se declaran las zonas sensibles en las cuencas hidrográficas intercomunitarias (ya derogada). Es decir, cuatro años y cinco meses después de lo que hubiera resultado procedente (en diciembre de 1993); una vez más, España cumplió tardíamente.

Asimismo, la falta de declaración de una zona como *sensible* y, por ende, la no aplicación de un tratamiento más riguroso en estas zonas hizo a España acreedora de una segunda condena, que vino de la mano de la STJCE de 8 de septiembre de 2005, asunto C-416/02, Comisión vs. España.

De hecho, se trata, además, de un asunto interesante donde podemos apreciar que las Directivas relativas a la calidad de las aguas deben cumplirse, como es obvio, de forma acumulativa³⁶⁴. En este caso se congregan múltiples violaciones de la normativa comunitaria. En concreto, por no adoptar las medidas necesarias para que los residuos procedentes de una instalación porcina sean eliminados o valorizados sin poner en peligro la salud humana ni dañar al medioambiente; por carecer de las autorizaciones exigidas, así como de la evaluación de impacto ambiental; por no haber realizado los estudios hidrológicos necesarios en la zona afectada por la contaminación; por no declarar la Rambla de Mojácar como zona *vulnerable* a efectos de la Directiva de nitratos y, por lo que a nosotros más nos interesa, respecto a la DTARU, por no someter las aguas residuales urbanas de la aglomeración de Vera a un tratamiento más riguroso (art. 5.2 de la DTARU), al considerar la Comisión que no se había contabilizado la parte del río Antas en las zonas sensibles de la C.A. de Andalucía (art. 5.1 de la DTARU).

Ante estas acusaciones España no niega que estas aguas solo sean sometidas a un tratamiento primario, si bien entiende que este es el que corresponde y no el tratamiento más riguroso. Reconoce la existencia de los vertidos, pero argumenta que la contaminación no se debe a los vertidos de la instalación porcina sino al vertido de

³⁶⁴ En concreto, se analiza por el TJUE, de modo conjunto, y al margen de la DTARU, la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos; la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente y la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura.

aguas residuales de la aglomeración de Vera y considera que, al no alcanzar los 10.000 habitantes-equivalente, no se ve obligada a dispensar un tratamiento más riguroso. No obstante, estos argumentos son tumbados de plano por la Comisión quien aporta un informe en el que se precisa que, si bien inicialmente la población permanente del municipio de Vera se estima en unos 8.000 habitantes-equivalente, en verano se registra una gran afluencia de turistas alcanzado dicha aglomeración unos habitantes-equivalente superiores a los 10.000, al margen de apreciar la Comisión que la zona debe ser calificada como *sensible* por lo que procede la aplicación de un tratamiento más riguroso que debía haber aplicado desde el 31 de diciembre de 1998.

De nuevo, y como una segunda medida de gracia, el TJUE promulgó una mera sentencia declarativa, es decir, que solo declaró el incumplimiento, eso sí, con condena en costas, pero sin imponer a España una sanción económica por ello.

Una tercera condena, en esta ocasión por parte de la STJUE de 10 de marzo de 2016, asunto C-38/15, Comisión vs. España³⁶⁵, recayó a nuestro país por esta misma causa, por no haber garantizado el tratamiento adecuado de todas las aguas residuales urbanas vertidas en zonas sensibles³⁶⁶. Sentencia, de nuevo, meramente declarativa, si bien, en esta ocasión, se impuso que cada parte debía abonar sus costas en virtud del art. 138.3 del Reglamento de Procedimiento del TJUE al no estimarse el resto de pretensiones de la Comisión³⁶⁷.

³⁶⁵ Un breve comentario a la misma y a su relación con el urbanismo puede verse en ALMENAR MUÑOZ, M. “La reiterada infracción de la Directiva de Aguas residuales urbanas”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 63, 2016, pp. 37 a 40.

³⁶⁶ En la aglomeración de Pontevedra-Marín-Poio-Bueu (en virtud del art. 4 de la DTARU), así como en las aglomeraciones de Berga, Figueres, El Terri (Banyoles) y Pontevedra-Marín-Poio-Bueu (en virtud del art. 5, apartados 2 y 3, de la DTARU).

³⁶⁷ Se desestima la pretensión de condena respecto de las aglomeraciones de Capellades, Bollullos Par del Condado, Abrera, Alcudia y Peguera, al considerar probado que España sí dispensa sobre las mismas el tratamiento de depuración de las aguas requerido en el art. 4 de la DTARU. Y ello, al haber presentado una muestra válida de acuerdo con los requisitos de la letra B del Anexo I de la Directiva que así lo corrobora y precisando que (como ya indicó en la STJUE de 28 de enero de 2016, asunto C-398/14, Comisión vs. Portugal, apartado 42), las obligaciones contenidas en el art. 4, a diferencia de lo previsto en la letra D del Anexo I de la Directiva, no exigen que se lleven a cabo recogidas de muestras durante un año entero. Se subraya, por tanto, que es preciso distinguir las obligaciones de resultado de los arts. 4 y 5, dirigidas a comprobar la conformidad de los vertidos de las instalaciones de tratamiento de las aguas residuales urbanas, con lo estipulado en la letra B del Anexo I, de la obligación continuada a la que están sometidos con arreglo al art. 15 que se dirige a asegurar que los vertidos cumplan a lo largo del tiempo los requisitos de calidad que han debido satisfacer desde la puesta en funcionamiento de la instalación de tratamiento (STJUE de 28 de enero de 2016, asunto C-398/14, Comisión vs. Portugal, apartado 42, apartados 40 y 41 y que reitera en la sentencia contra España en el apartado 25). Se estimó como suficiente, por este motivo, la aportación de una única muestra conforme, a los efectos de probar el cumplimiento de las obligaciones de los arts. 4 y 5 referentes al tratamiento de las aguas.

Es más, también hemos incumplido el deber de seguimiento o de revisión de estas zonas, ya que conforme al art. 2.6 de la DTARU deben ser revisadas, al menos, cada cuatro años³⁶⁸, cuestión que a lo largo del tiempo hemos ido efectuando con diversas resoluciones, pero, en general, de una forma tardía, a saber:

- cuatro años después de lo que hubiera sido preceptivo, con la Resolución de 10 de julio de 2006, de la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad, por la que se declaran las zonas sensibles en las Cuencas Hidrográficas Intercomunitarias (derogada);
- posteriormente, casi un año y medio después, con la Resolución de 30 de junio de 2011, de la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua, por la que se declaran las zonas sensibles en las cuencas intercomunitarias (derogada);
- más de cuatro años después, con la Resolución de 6 de febrero de 2019 de la Secretaría de Estado de Medioambiente, por la que se declaran las zonas sensibles en las cuencas intercomunitarias (derogada);
- y, finalmente, con la actual Resolución de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, de 23 de febrero 2023, por la que declaran las zonas sensibles en las cuencas intercomunitarias, única vez que hemos obedecido el lapso temporal de 4 años establecido por la normativa para su revisión.

Si bien los incumplimientos generalizados en la actualización de estas zonas han sido constantes por parte de España, encontrándonos largos periodos en los que no se han revisado, lo cierto es que, tras la última Resolución en la que se procede a esta declaración (la primera a lo largo de nuestra historia que se efectúa en plazo), se detecta una tendencia positiva en el cumplimiento de esta obligación, al menos en las cuencas bajo la competencia de la Administración estatal.

Por otra parte, las CC.AA., en el ámbito de sus competencias, esto es, en las cuencas intracomunitarias, deben hacer lo propio y declarar las zonas sensibles, porque así se viene haciendo al amparo de una interpretación constitucional que gira en torno a la idea de unidad de cuenca que expondremos después.

Estos supuestos referentes a la DTARU no se tratan de los únicos casos donde se condena a España por la falta de catalogación de las zonas para su protección. Así, por ejemplo, la STJUE de 14 de marzo de 2024, asunto C-576/22, Comisión vs. España, si bien, el fundamento de esta última es la Directiva de Nitratos y no la DTARU, y la causa también difiere, no son lo mismo las zonas sensibles de la DTARU que las zonas vulnerables de la DN que obedecen a obligaciones distintas y que no hay que confundir.

³⁶⁸ Ello, a pesar de que este apartado haya sido transpuesto a nuestro Ordenamiento jurídico con el art. 7 del RDNTARU.

En este punto, hemos creído interesante analizar de modo conjunto las resoluciones emanadas, tanto por parte del Estado como de las CC.AA., para evidenciar el grado de incumplimiento generalizado de estas obligaciones que marca la DTARU. Para llevar a cabo este estudio, hemos examinado la normativa estatal, así como la que han dictado al respecto las CC.AA. y que relacionamos en nuestro Anexo normativo (parte B). Hemos tenido en cuenta dos parámetros: 1º) que estas zonas debían estar así declaradas a más tardar el 31 de diciembre de 1993 (art. 5.1 de la DTARU) y 2º) que estas zonas deben revisarse cada cuatro años (art. 5.6 de la DTARU).

Todos estos datos los hemos extrapolado a una tabla final, en la que hemos marcado en color verde si se ha producido una revisión de las zonas en plazo; en amarillo, si se ha producido en el año que correspondía, pero con un retraso; en rojo, si se ha incumplido la obligación; y en azul, si se han revisado antes de plazo (algo verdaderamente excepcional). El panorama no nos deja en buen lugar y se constatan varios incumplimientos, algo incomprensible a nuestro juicio, teniendo en cuenta que esta declaración de las zonas sensibles juega un papel muy relevante, pues determina la aplicación de un tratamiento depurativo concreto a las aguas así declaradas.

De igual modo, analizados los datos, podemos constatar que: en general, se ha producido un cumplimiento inicial tardío y que, actualmente, se mantienen la mayoría de declaraciones fuera del plazo que resultaría ortodoxo; pertinaz omisión que, a nuestro juicio, constituye una auténtica vergüenza y una clara y directa transgresión de la DTARU (y de la normativa nacional que recoge esta misma obligación).

Estos incumplimientos han venido de la mano tanto del Estado en las cuencas intercomunitarias (si bien se aprecia una evolución positiva con su puesta al día en los últimos años) como de las CC.AA. A nivel autonómico, los incumplimientos son más que evidentes y, en algunos casos, especialmente sangrantes. En Andalucía, llevan dieciocho años sin actualizarse estas declaraciones (si bien, en honor a la verdad, debemos destacar que, sin embargo, fue la primera C.A. en hacerlo en 1999, muy por delante de otras CC.AA., aunque a la vista está que su tendencia ha sido negativa), y en Canarias, diecinueve. No se entiende que no se proceda a la revisión de las referidas zonas, más aún cuando, en ambas regiones, es palmario el incremento poblacional e industrial que se ha registrado, y se cuenta con un alto índice de recepción de turistas.

Finalmente, podemos concluir que el panorama es claramente negativo porque, a día de hoy, de las CC.AA. que se ven obligadas a efectuar esta declaración, tan solo tres (País Vasco, Galicia y Baleares) cumplen con la normativa.

Tabla 3 - Grado de incumplimiento de la obligación de determinación y revisión de las zonas sensibles (Primera Parte)

(arts. 5.1 y 5.6 de la DTARU, respectivamente).

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Estado: Cuencas intercomunitarias																
Andalucía*																
Aragón	No procede															
Canarias*																
Cantabria																
Castilla-La Mancha	No procede															
Castilla y León	No procede															
Cataluña*																
Comunidad de Madrid	No procede															
Comunidad Foral del País Vasco*																
Comunitat Valenciana																
Extremadura	No procede															
Galicia*																
Illes Balears*																
La Rioja	No procede															
Región de Murcia																
Navarra	No procede															
Principado de Asturias	Tiene aguas costeras, pero no efectúa declaración alguna, se desconoce si ello constituye un incumplimiento o, por el contrario, su conducta es conforme a la DTARU al reunir los requisitos del Anexo II de la DTARU, dada la ausencia de declaración negativa al respecto.															

* CC.AA. con cuencas internas.

Verde: En plazo. **Amarillo:** promulgada en el año que le corresponde, pero con retraso. **Rojo:** Incumplimiento del plazo. **Azul:** Revisión antes de plazo.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3 - Grado de incumplimiento de la obligación de determinación y revisión de las zonas sensibles. (Segunda Parte)

(arts. 5.1 y 5.6 de la DTARU, respectivamente).

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Estado: Cuencas intercomunitarias																
Andalucía*																
Aragón	No procede															
Canarias*																
Cantabria																
Castilla-La Mancha	No procede															
Castilla y León	No procede															
Cataluña*																
Comunidad de Madrid	No procede															
Comunidad Foral del País Vasco*																
Comunitat Valenciana																
Extremadura	No procede															
Galicia*																
Illes Balears*																
La Rioja	No procede															
Murcia																
Navarra	No procede															
Principado de Asturias	Tiene aguas costeras, pero no efectúa declaración alguna, se desconoce si ello constituye un incumplimiento o, por el contrario, su conducta es conforme a la DTARU al reunir los requisitos del Anexo II de la DTARU, dada la ausencia de declaración negativa al respecto.															

* CC.AA. con cuencas internas.

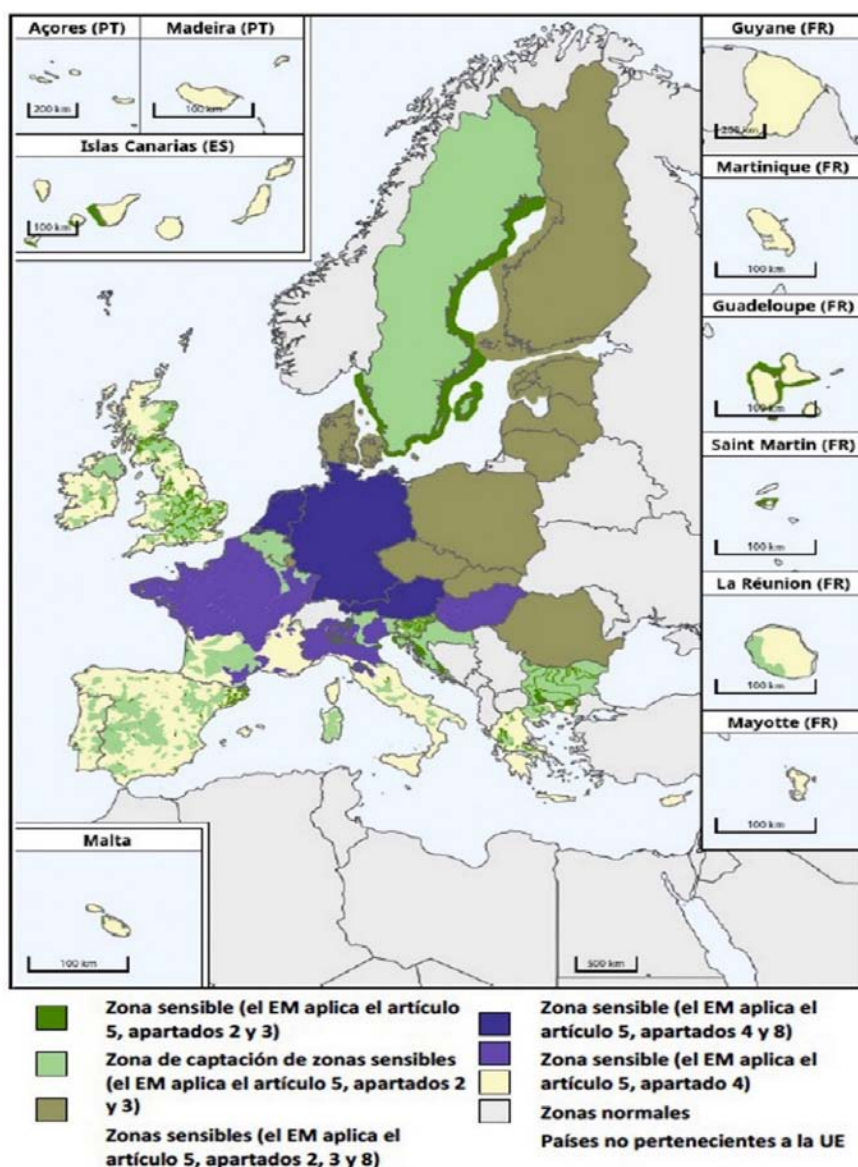
Verde: En plazo. **Amarillo:** promulgada en el año que le corresponde, pero con retraso. **Rojo:** Incumplimiento del plazo. **Azul:** Revisión antes de plazo.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, sobre la designación previa de las zonas sensibles, es interesante reseñar que, teniendo en cuenta las distintas declaraciones efectuadas por los EE.MM., en la actualidad, la aplicación de un tratamiento más riguroso no es obligatoria casi en una cuarta parte del territorio de la UE (en el 24%)³⁶⁹. La necesidad de un tratamiento más riguroso se determina a nivel nacional. Esto provoca, como muestra el siguiente mapa, que algunos países designen la totalidad de su territorio como zona sensible (de color verde, azul y morado), mientras que otros solo algunas zonas (indicadas como manchas verdes en las zonas amarillas del mapa).

³⁶⁹ Según datos extraídos del último Informe de la Comisión Europea de 2020 relativo al cumplimiento de la Directiva de aguas residuales. No obstante, hemos de señalar que los datos incluyen al Reino Unido que ha dejado de ser miembro tras el Brexit, por lo que este porcentaje variará en el próximo informe.

Figura 11 - Visión general de las zonas sensibles y sus zonas de captación en la UE



Artículo 5, apartados 2 y 3: tratamiento más riguroso en aglomeraciones de más de 10.000 habitantes-equivalente.

Artículo 5, apartado 4: eliminación del 75% del nitrógeno y el fósforo.

Artículo 5, apartado 8: el tratamiento más riguroso se aplica en todo el país.

Fuente: Comisión Europea³⁷⁰.

Así pues, si bien es cierto que en el Anexo II, tal y como hemos reseñado, se establecen diversos criterios para que los Estados declaren las zonas consideradas sensibles, esta fuerte disparidad pone en evidencia las diferencias en la gestión del agua dentro de la Unión Europea y que, quizá, sería deseable contar con unos criterios más

³⁷⁰ COMISIÓN EUROPEA, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo...* op. cit., p. 13.

rigurosos que dieran un mayor respaldo a las situaciones en las que ha de reconocerse y, por tanto, aplicarse este tratamiento secundario; sin perjuicio de la capacidad de los Estados de otorgar mayor protección a sus recursos hídricos si así lo desean, evidentemente, lo que sería muy loable.

Esta disparidad de criterios también se ve reflejada dentro de nuestro propio territorio.

Una vez efectuado el paso previo de declaración de zonas sensibles, en estas zonas debe procederse a un tratamiento más riguroso respecto al común.

En concreto, se estipula en el art. 5.2 de la DTARU que los EE.MM. deben velar porque ello sea así cuando se trate de vertidos procedentes de aglomeraciones urbanas que representen más de 10.000 habitantes-equivalente. Obligación para cuyo cumplimiento se establecía la fecha máxima de 31 de diciembre de 1998.

No obstante, observamos que la Directiva, en su obscurantismo, efectúa dos omisiones de vertidos en las zonas sensibles:

La primera, respecto de los vertidos que procedan de aglomeraciones urbanas que representen entre 2.000 y 10.000 habitantes-equivalente y se viertan en zonas sensibles, supuesto en el que entendemos que la falta de previsión no ha de significar que no se les deba aplicar tratamiento alguno a estas aguas (interpretación que sería ilógica y que daría como resultado una mayor protección de las zonas comunes en este supuesto frente a las zonas sensibles); sino que procede aplicar por pura coherencia el tratamiento previsto para las zonas comunes, a saber: si se vierten en aguas dulces o estuarios, un tratamiento secundario (art. 4.1) y, si se vierten en aguas costeras, un tratamiento adecuado (art. 7.1).

De hecho, entre otras razones, esta falta de tratamiento adecuado en las zonas costeras conllevó que la STJUE de 19 de abril de 2007, asunto C-219/05, Comisión vs. España, impusiera a España una condena por no aplicar sobre los vertidos efectuados en la aglomeración de Sueca, en las pedanías costeras de esta (El Perelló, Les Palmeres, Mareny de Barrequetes, Playa del Rey y Boga de Mar), así como en determinados municipios de la comarca de La Ribera (Benifaió, Sollana y Almussafes) un tratamiento adecuado al ser consideradas zonas sensibles (incumplimiento del art. 7.1 DTARU al tratarse de vertidos en zonas costeras procedentes de aglomeraciones urbanas que

representen entre 2.000 y 10.000 habitantes-equivalente), procediendo la declaración de incumplimiento y la condena en costas.

La segunda omisión que detectamos es que el precepto referido a las zonas sensibles no alude tampoco a los vertidos que procedan de aglomeraciones urbanas que representen menos de 2.000 habitantes-equivalente y se viertan en zonas sensibles. En cuyo caso, en nuestra opinión, no es que de nuevo no proceda depurar estas aguas, sino que se ha de acudir por subsidiaridad y lógica a lo previsto para las zonas comunes, es decir, que debemos entender que se vierten en aguas dulces y estuarios, y procede la aplicación de un tratamiento adecuado.

Por otra parte, lo que sí se determina es que los vertidos efectuados en zonas sensibles deben cumplir los requisitos pertinentes de la sección B del Anexo I (art. 5.3) que señala ciertas concentraciones fisicoquímicas, así como el hecho de que, en la medida de lo posible, los puntos de evacuación de las aguas residuales urbanas deben elegirse de forma que se reduzcan al mínimo los efectos sobre estas aguas receptoras.

No obstante, los requisitos para instalaciones individuales no deberán ser necesariamente aplicados en zonas sensibles cuando sea posible demostrar que el porcentaje mínimo de reducción de la carga referido a todas las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas de dicha zona alcanza al menos el 75% del total del fósforo y al menos el 75% del total del nitrógeno (art. 5.4). En este caso, y por remisión, estimamos que lo que correspondería aplicar es el tratamiento secundario del art. 4.1 fijado para antes del 31 de diciembre de 2000.

La Directiva dispone en otro punto que los vertidos que procedan de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas, que se hallen localizadas en las áreas de captación de zonas sensibles y que contribuyan a su contaminación, quedarán sujetos a las condiciones comentadas hasta el momento (una vez más, la Directiva resulta farragosa). Es decir, se deberá aplicar sobre ellas un tratamiento más riguroso, salvo que se trate de instalaciones individuales, cuando se demuestre que el porcentaje mínimo de reducción de la carga referido a todas las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas de dicha zona alcanza al menos el 75% del total del fósforo y al menos el 75% del total del nitrógeno (art. 5.4). En cuyo supuesto, y por remisión, consideramos que lo que correspondería aplicar es un tratamiento secundario.

Sobre las áreas de captación de zonas sensibles hemos de observar también que se estipula expresamente la posibilidad de que, cuando se encuentren situadas en aguas de carácter transfronterizo, los Estados podrán notificar el incumplimiento de la Directiva al Estado causante y a la Comisión.

Por otra parte, el legislador ha previsto qué ocurre si una zona inicialmente calificada como común pasa a calificarse de sensible, pues, evidentemente, no es posible cumplir unos requisitos más exigentes de forma súbita. En este caso, se concede una moratoria de siete años para que se cumplan los requisitos exigidos para las zonas sensibles.

Indudablemente, devendría ilógico que se exigiese que, tras la revisión de una zona y su clasificación en otra categoría más exigente, estos vertidos debiesen cumplir las nuevas condiciones de vertido de forma automática; estos requerimientos, en la práctica, resultarían imposible de observar, sobre todo porque implican la construcción de nuevas infraestructuras o plantas depuradoras para los tratamientos requeridos.

Finalmente, hemos de mencionar que, dentro de las zonas sensibles, la Directiva insta una protección reforzada que será dispensada a los lagos de agua dulce naturales, a otros medios de agua dulce, a los estuarios y a las aguas costeras que sean eutróficos o que corran el riesgo de que puedan llegar a serlo *a corto plazo*, de modo que, en estos supuestos, requiere que los vertidos de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales que se produzcan en estas aguas deben cumplir unas concentraciones máximas de los parámetros de nitrógeno y fósforo que figuran en el cuadro 2 del Anexo 1 de la Directiva³⁷¹, en este sentido podríamos hablar de zonas consideradas hipersensibles.

Una vez más, es evidente que sería deseable una mayor concreción dado que el “*corto plazo*” es un concepto jurídico indeterminado.

Así, respecto al fósforo, la DTARU exige una concentración máxima de 2 miligramos/litro para las aglomeraciones entre 10.000 y 100.000 habitantes-equivalente; y de 1 miligramo/litro para las aglomeraciones de más de 100.000 habitantes-

³⁷¹ Sobre este cuadro hay que precisar que, en su versión primera, tenía otra composición, pero posteriormente la Comisión estimó que, para los vertidos procedentes de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas realizados en zonas sensibles propensas a eutrofización, planteaba problemas de interpretación en algunos EE.MM., por lo que se modificó por la Directiva 98/15/CE, de 27 de febrero de 1998. Igualmente hay que matizar que se podrán aplicar requisitos más rigurosos a los detallados en ese cuadro cuando sea necesario para garantizar que las aguas receptoras cumplen con cualquier otra Directiva en la materia, tal y como estipula el apartado 3 de la sección B del Anexo I.

equivalente. Y, para el nitrógeno, unas concentraciones de 15 miligramos/litro para las aglomeraciones entre 10.000 a 100.000 habitantes-equivalente y de 10 miligramos/litro para las aglomeraciones de más de 100.000 habitantes-equivalente. Observamos, por tanto, que para las aglomeraciones de menos de 10.000 habitantes-equivalente no se establece ninguna protección reforzada para los lagos de agua dulce naturales, otros medios de agua dulce, estuarios y aguas costeras que sean eutróficos o que se padezcan el riesgo de serlo, lo que a nuestro juicio resulta criticable.

En relación al cumplimiento del tratamiento más riguroso o terciario en las zonas sensibles, según el último Informe de la Comisión Europea de 2020 relativo al cumplimiento de la DTARU, en 2016, el 8% de la carga de aguas residuales recogida (casi 32 millones de habitantes-equivalente) aún debe someterse al mismo, por lo que tampoco en este apartado se alcanza el 100% de cumplimiento, con el añadido de que estamos hablando de zonas sensibles, precisamente, unas zonas donde más si cabe aún se debería velar por la observancia de la DTARU³⁷².

C) La aplicación de un tratamiento menos riguroso al común en las zonas menos sensibles

La DTARU prevé la posibilidad de que los Estados fijen una serie de zonas calificadas de *menos sensibles*, antes del 31 de diciembre de 1993, siempre que se cumplan los criterios que se relacionan en el Anexo II, confeccionando una lista que ha de ser revisada, al menos, cada cuatro años (art. 6).

En concreto, una zona de agua marina podrá catalogarse de menos sensible cuando el vertido de aguas residuales no provoque efectos negativos sobre el medioambiente debido a la morfología, hidrología o condiciones hidráulicas específicas existentes en esa zona.

Además, se prevé que para valorar si procede encuadrar una zona en esta categoría, los Estados deben tener en cuenta el riesgo de que la carga vertida pueda trasladarse a zonas adyacentes y resultar perjudicial para el medioambiente. En este sentido, es interesante resaltar que los EE.MM. pueden reconocer la existencia de zonas sensibles fuera de su jurisdicción nacional. Un aporte, a nuestro juicio, muy lógico y de especial aplicación a las cuencas internacionales compartidas (como pueden ser, por ejemplo, las cuencas hispano-lusas).

³⁷² COMISIÓN EUROPEA, *Informe... op. cit.*, p. 11.

Para establecer las zonas menos sensibles se valorarán los siguientes elementos: *“bahías abiertas, estuarios y otras aguas costeras con un intercambio de agua bueno y que no tengan eutrofización o agotamiento del oxígeno, o en las que se considere que es improbable que lleguen a desarrollarse fenómenos de eutrofización o de agotamiento del oxígeno por el vertido de aguas residuales urbanas”*. Para saber si tienen ese intercambio bueno de agua es evidente que será necesario su estudio por informes técnicos.

Igualmente, esta declaración debe efectuarse conforme al reparto competencial interno de cada Estado. Si bien, en el caso español, hasta la fecha, no se han establecido zonas calificadas de menos sensibles ni por el Estado en el caso de las cuencas intercomunitarias ni por las CC.AA. en el caso de las cuencas intracomunitarias. Por lo que, las siguientes precisiones que vamos a comentar no nos resultan aplicables.

Una vez señaladas estas zonas menos sensibles por los Estados, según reza el art. 6 de la DTARU, en ellas los vertidos de aguas residuales urbanas, originarias de aglomeraciones urbanas que representen entre 10.000 y 150.000 habitantes-equivalente, en aguas costeras y de las aglomeraciones de entre 2.000 y 10.000 habitantes-equivalente en estuarios, podrán ser objeto de un tratamiento menos riguroso que el común, en dos situaciones: bien, cuando estos vertidos reciban, al menos, un tratamiento primario³⁷³ y el mismo sea controlado conforme a los procedimientos de la Directiva³⁷⁴, o bien, cuando existan estudios globales que señalen que dichos vertidos no tendrán efectos negativos sobre el medioambiente.

Lógicamente, y dado que el establecimiento de una zona menos sensible supone la aplicación de un tratamiento de depuración menos riguroso, la DTARU prevé, acertadamente, que los EE.MM. deben facilitar a la Comisión cualquier información importante relativa a las citadas investigaciones. Y si la Comisión estima que no se cumplen las condiciones presentará al Consejo una propuesta adecuada.

No obstante, dispone el art. 8.5 de la DTARU que, en circunstancias excepcionales en las que se demuestre que un tratamiento más avanzado no produce

³⁷³ Se entiende como tratamiento primario, conforme al art. 7.2 de la Directiva, *“el tratamiento de aguas residuales urbanas mediante un proceso físico y/o químico que incluya la sedimentación de sólidos en suspensión, u otros procesos en los que la DBO 5 de las aguas residuales que entren se reduzca por lo menos en un 20% antes del vertido y el total de sólidos en suspensión en las aguas residuales de entrada se reduzca por lo menos en un 50%”*.

³⁷⁴ En concreto, conforme a los procedimientos de control que se establecen en la letra D del Anexo I de la DTARU.

ventajas para el medioambiente, los vertidos realizados en zonas menos sensibles de aguas residuales procedentes de aglomeraciones urbanas con más de 150.000 habitantes-equivalente podrán ser objeto de este tratamiento menos riguroso. Obviamente, esta cuestión no se deja al albur de los Estados, dado que supone una relajación en las exigencias de la depuración de las aguas, por este motivo, para acogerse a estas circunstancias excepcionales, los Estados deben presentar previamente a la Comisión la documentación pertinente que lo justifique, por lo que de nuevo aquí nos encontramos con el importante papel que juegan los técnicos en la materia.

La Comisión estudiará esta situación y adoptará las medidas adecuadas de conformidad con el procedimiento previsto en el art. 18 de la DTARU. Es decir, para poder ser autorizada esta excepción los países³⁷⁵ deben someterse al visto bueno previo de la Comisión. La referencia a la necesidad de contar con informes técnicos no la hacemos de forma gratuita, sino que nos interesa subrayarlo para reflexionar sobre si determinadas Administraciones cuentan con los medios personales y materiales para ello y, por tanto, para cuestionar, como haremos en el siguiente capítulo, si resulta oportuno que se le atribuyan ciertas competencias.

Insistimos, para concluir este apartado, que puede ocurrir que una zona declarada inicialmente como menos sensible pase a ser catalogada como sensible o incluso como normal, debiendo cumplir entonces los requisitos dispuestos en dichas zonas para lo que se habilita un periodo de tiempo de siete años.

³⁷⁵ Esta excepción ha sido autorizada por la Decisión 2001/720/CE, de 8 de octubre, por la que se concede a Portugal una exención relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas para la aglomeración de la Costa de Estoril. Decisión que citamos porque resulta interesante precisar que pueden contener unas reglas jurídicas concretas de aplicación a la zona, así en la resolución referente a Portugal se indica que se acepta su solicitud de someter las aguas residuales a un tratamiento menos estricto que el contemplado en el art. 4 de la DTARU en la aglomeración de la Costa de Estoril, sobre las que se fija un doble régimen. DOUE núm. 269, de 10 de octubre de 2001.

En concreto, durante la temporada de baño, entre el 1 de junio y el 30 de septiembre, las aguas residuales urbanas de la aglomeración de la Costa de Estoril se someterán, antes de su evacuación al mar, al menos a un tratamiento primario avanzado y a una desinfección de conformidad con unos requisitos que se indican en la propia Decisión y, fuera de la temporada de baño, estas aguas se someterán a un tratamiento primario antes de su evacuación con arreglo al art. 2.7 de la DTARU. Ciertamente, ello está muy relacionado con el concepto de habitantes-equivalente, pues es obvio que el establecimiento de este doble régimen está relacionado directamente con la carga turística que soporta la citada región.

De igual manera, la citada decisión también indica cómo se recogerán las muestras para el control de estas aguas y los informes que con carácter periódico deben presentarse a la Comisión para el mantenimiento de esta excepción y/o revisión o cancelación de la misma.

Otro ejemplo lo constituye la Decisión 2017/35-COL, de 9 de febrero, por la que se concede a Noruega una excepción relativa a la planta de tratamiento de aguas residuales urbanas de Ladehammeren en la aglomeración urbana de Trondheim (DOUE núm. 299, de 16 de noviembre de 2017).

D) La obligación de tratamiento adecuado para los vertidos recogidos en los sistemas colectores procedentes de las aglomeraciones no contempladas en los apartados anteriores

La DTARU impone la obligación de llevar a cabo, antes del 31 de diciembre de 2005, un *tratamiento adecuado*, entendiendo por tal “*el tratamiento de las aguas residuales urbanas mediante cualquier proceso y/o sistema de eliminación en virtud del cual, después del vertido de dichas aguas, las aguas receptoras cumplan los objetivos de calidad pertinentes*” (art. 2.9 de la DTARU), y se sobrentiende que esos objetivos se refieren tanto a la propia DTARU como a las restantes Directivas comunitarias en los siguientes supuestos: 1º) cuando las aguas residuales provengan de aglomeraciones urbanas que representen menos de 2.000 habitantes-equivalente y se viertan en aguas dulces y estuarios; y 2º) cuando las aguas residuales provengan de aglomeraciones urbanas que representen menos de 10.000 habitantes-equivalente y se viertan en aguas costeras³⁷⁶.

Observamos como una y otra vez, todas las obligaciones de la Directiva giran en torno a las aglomeraciones urbanas. Sin embargo, no se establecen criterios para su fijación, siendo ello algo que queda a la libre aplicación de cada Estado.

Finalmente, y para una mejor comprensión de este epígrafe, en la siguiente tabla hemos sintetizado toda la información de los distintos tratamientos que procede aplicar en las aguas residuales en las zonas comunes, sensibles y menos sensibles según el tipo de aglomeraciones de las que procedan las aguas residuales y dependiendo de la localización en la que se efectúe el vertido final.

³⁷⁶ No obstante, la fecha límite respecto del archipiélago de Mayotte, es el 31 de diciembre de 2017.

Tabla 4 - Obligación de tratamiento de las aguas residuales con carácter previo a su vertido que entren en los sistemas colectores en las zonas comunes en la DTARU

Obligación de tratamiento de las aguas residuales con carácter previo a su vertido que entren en los sistemas colectores en las zonas comunes en la DTARU						
Vertidos que procedan de Aglomeraciones con más de 15.000 Hab-Eq	Vertidos que procedan de Aglomeraciones entre 10.000 y 15.000 Hab-Eq	Vertidos que procedan de Aglomeraciones entre 2.000 y 10.000 Hab-Eq		Vertidos que procedan de Aglomeraciones con menos de 2.000 Hab-Eq		Con independencia de la aglomeración, en regiones de alta montaña (+ de 1.500 m sobre el nivel del mar)
Tratamiento Secundario 31/12/2000 (art. 4.1)	Tratamiento Secundario 31/12/2005 (art. 4.1)	Si se vierten en aguas dulces o estuarios	Si se vierten en aguas costeras	Si se vierten en aguas dulces, estuarios	Si se vierten en aguas costeras	Posibilidad de aplicar un Tratamiento menos riguroso Si resulta difícil la aplicación de un tratamiento biológico eficaz debido a las bajas temperaturas. Exigencia de estudio detallado. (art. 4.2)
		Tratamiento Secundario 31/12/2005 (art. 4.1)	Tratamiento adecuado 31/12/2005 (art. 7.1)	Tratamiento adecuado 31/12/2005 (art. 7.1)	Tratamiento adecuado 31/12/2005 (art. 7.1)	
Los vertidos después del tratamiento deben cumplir los requisitos de la sección B del Anexo I. (art. 4.3)			Los vertidos después del tratamiento deben cumplir los requisitos del art. 2.9 para el tratamiento adecuado. (art. 7.1)			Los vertidos después del tratamiento deben cumplir los requisitos de la sección B del Anexo I. (art. 4.3)

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Posibilidad de ampliación de plazo para el tratamiento secundario del art. 4 previa solicitud a la Comisión, que en todo caso no debe exceder del 31/12/2005 (art. 8 DTARU). No se considera el archipiélago de Mayotte que tiene sus propios plazos.

Tabla 5 - Obligaciones de tratamiento de las aguas residuales con carácter previo a su vertido que entren en los sistemas colectores en las zonas sensibles en la DTARU

Obligaciones de tratamiento de las aguas residuales, con carácter previo a su vertido, que entren en los sistemas colectores en las zonas sensibles en la DTARU					
Vertidos que procedan de Aglomeraciones con más de 10.000 Hab-Eq.	Vertidos procedentes de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas situadas en las <u>zonas de captación</u> de zonas sensibles y que contribuyan a su contaminación.	Vertidos que procedan de Aglomeraciones entre 2.000 y 10.000 Hab-Eq. (No se prevén reglas especiales para las zonas sensibles, procede aplicar lo dispuesto para las zonas comunes).		Vertidos que procedan de Aglomeraciones con menos de 2.000 Hab-Eq. (No se prevén reglas especiales para las zonas sensibles, procede aplicar lo dispuesto para las zonas comunes).	
Tratamiento más riguroso 31/12/1998 (art. 5.2) Excepción: En instalaciones individuales podrá no aplicarse el tratamiento más riguroso si se demuestra que el porcentaje mínimo de reducción de la carga referido a todas las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas de la zona alcanza al menos el 75% del total del fósforo y al menos el 75% del total del nitrógeno → Posibilidad de aplicar Tratamiento Secundario 31/12/2000. (art. 5.4) Los vertidos después del tratamiento deben cumplir los requisitos de la sección B del Anexo I (art. 5.3).	Tratamiento más riguroso 31/12/1998 (art. 5.5) Posibilidad de aplicar Tratamiento Secundario en el caso de instalaciones individuales si el porcentaje mínimo de reducción de la carga referido a todas las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas de la zona alcanza al menos el 75% del total del fósforo y al menos el 75% del total del nitrógeno. Los vertidos después del tratamiento deben cumplir los requisitos de la sección B del Anexo I (arts. 5.2, 5.3, 5.5).	Si se vierten en aguas dulces o estuarios	Si se vierten en aguas costeras	Si se vierten en aguas dulces, estuarios	Si se vierten en aguas costeras
		Tratamiento Secundario 31/12/2005 (art. 4.1)	Tratamiento adecuado 31/12/2005 (art. 7.1)	Tratamiento adecuado 31/12/2005 (art. 7.1)	Tratamiento adecuado 31/12/2005 (art. 7.1)
		Los vertidos después del tratamiento deben cumplir los requisitos de la sección B del Anexo I. (art. 4.3)	Los vertidos después del tratamiento deben cumplir los requisitos del art. 2.9 para el tratamiento adecuado. (art. 7.1)		

Fuente: Elaboración propia.

Notas: No se considera el archipiélago de Mayotte que tiene sus propios plazos.

Tabla 6 - Obligación de tratamiento de las aguas residuales con carácter previo a su vertido que entren en los sistemas colectores en las zonas menos sensibles en la DTARU

Obligación de tratamiento de las aguas residuales, con carácter previo a su vertido, que entren en los sistemas colectores en las zonas menos sensibles en la DTARU		
Vertidos que procedan de Aglomeraciones entre 10.000 y 150.000 Hab-Eq	Vertidos que procedan de Aglomeraciones de más de 150.000 Hab-Eq	Vertidos que procedan de Aglomeraciones entre 2.000 y 10.000 Hab-Eq
En aguas costeras	Con independencia de las aguas receptoras	En estuarios
Posibilidad de aplicar un tratamiento menos riguroso siempre que, al menos, reciban un tratamiento primario y se apliquen los procedimientos de control (letra D Anexo I). Existencia de estudios de no afección medioambiental. (art. 6.2)	En circunstancias excepcionales en las que se demuestre que un tratamiento más avanzado no redundará en ventajas para el medioambiente. Se instaura la posibilidad de aplicar tratamiento menos riguroso siempre que, al menos, reciban un tratamiento primario y se apliquen los procedimientos de control (letra D Anexo I). Existencia de estudios de no afección medioambiental y previa solicitud a la Comisión. (art. 8.5 en relación con el art. 6.2)	Posibilidad de aplicar un tratamiento menos riguroso siempre que, al menos, reciban un tratamiento primario y se apliquen los procedimientos de control (letra D Anexo I). Existencia de estudios de no afección medioambiental. (art. 6.2)

Fuente: Elaboración propia.

Notas: No se considera el archipiélago de Mayotte que tiene sus propios plazos.

En relación con la obligación de tratamiento de las aguas residuales que acabamos de comentar, la Directiva establece que los Estados deben proceder a la vigilancia del diseño, construcción, utilización y mantenimiento de las depuradoras urbanas de forma que, en condiciones climáticas normales, obtengan un rendimiento suficiente conforme a los requisitos mencionados para las distintas zonas y aglomeraciones urbanas.

Asimismo, en el diseño de las instalaciones deberán tenerse en cuenta las variaciones de las cargas de agua propias de cada estación.

E) La posibilidad de comunicación de incumplimiento por falta de depuración al Estado infractor y a la Comisión y la obligación de colaboración entre los Estados

Por otra parte, cuando los vertidos de aguas residuales urbanas de un E.M. tengan efectos negativos para las aguas comprendidas en la zona de jurisdicción de otro E.M., el art. 9 de la DTARU prevé la posibilidad de que el Estado afectado lo comunique al causante y, lo que resulta más interesante, lo habilita para poder comunicarlo a la Comisión. A tal efecto, el Estado infractor debe colaborar para identificar los vertidos que producen la contaminación, con intervención de la Comisión cuando proceda, y ha de implantar las medidas necesarias en origen para proteger las aguas afectadas.

De acuerdo con SETUÁIN MENDÍA, no se detallan estas medidas, determinación que incumbirá, *“preferentemente, al Estado miembro en cuyo territorio se generen aquellas aguas, pero, en buena lógica, se supone habrán de consistir, por lo menos, en el sometimiento de tales vertidos a una autorización antecedente a su realización como única manera de comprobar que tales afecciones dejan de producirse o, cuando menos, se van reduciendo progresivamente”*³⁷⁷. A esto se unirá la práctica de los controles oportunos.

Por otra parte, añadido que esta previsión de la Directiva puede ser matizada por lo dispuesto en los Convenios bilaterales o multilaterales que firmen los Estados, que pueden instaurar mayores exigencias. Es el caso, como hemos analizado en un epígrafe previo del Convenio de Albufeira, donde no solo se alude a la mera posibilidad de

³⁷⁷ SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, op. cit., p. 112.

comunicación de un vertido de aguas residuales que produzca un efecto negativo en las aguas comprendidas en la zona de jurisdicción de otro Estado como hace la Directiva, sino que impone una auténtica obligación de comunicación al disponer, en el art. 2 de su Anexo, que España y Portugal deben cederse los datos y estudios referentes a las actividades susceptibles de desencadenar impactos transfronterizos, comprendiendo en concreto: la identificación y estimación de *vertidos puntuales* y *vertidos directos sobre el terreno* que puedan ocasionar una contaminación difusa, en ambos casos de origen urbano, industrial, agrícola, ganadero o de cualquier otra índole; y también, en ambos supuestos especialmente si estos vertidos están compuestos por algunas de las sustancias contaminantes que han de ser objeto de especial seguimiento³⁷⁸.

F) La obligación de la existencia de regulación previa y fiscalización del vertido de aguas residuales industriales realizado en sistemas colectores e instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas

El art. 11 de la DTARU establece la obligación de que, antes del 31 de diciembre de 1993, el vertido de aguas residuales industriales efectuado en sistemas colectores e instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas se someta a la normativa previa y/o a autorizaciones específicas por parte de la autoridad competente. Por tanto, se fiscaliza con carácter previo el vertido.

La fórmula empleada “y/o” no implica que se trate de algo opcional para los Estados, dado que está claro que el precepto exige esa regulación y control previos del vertido, solo que se deja a la libre decisión de los Estados la figura jurídica concreta en la que se han de regular estas cuestiones, pudiendo ser, por ejemplo, la autorización previa de vertido.

Esta normativa es elaborada por los Estados, pero estipula el art. 11.2 de la DTARU que necesariamente a la hora de elaborar las autorizaciones de vertido de instalaciones industriales, cuando sus vertidos, previa depuración, sean realizados en

³⁷⁸ A mayor abundamiento, como ya indicamos en el oportuno epígrafe en esta sede, el art. 10 del Convenio de Albufeira estipula que España y Portugal deben promulgar las medidas de carácter técnico, jurídico, administrativo o de otra índole destinadas a: lograr el buen estado de las aguas (apartado a); la prevención de su degradación y control de su contaminación (apartado b); la prevención, eliminación, mitigación o control de los impactos transfronterizos y los efectos derivados de los incidentes de contaminación accidental, algunos de los cuales pueden deberse a una inadecuada depuración de las aguas residuales (apartado c y g respectivamente); garantizar un aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos (apartado d); e implantar sistemas de control y evaluación que permitan conocer el estado de las aguas (apartado i) dentro de los que consideramos tendrían cabida los controles relativos a la calidad de las aguas.

sistemas colectores e instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas, deberán observar los condicionantes medioambientales expuestos en la sección C del Anexo I³⁷⁹.

Al aludir este precepto a las aguas residuales industriales vertidas en sistemas colectores e instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas está claro que se refiere a las aguas residuales industriales que se engloban en la categoría de *urbanas* al mezclarse, ya sea en los colectores o en las plantas depuradoras urbanas, con las aguas domésticas y pluviales.

En concreto, se establece que estas aguas residuales industriales deben ser 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 medioambiente y no impidan que las aguas receptoras cumplan otras Directivas comunitarias; y, garantizar que los lodos puedan evacuarse con completa seguridad de forma aceptable desde la perspectiva medioambiental”*.

Obviamente, conforme al estado de la ciencia, estas normativas y autorizaciones específicas deben revisarse y, en su caso, adaptarse de forma habitual.

G) La obligación de la existencia de regulación previa al vertido de las aguas residuales urbanas procedentes de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas

En línea con lo anterior, el art. 12 de la DTARU dispone que las autoridades competentes o los organismos adecuados velarán por que los vertidos de aguas residuales procedentes de las depuradoras urbanas estén sujetos a normativas preexistentes y/o a autorizaciones específicas. Iguaes consideraciones respecto a las comentadas en el epígrafe anterior debemos traer aquí a colación respecto a la expresión “y/o”, pudiendo los Estados escoger la figura jurídica concreta que regule estas cuestiones. Normativas que, por otra parte, deben ser revisadas y, en su caso, actualizadas regularmente.

³⁷⁹ Requisitos que no son inamovibles, pudiendo ser modificados por la Comisión. Estas medidas, destinadas a modificar elementos no esenciales de la Directiva, se adoptarán con arreglo al procedimiento de reglamentación con control contemplado en el art. 18.3.

Estas normativas previas y/o las autorizaciones específicas, en aglomeraciones urbanas de 2.000 a 10.000 habitantes-equivalente cuando se trate de vertidos en aguas dulces y estuarios, y en aglomeraciones urbanas de 10.000 habitantes-equivalente o más para todo tipo de vertidos, deben incorporar las condiciones necesarias para cumplir los requisitos que se señalan de la sección B del Anexo I³⁸⁰. Entre ellos, que, a la hora de determinar los puntos exactos de evacuación de las aguas residuales urbanas, se intente elegir la zona donde se reduzcan al mínimo los efectos sobre las aguas receptoras.

H) La obligación de reducir al mínimo los impactos sobre el medioambiente en la evacuación de las aguas residuales

Muy escuetamente, la Directiva hace alusión a esta obligación estipulando, en su art. 12.1, inciso segundo, que “*las vías de evacuación reducirán al mínimo los efectos adversos sobre el medioambiente*”, sin establecer más detalles al respecto.

I) La posibilidad de reutilización de las aguas residuales tratadas

Extremadamente ambigua en su dicción se muestra el art. 12 de la Directiva que dispone que las aguas residuales tratadas se reutilizarán *cuando proceda*.

Previsión genérica que ha sido interpretada por la doctrina, en concreto, por SETUÁIN MENDÍA, en el sentido de que esta cláusula suponía una remisión a la regulación jurídica que estableciesen los EE.MM.³⁸¹. Ciertamente, con carácter previo a la existencia de una normativa europea de reutilización de las aguas residuales en la materia, así podía entenderse y la citada afirmación estaba formulada con todo rigor y plena validez.

Sin embargo, actualmente debemos tener presente que esta inespecífica expresión hay que entenderla referida, en primer lugar, a la normativa europea existente en la materia, y, en segundo lugar, en su caso, a las distintas legislaciones nacionales. En este punto es de aplicación el Reglamento (UE) 2020/741 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 2020, relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua que, como reglamento europeo, tiene aplicabilidad directa en

³⁸⁰ Requisitos que podrán ser modificados por la Comisión, conforme al procedimiento de reglamentación con control estipulado en el art. 18.3 de la DTARU.

³⁸¹ SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, op. cit., p. 109.

nuestro Ordenamiento jurídico. Si bien, hemos de precisar que este Reglamento solo incluye el uso de agua reutilizada para riego agrícola³⁸².

J) La obligación de regulación del vertido y de la depuración previa del vertido de aguas residuales industriales biodegradables procedentes de instalaciones relativas a ciertos sectores industriales y que no penetren en las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas

Por otra parte, el art. 13 de la DTARU señala la obligación de los Estados de velar por que las aguas residuales industriales biodegradables procedentes de instalaciones relativas a ciertos sectores industriales (los enumerados en el Anexo III)³⁸³ y que no entren en las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas se sometan, antes del vertido, a las condiciones establecidas en la normativa previa y/o a autorización específica por parte de la autoridad competente o del organismo que corresponda, para todos los vertidos de instalaciones que cuenten con 4.000 habitantes-equivalente o más. Se refiere, por tanto, a las aguas netamente industriales que no se han mezclado con las aguas domésticas ni pluviales (aguas no urbanas, consecuentemente). Obligación que debe cumplirse a más tardar el 31 de diciembre del año 2000.

Para ello, se dispone, además, que los Estados, deberán establecer la regulación de los requisitos para el vertido de dichas aguas residuales adecuándolos a la índole de la industria de que se trate. Obligación de regulación que se ha de cumplir como mucho antes del 31 de diciembre de 1993. En el caso español, esta regulación será aprobada o bien por el Estado o bien por las CC.AA., en atención a su competencia sobre las cuencas intercomunitarias o intracomunitarias.

Se aprecia, por tanto, una clara diferencia entre las aguas residuales industriales que se mezclen con las aguas domésticas y pluviales (aguas urbanas) que se regulan en el art. 11 y las aguas netamente industriales (aquellas que no se mezclan y,

³⁸² A mayor abundamiento sobre este reglamento, *vid.* MOLINA GIMÉNEZ, A., “Análisis jurídico del Reglamento (UE) 2020/741, de 25 de mayo de 2020, sobre reutilización de aguas regeneradas, y estudio de su repercusión en España”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 48, 2021, pp. 147-202. Véase también RUBIO BRAVO, P.: “Interrelaciones normativas entre la Política Agraria Común y la Directiva Marco de Aguas”, *RAr.AP*, núm. 61, 2014, pp. 284-313.

³⁸³ Estos sectores específicos son: la industrialización de la leche, los productos elaborados del sector hortofrutícola, la elaboración y embotellado de bebidas sin alcohol, la industrialización de la patata, la industria cárnica, la industria cervecera, la producción de alcohol y de bebidas alcohólicas, la fabricación de piensos a partir de productos vegetales, la fabricación de gelatina y de cola a partir de cueros, pieles y huesos, el almacenaje de malta y la industrialización del pescado.

consecuentemente no se consideran urbanas) reguladas en este art. 13 que ahora comentamos. Y ello, porque mientras que, para las primeras, las obligaciones se imponen para todos los vertidos, para las segundas, las obligaciones comentadas sólo se instauran para los vertidos de instalaciones que cuenten con 4.000 habitantes-equivalente o más y pertenezcan a uno de los sectores regulados. Esta es una cuestión, sin duda, muy criticable, tal y como ha puesto de manifiesto la doctrina. Así, para MARTÍN MATEO, esta suerte de dispensa para contaminar es una evidente *incoherencia* con los propios objetivos de la Directiva³⁸⁴. En el mismo sentido, se posiciona SETUÁIN MENDÍA, quien, además, añade que esta excepción supone un *fallo de regulación* y un *sinsentido* de la normativa comunitaria, y tacha esos parámetros numéricos de totalmente *arbitrarios*. Y ello, porque considera que “*no tiene por qué ser directamente proporcional la relación entre el volumen del vertido y su composición [...] Por no hablar, del hecho de que el volumen de agua del cauce receptor algo tendrá que ver también en los efectos concretos del vertido. En fin: que el desacierto de esta previsión se evidencia por sí mismo sin necesidad de mayores argumentos. Y mucho más si tenemos en cuenta que, en lo que hace exclusivamente a nuestro derecho interno, la exigencia de autorización para proceder al vertido a cauce público de aguas residuales tiene carácter general (art. 100 del TRLA), sin que quepa excepción alguna en atención al origen de las mismas o a la forma en que aquél sea llevado a cabo*”³⁸⁵. Autora con la que convenimos.

K) La obligación de regular la evacuación de lodos procedentes de las depuradoras y la prohibición de su vertido en aguas superficiales

Ocupándose de una fase más avanzada en el ciclo de depuración de las aguas residuales, la DTARU también impone a los Estados el deber de regular, antes del 31 de diciembre de 1998, la evacuación de lodos generados en las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas ya sea mediante el establecimiento de normas generales, su registro o su autorización, dejando libertad a los Estados en la elaboración de estas normas (art. 14.2). La DTARU se limita a afirmar, en el art. 14.1, que las “*las vías de evacuación reducirán al mínimo los efectos adversos sobre el medioambiente*”, y que “*los lodos que se originen en el tratamiento de las aguas residuales se reutilizarán*

³⁸⁴ MARTÍN MATEO, R., *Tratado...*, op. cit., vol. II, p. 83.

³⁸⁵ SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, op. cit., p. 111.

cuando proceda” remitiéndose, por tanto, a la normativa de los Estados que deberá puntualizar cuándo han de ser reutilizados y las condiciones que han de reunir.

Esta materia actualmente se regula en España a través de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular³⁸⁶.

Igualmente, se fija la misma fecha de 31 de diciembre de 1998, para que se produzca la supresión progresiva de la evacuación de los lodos generados en el proceso de depuración a las aguas de superficie; con independencia de que esta evacuación se efectúe mediante su vertido desde barcos, a través de la conducción por tuberías o mediante cualquier otro medio. Queda, por tanto, absolutamente prohibido el vertido de lodos a las aguas de superficie a partir de esa fecha³⁸⁷.

L) La obligación de efectuar controles analíticos de los vertidos y lodos y de informar de sus resultados a la Comisión

Asimismo, se insta un deber de seguimiento y control mediante la aplicación de ciertos procedimientos. Obviamente, por lo que a nosotros nos interesa esta obligación recaerá sobre la Administración competente.

Estos procedimientos son los designados en la letra D del Anexo I (que estipula la metodología, el número mínimo anual de muestras que han de tomarse que depende del tamaño de la instalación de tratamiento y los parámetros fisicoquímicos que han de cumplir los resultados de las muestras)³⁸⁸. Si bien estos procedimientos no son una

³⁸⁶ Sobre esta regulación puede consultarse la siguiente doctrina, referenciada por orden alfabético: BLASCO HEDO, E., “Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular: una visión general”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 123, 2022, pp. 67-92; GONZÁLEZ BOTIJA, F., “Residuos y suelos contaminados”, en *Derecho Administrativo del medio ambiente: temas y prácticas de actualidad jurídica* (Dir. P. Dopazo Fraguío), Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho. Servicio de Publicaciones, Madrid, 2018, pp. 111-134; ROVIRA DAUDÍ, M. J., “Nueva Ley de Residuos y Suelos contaminados para una Economía Circular”, en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 984, 2022; y, RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., “Los lodos de depuradora...”, *op. cit.*

Además, sobre su regulación predecesora, *vid.* RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., *Derecho Ambiental integrado...*, *op. cit.*, así como “Aguas residuales urbanas...”, *op. cit.*; y MOLINOS SENANTE, M., HERNÁNDEZ SANCHO, F. y SALA GARRIDO, R., “Marco jurídico para la gestión y tratamiento de lodos de estaciones depuradoras de aguas residuales. Análisis del Derecho comunitario, estatal y autonómico”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 284, 2013, pp. 147-164.

³⁸⁷ Asimismo, hasta alcanzar la citada fecha, la Directiva preveía que hasta que se lograra la supresión de la evacuación de los lodos en las formas citadas, los Estados debían vigilar por que las estaciones depuradoras contasen con autorización para la evacuación de la cantidad total de materiales tóxicos, persistentes o bioacumulables, presentes en los lodos evacuados a aguas de superficie y porque dicha cantidad se redujera progresivamente.

³⁸⁸ En cuanto a la primera cuestión, se determina que deben tomarse “muestras durante un período de 24 horas, proporcionalmente al caudal o a intervalos regulares, en el mismo punto claramente definido de

imposición para los Estados, de modo que podrán utilizarse métodos alternativos siempre que pueda demostrarse que se logran resultados equivalentes. Es decir, los Estados, en principio, son libres para determinar los sistemas de control siempre que obtengan resultados equivalentes y siempre que sigan además las posibles Directrices que formule la Comisión al respecto.

Particularmente, sobre la recogida de muestras opinamos que hubiera sido deseable quizá una mayor determinación en la frecuencia de muestreo, dado que, si bien es cierto que el número de muestras anual sí aparece correctamente acotado, no se detalla que los períodos de recogida deban realizarse a intervalos más o menos regulares, inclusión por la que abogamos. Y ello, porque el periodo a lo largo del año en el que se recojan las muestras puede influir en el resultado obtenido. En este sentido, por ejemplo, y especialmente en zonas dedicadas al turismo, no es lo mismo recoger doce muestras al año en los meses de baja ocupación a hacerlo en los meses de alta ocupación, donde, consecuentemente, la planta depuradora debe efectuar un mayor esfuerzo. Obviamente, para obtener una muestra representativa deberán analizarse las aguas a lo largo de todo el año a intervalos, como decimos, regulares, que en el ejemplo expuesto podría ser con carácter mensual.

El ámbito de aplicación de estos controles se presenta de una forma francamente deficiente y poco nítida en la Directiva al contener constantes alusiones y remisiones a otros preceptos a los que debemos acudir para clarificar el panorama.

En este sentido, en primer lugar, dice el art. 15.1 inciso primero de la DTARU que deben realizarse controles para verificar el cumplimiento de los requisitos de la letra B del Anexo I, lo que nos obliga a repasar el texto de la Directiva para determinar

la salida de la instalación de tratamiento, y de ser necesario en su entrada, para vigilar el cumplimiento de los requisitos aplicables a los vertidos de aguas residuales". Todo ello aplicando "prácticas internacionales de laboratorio correctas con objeto de que se reduzca al mínimo el deterioro de las muestras en el período que media entre la recogida y el análisis". En cuanto al número mínimo anual de muestras, como decimos, depende lógicamente del tamaño de la instalación, correspondiendo realizar: 1º) Para aquellas que depuren aguas de 2.000 a 9.999 habitantes-equivalente: doce muestras durante el primer año y cuatro muestras en los años siguientes, siempre que pueda verificarse que el agua del primer año cumple las disposiciones de la Directiva; pero si una de las cuatro muestras no resultara conforme, se tomarán doce muestras el siguiente año. 2º) Para aquellas que depuren aguas de 10.000 a 49.999 habitantes-equivalente: doce muestras al año. Y 3º) Para aquellas que depuren aguas de 50.000 habitantes-equivalente o más: 24 muestras al año. Finalmente, en cuanto a los parámetros fisicoquímicos nos remitimos al Anexo I letra D apartado cuarto de la Directiva donde se contemplan, comentando simplemente que respecto a los resultados no se tomarán en consideración los valores extremos para la calidad del agua obtenidos cuando estos sean consecuencia de situaciones inusuales, como las ocasionadas por lluvias intensas, dado que con casi toda probabilidad arrojarían resultados no conformes.

cuáles son esos supuestos en que aquellos se exigen. Una vez hemos dado cumplimiento a esta tarea, procedemos a aclarar que se deberán efectuar controles, en los siguientes casos:

- vertidos de las aguas residuales urbanas de más de 10.000 habitantes-equivalente y vertidos que se produzcan en aguas dulces y estuarios de aglomeraciones que representen entre 2.000 y 10.000 habitantes-equivalente (art. 4.1 de la DTARU);
- vertidos de aguas residuales urbanas en aguas situadas en regiones de alta montaña (art. 4.2 de la DTARU);
- vertidos de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas que se efectúen en zonas sensibles cuando se trate de vertidos procedentes de aglomeraciones urbanas que representen más de 10.000 habitantes-equivalente (art. 5 de la DTARU);
- vertidos de aguas residuales procedentes de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas en aglomeraciones urbanas de 2.000 a 10.000 habitantes-equivalente cuando se trate de vertidos en aguas dulces y estuarios, y en aglomeraciones urbanas de 10.000 habitantes-equivalente o más para todo tipo de vertidos (art. 12 de la DTARU).

En segundo lugar, el art. 15.1 inciso segundo de la DTARU determina que también se han de llevar a cabo controles analíticos sobre las cantidades y composición de los lodos vertidos en aguas de superficie.

En tercer lugar, y a tenor del art. 15.3 de la DTARU, los Estados deberán practicar los controles y estudios pertinentes para verificar que los vertidos o evacuaciones no tienen efectos negativos sobre el medioambiente cuando se trate de: vertidos producidos en zonas menos sensibles procedentes de aglomeraciones urbanas que representen entre 10.000 y 150.000 habitantes-equivalente, en el caso de las aguas costeras y de aglomeraciones de entre 2.000 y 10.000 habitantes-equivalente, en el caso de vertidos a estuarios y en el caso de una evacuación de lodos a aguas de superficie (aunque, por supuesto, esto no lo dice así de claro el precepto sino que nos encontramos con una nueva remisión en este caso al art. 6 que debemos interpretar de forma conjunta).

En lo que concierne a este apartado, SETUÁIN MENDÍA apunta que ciertamente no se comprende muy bien el establecimiento de estas restricciones, *“toda vez que la efectiva consecución del objetivo principal de la Directiva -proteger el medioambiente de los efectos negativos de los vertidos de aguas residuales- no podrá ser justamente calibrada sin un sistema estable que fije la realización de amplios controles generalizados y periódicos. Sistema con el que, desde luego, no casa muy bien la fijación de condicionantes limitadores basados en elementos subjetivos que pueden dejar reducida a la nada, en relación con los elementos a los que se refieran, su virtualidad”*³⁸⁹. Autora con la que estamos de acuerdo en este extremo, pues es evidente que la faceta del control se torna imprescindible.

En cuarto lugar, ese control también alcanza a las aguas residuales industriales biodegradables efectuadas por instalaciones que procedan de los sectores industriales especiales que se recogen en el Anexo III, pero matiza que ello será en los supuestos donde sea posible aventurar que conllevarán relevantes efectos sobre el medioambiente. La Directiva no impone, por tanto, controles sobre todos los vertidos industriales.

En último término, se asigna a los Estados la obligación de informar a la Comisión de los resultados que arrojen estos controles en el plazo de seis meses desde que esta lo requiera.

M) Obligación de redactar un informe y de comunicarlo a la Comisión sobre el vertido de aguas residuales urbanas y del estado de lodos con carácter bienal

Para salvaguardar el cumplimiento de la DTARU, el art. 16 de la misma prevé que los Estados publiquen y envíen a la Comisión un informe de situación sobre el vertido de aguas residuales urbanas y de lodos en su zona cada dos años³⁹⁰. El último de los publicados de momento es el Informe Q-2021³⁹¹.

³⁸⁹ SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, op. cit., p. 112.

³⁹⁰ Todo ello, sin perjuicio de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental.

³⁹¹ Elaborado por el MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, como ya se ha expuesto previamente.

N) Obligación de elaboración y comunicación a la Comisión de un programa para la aplicación de la Directiva y de sus actualizaciones

Por su parte, el art. 17 impone a los Estados el deber de elaborar un programa para la aplicación de la Directiva que debía estar culminado a más tardar el 31 de diciembre de 1993³⁹² y enviado a la Comisión a más tardar el 30 de junio de 1994³⁹³.

En lo que atañe a esta obligación, España ha ido aprobando tres programas nacionales de saneamiento y depuración de las aguas residuales. A saber:

- El primero de ellos, y claramente no aprobado en el plazo oportuno, con la Resolución de 28 de abril de 1995 (por tanto 10 meses después), de la Secretaría de Estado de Medioambiente y Vivienda, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 17 de febrero de 1995, por el que se aprueba el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales aplicable de 1995 a 2005³⁹⁴.
- El segundo, el Plan Nacional de Calidad de las Aguas, Saneamiento y Depuración para el intervalo 2007-2015 (que venimos citando como el Plan DSEAR), aprobado por Resolución del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2007.
- Y, el tercero, con el Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización para el periodo 2014-2023, aprobado por la Orden TED/801/2021, de 14 de julio³⁹⁵.

Información que, según indica el art. 17 de la DTARU, deberá ser actualizada si fuera necesario, en fecha de 30 de junio cada dos años. Obviamente, esto será necesario con la aprobación de la NDTARU.

³⁹² Por lo que respecta al archipiélago de Mayotte, Francia debía elaborar ese programa para la aplicación de la Directiva a más tardar el 30 de junio de 2014 y proporcionarlo a la Comisión a más tardar el 31 de diciembre de 2014.

³⁹³ Precisamente, el Estado belga se vio condenado mediante la STJUE de 6 de julio de 2000, asunto C-236/99, Comisión vs. Bélgica por no comunicar a la Comisión el programa de aplicación de la Directiva.

³⁹⁴ BOE núm. 113, de 12 e mayo de 1995.

Este Plan desarrolló los objetivos, principales líneas de actuación y medidas sobre la gestión del dominio público hidráulico en cuanto a los vertidos de aguas residuales urbanas. Asimismo, precisó un calendario de inversiones para la década que abarcaba y declaró una serie de obras como de interés general. Finalmente, la articulación del Plan se llevó a cabo gracias a la firma de varios Convenios de Colaboración entre el Ministerio de Medioambiente de entonces y las diferentes CC.AA., firmados a lo largo de los años 1995 y 1996. Se trata de un plan sin paragon cuyo horizonte temporal coincidía con el marcado por la Directiva para alcanzar los resultados que aquella imponía.

³⁹⁵ BOE núm. 178, de 27 de julio de 2021.

Es también oportuno reseñar que no es válida cualquier forma de comunicación por parte de los EE.MM., sino que es la Comisión la que determina los métodos y modelos de presentación que deban adoptar los informes sobre los programas nacionales (tal y como dispone el art. 17.4 de la DTARU). En desarrollo de esta cuestión, la Unión Europea elaboró en 1993 unos modelos de informe en los que debían comunicarse estas actualizaciones³⁹⁶. No obstante, lo cierto es que esta información se debía plasmar mediante la cumplimentación de siete cuadros con 32 plantillas de carácter excesivamente técnico y de difícil comprensión para la ciudadanía. Por ello, la Comisión, en una Comunicación de 2014³⁹⁷, asumió el compromiso de que los ciudadanos pudieran acceder mejor a esta información sobre las aguas residuales urbanas, en particular, mediante la difusión y gestión de los datos de una forma transparente y racional, elaborando, en ese mismo año, unos nuevos modelos de informe en los que ahora deben comunicarse estas actualizaciones y que se aprobaron mediante la Decisión de Ejecución de la Comisión, de 26 de junio de 2014, relativa a los modelos de presentación de los informes sobre los programas nacionales de aplicación de la Directiva 91/271/CEE del Consejo³⁹⁸. Estos nuevos modelos han supuesto un aumento de la transparencia y una considerable reducción de la carga administrativa y de

³⁹⁶ Todo ello, a través de la Decisión de la Comisión 93/481/CEE, de 28 de julio de 1993, relativa a los modelos de presentación de los programas nacionales previstos en el artículo 17 de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, DOCE núm. 226, de 7 de septiembre de 1993 (actualmente derogada). Y sobre la misma, el Ministerio de Medioambiente español editó en 2003 un Manual que sintetizaba el contenido y detallaba la información que debía facilitarse a la Comisión Europea para adoptar unos criterios uniformes para la información (contenido y formato), y aclarar cuándo los organismos encargados de su cumplimentación deben facilitar esta información a la Dirección General del Agua para que esta a su vez haga lo propio con la Comisión. Esta información se estructuraba fundamentalmente en dos secciones: de un lado, la relativa a los sistemas colectores, y de otro, la referida a las instalaciones de tratamiento. Asimismo, se desarrollaba para cada una de estas partes un inventario de la situación en relación a los programas de actuación previstos en cuatro horizontes temporales, y distinguiendo: la zona donde son de aplicación (de carácter sensible, menos sensible y normal) y las características del punto de vertido (efectuado en aguas dulces y estuarios y aguas costeras). Finalmente, instauraba un cuestionario referente a los programas de aplicación en cuanto a la eliminación y aprovechamiento de los lodos de depuración y un calendario con las inversiones presupuestadas en el conjunto de los programas de aplicación de la Directiva. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, *Manual de interpretación y elaboración de informes sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas*, Directiva 91/271/CEE, 2012, disponible en la URL: https://www.miteco.gob.es/es/agua/publicaciones/03_Manual_Directiva_91_271_CEE_tcm30-214069.pdf (con acceso 10.08.2022).

³⁹⁷ Comunicación de la Comisión relativa a la Iniciativa Ciudadana Europea COM (2014) 177 final, de 19 de marzo de 2014, *“El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial sino un bien público!”*.

³⁹⁸ DOUE núm. 197, de 4 de julio de 2014. Las modificaciones incorporadas se fundamentaron en la experiencia piloto por la que se dispuso un marco estructurado de aplicación e información para lograr un marco reglamentario simple, claro, estable y predecible para las empresas, los trabajadores y la ciudadanía con la finalidad de disminuir la carga administrativa y conseguir una mayor transparencia en consonancia con la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM (2012) 746 final, de 12 de diciembre de 2012, sobre *“Adecuación de la normativa de la UE”*.

simplificación, ya que ahora se presenta únicamente la cumplimentación de cinco cuadros a los que les corresponden tan solo ocho plantillas³⁹⁹.

Sobre estas plantillas, al margen de la recopilación de datos puramente fácticos en los que, por ejemplo, se recogen las aglomeraciones que no cumplen con las obligaciones de recogida de las aguas o de depuración y se señalan sus causas, nos gustaría detenernos en el cuadro 5 relativo a “*Otros temas que deben considerarse en la elaboración del programa nacional*” y en el que los EE.MM. deben responder a preguntas tales como: si el Plan Nacional es un instrumento jurídicamente vinculante y su situación (duración, cuándo se actualizó, etc.); cuáles son los principales factores para lograr la conformidad con la DTARU; el importe de financiación de la UE que se estima utilizar para la aplicación del Plan Nacional; los sistemas de información a la ciudadanía que se prevén; la situación de otros asuntos relacionados con la DTARU, como si se han adoptado medidas para reducir los desbordamientos provocados por las aguas de tormenta, la promoción de la reutilización de las aguas o medidas para reducir el vertido de aguas residuales industriales a sistemas colectores; y otras cuestiones como si se están llevando a cabo actividades de investigación en relación con la innovación en la política de saneamiento; y, por último, resulta particularmente interesante el apartado en el que debe expresarse la relación que guarda con otros actos legislativos de la UE y con otros convenios o comisiones internacionales (sobre los que se hace una serie de subpreguntas), sección, a nuestro juicio, de especial utilidad práctica.

Toda esta información es revisada y valorada por la Comisión cada dos años; labor de la que resulta la publicación de un informe.

Estos informes de la Comisión son verdaderamente interesantes dado que nos sirven para apreciar la situación del saneamiento y depuración de las aguas a nivel de la

³⁹⁹ En concreto, la información que se ha de comunicar por los Estados es: en el cuadro 1, la información básica (relativa al E.M. que la elabora, fecha de la comunicación, fecha de referencia empleada para determinar casos de incumplimiento o plazos pendientes, nombre de la persona de contacto para los informes y datos postales y de contacto. En el cuadro 2, la información relativa a los sistemas colectores o SIA (sistemas individuales de depuración u otros sistemas adecuados conforme al art. 3.1 de la Directiva) de las aglomeraciones con 2.000 habitantes-equivalente y con más de 2.000 habitantes-equivalente no conformes en la fecha de referencia. En el cuadro 3, apartado A, las estaciones depuradoras de aguas residuales de las aglomeraciones con 2.000 habitantes-equivalente y con más de 2.000 habitantes-equivalente no conformes en la fecha de referencia y, en el apartado B, las estaciones depuradoras de aguas residuales de las aglomeraciones con 2.000 habitantes-equivalente y con más de 2.000 habitantes-equivalente con plazos pendientes en la fecha de referencia. En el cuadro 4, la información relativa a la capacidad orgánica teórica total, actual y prevista, y costes de inversión a nivel nacional. Y, finalmente, en el cuadro 5, otros temas que deben considerarse en la elaboración del programa nacional.

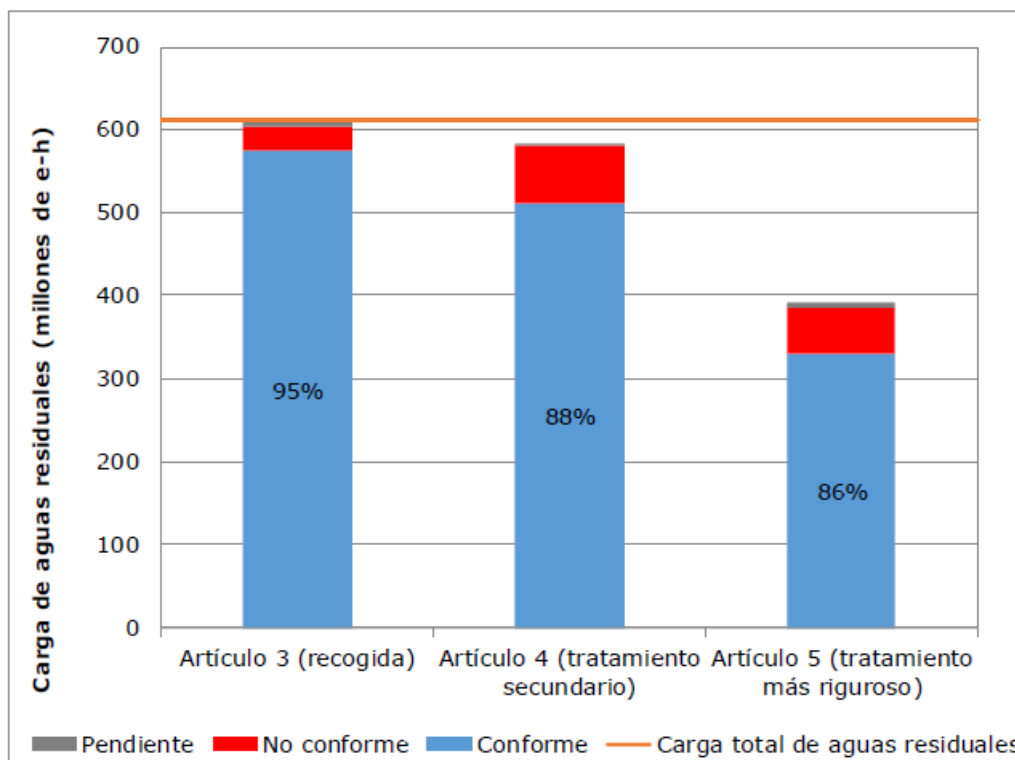
Unión Europea, como ya hemos podido ver con algunos datos que hemos reproducido en nuestra introducción⁴⁰⁰.

En esta línea, y en cumplimiento de las obligaciones concretas que establece la DTARU que hemos ido desgranando en esta sede, resulta interesante traer a colación el siguiente gráfico sobre índice de cumplimiento de los arts. 3, 4 y 5 en el último informe que ha elaborado la Comisión.

⁴⁰⁰ Hasta la fecha se han publicado 10 informes, el último de ellos en 2020, con el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM (2020) 492 final, *“Décimo informe sobre el estado de ejecución y los programas para la aplicación (conforme al artículo 17 de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas)”*. Si bien actualmente la Comisión ha focalizado sus esfuerzos en la preparación de la Nueva Directiva.

En concreto, estos informes se han publicado mediante las siguientes Comunicaciones de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: 1^{er} Informe COM (98) 775 final, de 15 de enero de 1999; 2^o Informe COM (2001) 685 final, de 21 de noviembre de 2001; 3^{er} Informe COM (2004) 248 final, de 23 de abril de 2004; 4^o Informe SEC (2007) 363, de 22 de marzo de 2007; 5^o Informe SEC (2009) 1114 final, de 3 de agosto de 2009; 6^o Informe SEC (2011) 1561 final, de 7 de diciembre de 2011; 7^o Informe COM (2013) 574 final, de 7 de agosto de 2013; 8^o Informe COM (2016) 105 final, de 4 de marzo de 2016; 9^o Informe COM (2017) 749 final, de 14 de diciembre de 2017; y 10^o Informe COM (2020) 492 final, de 10 de septiembre de 2020. Comunicaciones, todas ellas, sobre el estado de ejecución y los programas para la aplicación, conforme al art. 17, de la Directiva 91/271/CEE del Consejo sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.

Figura 12 - Índice de cumplimiento de los artículos 3, 4 y 5 en la UE (porcentaje de carga de aguas residuales de las aglomeraciones que cumplieron con un artículo determinado)



El área del gráfico denominada “Pendiente” (en color gris) se refiere a los períodos de transición aplicables a las aguas residuales generadas en zonas sensibles recientemente designadas.

Fuente: Comisión Europea⁴⁰¹.

Este gráfico fue elaborado con la información sobre más de 23.600 aglomeraciones urbanas de 2.000 habitantes-equivalente o más que suministraron los EE.MM. Estas aglomeraciones generaron una carga de aguas residuales de 612 millones de habitantes-equivalente, provenientes fundamentalmente de fuentes domésticas, pero también de aguas residuales de procedencia industrial y de aguas de lluvia.

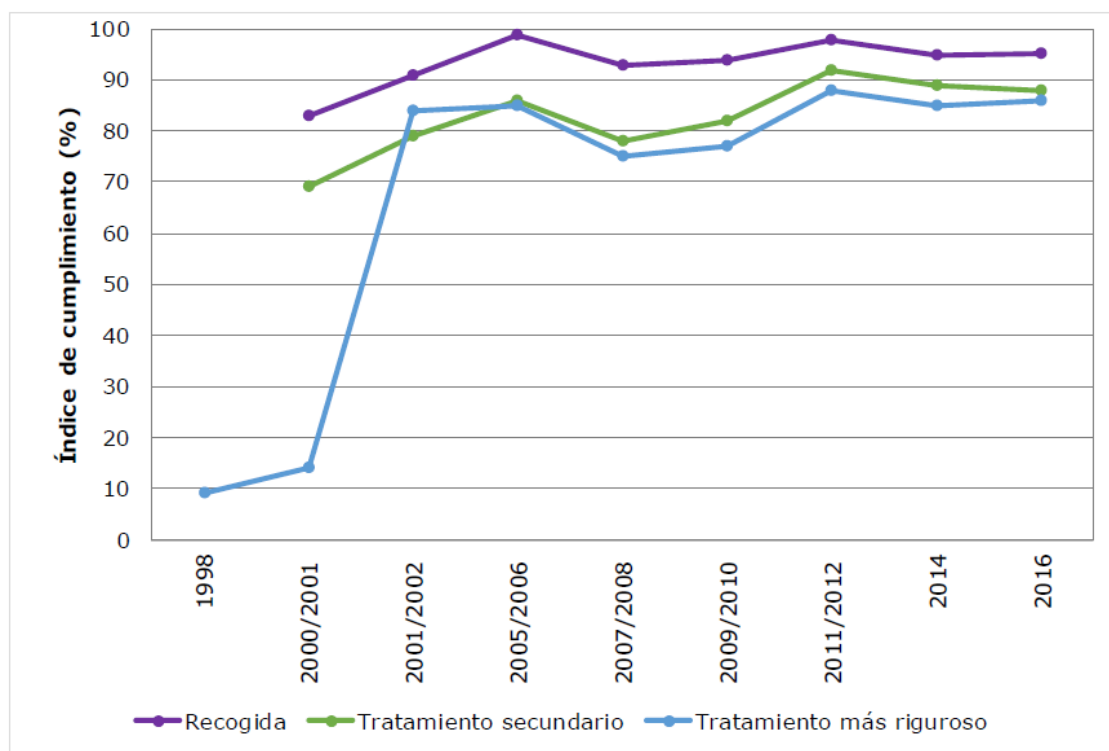
Por otra parte, hemos de señalar respecto de la tendencia en el incumplimiento que, si bien desde la aprobación de la DTARU se han realizado avances significativos, no siempre (al contrario de lo que pudiera pensarse) se ha mejorado respecto de los resultados del año anterior, tal y como muestra la tendencia histórica de análisis de cumplimiento del mismo. Hecho por el cual, a nuestro juicio, es importante que se mantengan las inversiones en el saneamiento de aguas residuales para que el porcentaje no decrezca. Ello puede deberse a diversas causas: obsolescencia de las instalaciones,

⁴⁰¹ COMISIÓN EUROPEA, *Informe... op. cit.*, p. 6.

crecimiento de las aglomeraciones urbanas, etc. De ahí que insistamos en la importancia de determinar y actualizar las aglomeraciones urbanas, dado que ello incide en el tratamiento de las aguas que ha de ser dispensado.

Esto puede apreciarse en el siguiente gráfico, también del Informe de la Comisión de 2020.

Figura 13 - Tendencias históricas en los índices de cumplimiento de los artículos 3, 4 y 5 (1998-2016)

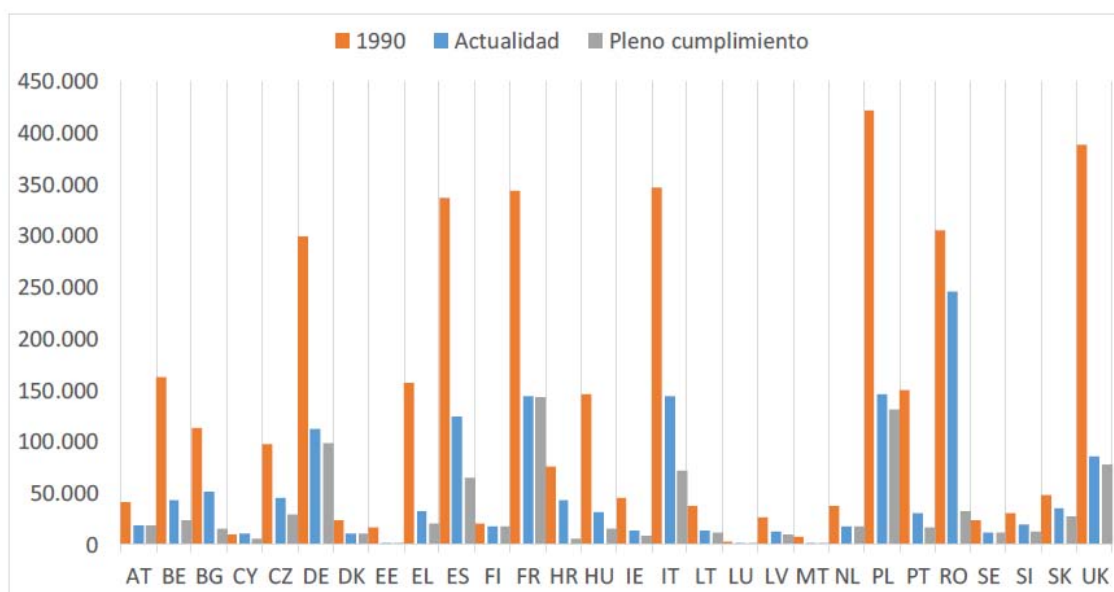


Fuente: Comisión Europea⁴⁰².

Más allá de estas lógicas críticas, la valoración global de la DTARU es positiva, ya que ha contribuido de forma notable al mantenimiento de la resiliencia general de los ecosistemas acuáticos y a la protección de su biodiversidad y de la salud pública. En este sentido, puede afirmarse que, durante los últimos treinta años, los avances en la ejecución de esta DTARU han favorecido en gran medida la mejora de la calidad de los ríos, lagos y mares. Así las cosas, el gráfico siguiente, muestra una reducción en las cargas contaminantes que llegan a las masas de agua, que, según la Comisión Europea, puede atribuirse a la aplicación de la DTARU.

⁴⁰² COMISIÓN EUROPEA, *Informe... op. cit.*, pp. 6. y 7.

Figura 14 - Reducción de las cargas de demanda bioquímica de oxígeno (DBO), en toneladas/año, en las aguas residuales tratadas.



Fuente: Comisión Europea⁴⁰³.

La conclusión sería que, desde la aprobación de la Directiva, en la Unión Europea tanto la recogida como el tratamiento de las aguas residuales urbanas ha mejorado de forma evidente, contribuyendo a la par a la consecución de los objetivos de la DMA, entre ellos, a la protección y mejora de las masas de agua superficiales y subterráneas y de sus ecosistemas asociados, y a la reducción progresiva de la contaminación en el medio hídrico.

Sin embargo, deben realizarse mayores esfuerzos por parte de los EE.MM. y del resto de AA.PP. implicadas, conforme a su ámbito competencial, para lograr el pleno cumplimiento de la DTARU. En definitiva, esta Directiva requiere de un compromiso constante en la aplicación y labores de vigilancia de los EE.MM. y, en particular, de una mejor planificación de las inversiones cuya cifra debe ser mucho más elevada si no queremos vernos abocados como país a nuevas sentencias condenatorias.

En este orden de ideas, para llevar a cabo los postulados de la DTARU el legislador debe crear un marco organizativo y financiero eficaz. EMBID IRUJO, y por lo que se refiere a España, apunta la necesidad de evitar caer en el “*gran fracaso de los años sesenta y principios de los setenta del pasado siglo, en los que también hubo un fuerte movimiento inversor en infraestructuras de depuración que, en muchos casos, no llegaron a ser operativas por faltar el necesario complemento de los mecanismos*

⁴⁰³ COMISIÓN EUROPEA, *Informe... op. cit.*, p. 19.

financieros para proveer a su explotación”⁴⁰⁴. En concreto, sobre el tema de la financiación, más adelante expondremos la conveniencia de crear un Ente Regulador.

Ñ) Obligación de desarrollo legislativo y reglamentario por parte de los Estados Miembros

Para cumplir con el amplio abanico de obligaciones comentado, de conformidad con el art. 19 de la DTARU, los EE.MM. debían elaborar y poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la Directiva a más tardar el 30 de junio de 1993, haciendo mención expresa a la misma.

España cogió el testigo de este mando de un modo tardío con 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 y se transpone la DTARU (RDLNTARU) y con el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, de desarrollo del anterior y que incorpora a nuestro Ordenamiento los Anexos contenidos en la Directiva 91/271/CEE, que no habían sido transpuestos inicialmente (RDNTARU). Por tanto, más de dos años después de que expirase el plazo concedido⁴⁰⁵.

O) Casos abiertos ante el TJUE

A los incumplimientos citados en los apartados precedentes se suma el hecho de que actualmente nuestro país tiene abiertos tres procedimientos de infracción que pueden acarrear futuras condenas.

En concreto, un procedimiento ante la Comisión en el que ya se ha formulado dictamen motivado [Expedientes número INFR(2017)2100], del que tampoco se ofrecen más detalles, y otros dos procedimientos que se encuentran más avanzados, y a los que aquí vamos a pasar revista, y por los que la Comisión ya ha formulado recurso ante el TJUE por incumplimiento de la DTARU, por lo que es muy posible pensar en nuevas condenas para España.

El primero de ellos trae causa de la Decisión de la Comisión de 6 de abril de 2022, por la que se acuerda presentar recurso ante el TJUE y se le asigna el número de

⁴⁰⁴ EMBID IRUJO, A., “Prólogo”, *op. cit.*, p. 33.

⁴⁰⁵ Asimismo, para implementar en nuestro Ordenamiento jurídico la Directiva 98/15/CE, que modificaba la DTARU, resultó necesario modificar el cuadro 2 del Anexo I del Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, lo que se llevó a término mediante el Real Decreto 2116/1998, de 2 de octubre. BOE núm. 251, de 20 de octubre de 1998, rect. BOE, núm. 286, de 30 de noviembre de 1998.

procedimiento C-433/23. Todo ello, a raíz de que las investigaciones llevadas a cabo por la Comisión han evidenciado un incumplimiento generalizado de la Directiva en 133 aglomeraciones españolas. Ante este descubrimiento, la Comisión remitió a España tanto una carta de emplazamiento en diciembre de 2016 como un dictamen motivado en febrero de 2020, en los que le solicitaba que cumpliera de modo efectivo con la Directiva de aguas residuales. Desde estos acontecimientos, la Comisión ha reconocido que, si bien España ha obtenido ciertos progresos, lo cierto es que continúa incumpliendo varias disposiciones del texto. En concreto, considera los siguientes argumentos para acudir ante el TJUE: 1º) España continúa teniendo que velar por la existencia de sistemas colectores en las aglomeraciones urbanas. 2º) Igualmente, debe velar por la vigilancia de que, en los supuestos que se halle justificado el uso de sistemas individuales u otros sistemas adecuados, estos obtengan, como exige la Directiva, el mismo nivel de protección medioambiental. Y, 3º) debe redoblar sus esfuerzos para garantizar que las aguas residuales son objeto de un tratamiento suficiente para alcanzar el grado de calidad pertinente (particularmente, a través de la construcción de nuevas infraestructuras de depuración o mejora de las ya existentes en diversas aglomeraciones urbanas). Por lo que habrá que estar atentos a ver cómo se resuelve este asunto.

El segundo supuesto encuentra su origen en la decisión de la Comisión de llevar a España ante el TJUE, de 20 de diciembre de 2023, por el expediente ante la Comisión [INFR(2012)2100], y aún pendiente de asignación de número de asunto por parte del TJUE. Sobre este caso cabe resaltar el más que generoso tiempo que ha tardado la Comisión en acudir al TJUE y, por consiguiente, el lapso de tiempo que ha tenido España para evitar una posible nueva condena. Este caso se inició con una carta de emplazamiento a España allá por junio de 2012, a la que siguieron un dictamen motivado en febrero de 2015 y, posteriormente, otro dictamen en junio de 2021. Por lo que la actuación española ha sido nefasta, habiendo transcurrido casi 12 años desde que se iniciara el procedimiento administrativo. Entre las razones alegadas por la Comisión para acudir a la vía judicial se encuentra el hecho que, aunque desde 2012 se ha registrado algún progreso en las aglomeraciones investigadas, lamentablemente las autoridades españolas continúan sin solventar por completo las deficiencias detectadas, a saber, el hecho de que 29 aglomeraciones carezcan a día de hoy de sistemas colectores y el hecho de que otras 225 no dispensen el grado de tratamiento requerido a las aguas

residuales con carácter previo a su vertido final. En ambos casos, la Comisión pone el acento en la necesidad de España de mejorar sus esfuerzos en infraestructuras básicas. De nuevo, la obra hidráulica se torna en un elemento fundamental.

En definitiva, la gestión y tratamiento de las aguas residuales sigue siendo deficitaria en nuestro país, España continúa rezagada en la aplicación de la Directiva, lo que ha movido a la Comisión Europea a denunciarla de nuevo ante el TJUE.

Consideramos, por tanto, urgente una rápida intervención de los Poderes públicos con la finalidad de construir las infraestructuras requeridas, tanto los sistemas colectores cuya multa seguimos pagando, así como las depuradoras necesarias para dispensar los tratamientos oportunos. Todo ello, no solo con el fin de garantizar el adecuado tratamiento de las aguas como objetivo inherente a la protección medioambiental (fin último que verdaderamente debemos asumir) sino también para evitar nuevas sanciones.

3. La proyectada Nueva Directiva de Aguas Residuales

La NDTARU surge de una evaluación que hizo la Comisión Europea en el año 2019 sobre el grado de implantación de la DTARU. Se trata de una investigación muy extensa que evidenció que continuaban existiendo ciertas parcelas del saneamiento y de la depuración que era necesario mejorar.

Entre ellas, destacó: la contaminación causada por las pequeñas aglomeraciones urbanas (cuestión que nos va a interesar especialmente cuando aludamos a nuestro ámbito interno); los desbordamientos en los episodios de lluvia (que, como hemos expuesto en nuestra introducción, suponen un gran problema para los sistemas de saneamiento); y la falta de alineación de la DTARU (lógico dada su fecha de concepción) con los objetivos del Pacto Verde Europeo (neutralidad climática y no emisión de gases efecto invernadero, reutilización de nutrientes, etc.) ya referidos.

Asimismo, otros de los grandes problemas que detectó la evaluación de la Comisión fue la falta de homogeneidad en cuestiones de gobernanza, no solo entre los Estados miembros sino también dentro de ellos, como es nuestro caso⁴⁰⁶. En este punto,

⁴⁰⁶ El informe completo de evaluación puede encontrarse en COMISIÓN EUROPEA, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD (2019) 700, Evaluación de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, Comisión Europea, Bruselas, 2019.

por lo que a España se refiere, desde el sector profesional se expone por GONZÁLEZ que *“hay una evidente desigualdad y falta de homogeneidad en cuestiones de gobernanza, no es lo mismo la implantación de la DTARU en CC.AA. uniprovinciales que en CC.AA. con núcleos más diseminados como Andalucía, Castilla y León o Castilla La-Mancha”* y añade que, no en vano, *“continúa habiendo núcleos de población no desdeñable de 10.000 habitantes-equivalente, (por ejemplo, en Sevilla) que siguen estando desconectados de sistemas de depuración”*⁴⁰⁷.

Sin más prolegómenos, pasamos a ocuparnos del proyecto de NDTARU en su versión final que se aprobó el 10 abril de 2024⁴⁰⁸, fecha en la que los eurodiputados dieron su visto bueno a este texto con un amplio consenso⁴⁰⁹, por lo que, actualmente, nos encontramos ya sólo pendientes de su aprobación por el Parlamento Europeo.

En esta tarea, por razones obvias, nos centraremos exclusivamente en los aspectos más relevantes a los efectos de este trabajo, ya que la NDTARU es muy extensa (consta de 181 páginas), por lo que nos vemos obligados a desplegar un considerable esfuerzo de síntesis y abstracción.

En este punto, y teniendo en cuenta que las elecciones europeas se han celebrado recientemente, se prevé que la NDTARU se apruebe a finales de 2024, una vez se conforme el Parlamento. Tras su aprobación y entrada en vigor, los EE.MM. tendrán un plazo de 30 meses para su trasposición, por lo que deberíamos contar con un nuevo marco legal en materia de saneamiento y depuración para mediados de 2026.

Huelga decir que es muy importante manejar la versión final de la propuesta de Directiva porque durante el proceso de elaboración y negociación entre las instituciones europeas (trílogos) se han manejado distintos textos, en los que se han dado redacciones alternativas a cuestiones tan importantes como el concepto de aglomeración urbana, uno de los que consideramos nucleares como venimos insistiendo en estas líneas.

⁴⁰⁷ GONZÁLEZ, M. J., *Mesa Redonda y Consultoría: la Nueva Directiva Europea sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas*, celebrada el 13 de junio de 2024, organizada por Aguas Residuales.

⁴⁰⁸ El mismo empezó con la propuesta de la Comisión Europea en octubre de 2022, seguido del mandato que efectuó el Parlamento europeo el 5 de octubre de 2023, el acuerdo tripartito de 29 de enero de 2024 y el mencionado visto bueno del proyecto final por los eurodiputados el 10 de abril de 2024.

⁴⁰⁹ En concreto, el pleno de la UE aprobó con 481 votos a favor, 79 votos en contra y 26 abstenciones, el acuerdo alcanzado con el Consejo de la Unión Europea en el mes de enero de 2024.

A continuación, reseñaremos los aspectos más destacados de esta propuesta, remarcando sus novedades y brindando las comparaciones oportunas con la DTARU anterior, todo ello acompañado, claro está, del pertinente comentario crítico.

La NDTARU asume un cambio radical de paradigma, que queda patente desde su considerando 3. En él se refleja que se adopta el *One Health approach* (enfoque de una sola salud) que promueve la Organización Mundial de la Salud, y es definido en la propia normativa comunitaria⁴¹⁰, y que tiene como meta, según sus propias palabras, “equilibrar y optimizar de manera sostenible la salud de las personas, los animales y los ecosistemas”⁴¹¹. A la par también pretende garantizar el acceso al saneamiento y “reforzar las sinergias con la adaptación al cambio climático y las acciones para restaurar los ecosistemas urbanos, especialmente mediante la planificación de la gestión integrada de las aguas residuales urbanas, al tiempo que se hace un uso óptimo de la digitalización”, junto con una “reducción progresiva de las emisiones de gases de efecto invernadero”. Cuestiones, la mayoría de ellas, no contenidas en la anterior DTARU, y que no parece se recojan aquí como una mera declaración de intenciones, sino que van a trasladarse a diversas obligaciones que instaure su articulado.

Más allá de este nuevo enfoque, la Comisión Europea ha identificado tres fuentes importantes de contaminación que tendrían solución, constituidas por los desbordamientos de las aguas de tormenta (incrementadas con el cambio climático), los vertidos de escorrentías urbanas contaminadas y los sistemas individuales deficientes; materias que expanden el abanico de problemas tratado por la DTARU.

Pero, además, nos interesa especialmente apuntar que la NDTARU pone el foco en las pequeñas aglomeraciones, dado que estas “ejercen una presión considerable en el

⁴¹⁰ En concreto, se considera que el enfoque de una sola salud es “un enfoque multisectorial que reconoce que la salud humana está vinculada a la salud animal y al medioambiente y que las acciones para hacer frente a las amenazas para la salud deben tener en cuenta esas tres vertientes”, art. 3.7 del Reglamento (UE) 2022/2371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de noviembre de 2022, sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud. DOUE núm. 314, de 6 de diciembre de 2022).

⁴¹¹ Sobre esta conexión medio ambiente y salud y los mecanismos que pueden accionar los EE.LL. al respecto, vid. ROCA FERNÁNDEZ-CASTANY, M^a L., “Cambio climático y protección de la salud: el papel de las Entidades Locales”, en *Tecnologías habilitadoras digitales en un contexto de emergencia sanitaria. Retos jurídicos y su proyección en las Ciencias de la Salud*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 149-173. Asimismo, sobre las interrelaciones entre medio ambiente, seguridad alimentaria y salud, vid. TORRES LÓPEZ, M. A., “Environmental Impact Assessment: Environmental Health and Food Safety”, en *Environmental Health in International and EU Law. Current Challenges and Legal Responses* (Dir. S. Negri), Giappichelli Editore, Turín (Italia), 2019, pp. 227-243.

11% de las masas de agua superficial de la Unión”⁴¹². Lo cual refleja la importancia de las pequeñas aglomeraciones a veces olvidadas. Se concluye que deben imponerse obligaciones a las aglomeraciones de un mínimo de 1.000 habitantes-equivalente en adelante. Como afirma SALAS RODRÍGUEZ, se puede apreciar que “*la Directiva comienza dando importancia a lo pequeño*”⁴¹³. De ahí que, veremos, se instaure un nutrido conjunto de obligaciones nuevas que van a suponer un desafío al ámbito local.

En cuanto a los tratamientos que se aplican al agua, la NDTARU pretende dar una vuelta de tuerca a la eliminación de los principales nutrientes que se detectan en el agua, a saber: nitrógeno y fósforo, sustancias que influyen de forma notable en los procesos de eutrofización de las masas de aguas; esto es, se decanta por prestar atención al conocido como tratamiento terciario.

Sin salir de los tratamientos, otra de las novedades aquí deriva de poner el foco en los microcontaminantes y ello se justifica porque ahora “*se detectan habitualmente en todas las aguas de la Unión*” y porque, según los conocimientos científicos actuales, “*algunos de estos microcontaminantes son peligrosos para la salud pública y el medio ambiente, incluso en concentraciones bajas, de microgramos por litro o inferiores*”, por lo que se introduce el denominado *tratamiento cuaternario*, en “*base al principio de precaución combinado con un enfoque basado en el riesgo*”(considerando 18). Este tratamiento cuaternario también se introduce para posibilitar una mejor reutilización del agua (considerando 29). De igual modo, con este objetivo de la reutilización en mente se introducen ciertas excepciones respecto a la Directiva anterior en el tratamiento terciario (supresión del nitrógeno y fósforo) cuando las aguas residuales vayan a ser destinadas a la agricultura, dado que era ilógico que se suprimieran estos nutrientes para luego tener que añadirlos para favorecer el crecimiento de las plantas.

Para poder aplicar ese tratamiento cuaternario y sufragar sus costes en virtud del principio de que quien contamina paga, se introduce una figura inédita en el campo del Derecho de aguas: la responsabilidad ampliada del productor, innovación que, a nuestro juicio, va a provocar problemas de aplicación debido, precisamente, a la configuración de nuestro marco competencial.

⁴¹² Considerando 5 de la NDTARU con cita del AEMA, *European waters: Assessment of status and pressures*, EEA Report núm. 7/2018, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 2018.

⁴¹³ SALAS RODRÍGUEZ, J. J., *Mesa Redonda y Consultoría: la Nueva Directiva Europea sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas*, celebrada el 13 de junio de 2024 organizada por Aguas Residuales. Este ponente es conocido en el sector como el “médico del agua”.

Asimismo, se incorporan varias medidas de eficiencia energética para lograr la ansiada neutralidad energética, pues entiende la NDTARU que existe un amplio margen de mejora, y ello porque considera que *“sin obligaciones jurídicas claras, solo cabe esperar avances parciales en este sector”* (considerando 24). Otro asunto, que, en nuestra opinión, va a resultar controvertido a efectos de nuestro marco competencial, porque, como desarrollaremos, el objetivo de la reducción del uso de la energía en las plantas depuradoras se exige *“a escala nacional y no para cada instalación de tratamiento”*.

Es oportuno subrayar también al respecto de la cuestión competencial que, como se ha venido haciendo durante la pandemia del coronavirus, se configura la vigilancia de las aguas residuales como un sistema de alerta temprana de detección de enfermedades. La NDTARU apela a que los EE.MM. establezcan *“un diálogo y una coordinación entre las autoridades competentes responsables de la salud pública y aquellas responsables de la gestión de las aguas residuales urbanas”* y considera que, *“en el contexto de dicha coordinación, deben asignarse claramente las funciones, responsabilidades y costes entre dichas autoridades competentes”* (considerando 34).

Igualmente, incide en recuperación de los nutrientes de los lodos de depuradora, la digitalización del sector, y el control de los microplásticos y microcontaminantes, y PFAS⁴¹⁴, que son motivo de preocupación para la salud, debido a su persistencia (considerandos 42 a 45).

En otro orden de cosas, hace también referencia a la simplificación administrativa en la presentación de informes a la Comisión, la mejora de la información al público y el ejercicio de derechos ambientales del Convenio de Aarhus (considerando 46 a 50).

Sentadas estas premisas de partida, pasamos a desglosar el articulado de la Directiva para ver cuáles son las nuevas reglas del juego, centrándonos exclusivamente en los aspectos que a este trabajo interesa.

⁴¹⁴ Los PFAS son sustancias perfluoroalquiladas y polifluoroalquiladas. Estas siglas hacen referencia a un grupo de más de 4.700 agentes químicos sintéticos, comúnmente empleados, que se acumulan tanto en el ser humano como en el medio ambiente.

3.1 Objeto

El objeto de la NDTARU se amplía sustancialmente, de modo que, al clásico objeto de instaurar normas para la recogida, el tratamiento y el vertido de las aguas residuales urbanas y la protección medioambiental, se le suma la protección de la salud humana, así como la *“la vigilancia periódica de los parámetros pertinentes para la salud pública en las aguas residuales urbanas”* (fruto obvio de la pandemia) y también la eliminación paulatina de las emisiones de gases de efecto invernadero y la mejora *“del balance energético de las actividades de recogida y tratamiento de aguas residuales urbanas y contribuir a la transición hacia una economía circular”*. A efectos de la competencia, esto comporta que se aprecie de un modo más directo no solo la posibilidad de fundamentar su traslación al Ordenamiento jurídico español en la competencia hídrica y medioambiental sino también en las competencias de salud, energía y economía.

Asimismo, declara que su objeto es la aplicación del principio de que quien contamina paga y también instituir normas en relación a la transparencia del sector y el acceso al saneamiento, lo que está en línea con la evolución internacional ya apuntada de plasmación del derecho al saneamiento.

Esta ampliación de su objeto respecto de su predecesora va a provocar que, tal y como vamos a ver, la NDTARU recoja obligaciones adicionales a la DTARU relacionadas con estas nuevas finalidades antes inexistentes.

3.2 Conceptos esenciales: luces y sombras

En el terreno de las definiciones, la NDTARU presenta aspectos que valoramos como positivos y negativos. De un lado, algunas nociones se han mejorado para su categorización en distinto grado o incluso se han introducido de nuevo cuño, siendo una aportación sustancial; mientras que otros conceptos antiguos arrastrados de la DTARU se mantienen y se ha perdido la oportunidad de aclararlos, tal y como ocurre con la noción clave de aglomeración urbana.

3.2.1 La nueva catalogación de las aguas

Respecto a la clasificación anterior en *aguas residuales urbanas, domésticas e industriales*, se prefiere distinguir entre *urbanas, domésticas y no domésticas*. Si bien se mantienen con alguna pequeña variación los dos primeros, es el concepto de aguas no

domésticas el que más cambia; definido ahora como *“las aguas residuales, salvo las aguas residuales domésticas y la escorrentía urbana, vertidas desde locales utilizados para efectuar una actividad comercial o actividades industriales o económicas”* (art. 2).

3.2.2 El concepto de aglomeración urbana: una oportunidad perdida

La NDTARU afronta sin mayor innovación el concepto de aglomeración urbana, definido ahora como *“la zona en la que la población (expresada en equivalente habitante), combinada o no con actividades económicas, presenta una concentración suficiente para la recogida y conducción de las aguas residuales urbanas a una o varias instalaciones de tratamiento de dichas aguas o a uno o varios puntos de vertido final”*, esto es, bajo los parámetros de la DTARU, salvo por estas tres matizaciones:

- 1ª El hecho de que correctamente se precise que pueden ser varias las instalaciones de tratamiento (en una gran ciudad pueden haber más de un punto de vertido final, pero la antigua DTARU se expresaba en singular). No hay por qué asociar una aglomeración a una depuradora, una aglomeración puede tener varias depuradoras.
- 2ª Se detalla el equivalente habitante como unidad de medida. No es relevante porque ya antes se operaba de este modo.
- 3ª Se precisa que la aglomeración puede incluir o no actividades económicas, es decir, que lo relevante es que se aprecie la contaminación de las aguas en una zona concreta que requiere ser conducida y tratada, con independencia de que esa contaminación se deba o no a sus actividades económicas, algo que resulta aquí superfluo.

Una vez más, reiteramos nuestra firme convicción de que resultaría deseable una mayor precisión del concepto de aglomeración urbana, que bien hubiera podido venir de la mano de la Unión Europea o, en su defecto, de una disposición de carácter nacional que, con carácter básico (es decir con sujeción al art. 149.1.23ª CE) y, consecuentemente, sin entrometerse en las competencias autonómicas en la materia, fijase las líneas maestras y una metodología para su determinación. Ello lo consideramos absolutamente crucial porque las Directivas de aguas residuales (tanto la anterior como la que ahora comentamos) atribuyen una serie de obligaciones (de implantación de colectores, dispensación de tratamientos concretos a las aguas residuales, etc.) en función de distintos tamaños de la aglomeración urbana.

Se da la circunstancia de que, durante los estadios iniciales de la NDTARU, este concepto iba a ser matizado. Así se desprende tanto del borrador propuesto por la Comisión (de 26 de octubre de 2022) como del texto resultante tras las enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo (de 5 de octubre de 2023).

En el primero (la propuesta de la Comisión), la aglomeración urbana era definida como *“la zona cuya población en la que la carga de la contaminación de las aguas residuales urbanas presenta una concentración suficiente (10 e-h por hectárea o superior) para la recogida y conducción de las aguas residuales urbanas a una instalación de tratamiento de dichas aguas o a un punto de vertido final”*.

Mientras que en el segundo (tras las enmiendas del Parlamento Europeo), se definía como *“la zona en la que la carga de la contaminación de las aguas residuales urbanas presenta una concentración suficiente (25 e-h por hectárea o superior) para la recogida y conducción de las aguas residuales urbanas a una instalación de tratamiento de dichas aguas o a un punto de vertido final”*.

En ambos casos, la precisión de cuándo se consideraba que existía esa *concentración suficiente* para la apreciación de esa contaminación (ya fuera de 10 o de 25 habitantes equivalente por hectárea o superior) y, lo que es más importante, su vinculación al espacio físico o territorio, al introducir en el concepto la referencia expresa a la hectárea o superior, suponían un auténtico revulsivo de nuestro sistema.

De modo que, por explicarlo de una forma gráfica, podíamos haber tenido, si hubiera sido aprobada cualquiera de las dos versiones citadas que se han quedado en el tintero europeo, un mapa de España dividido como si de una cuadrícula se tratase (donde cada cuadro hubiera sido de un tamaño, como mínimo, de una hectárea) y a la que se hubiere vinculado una precisa, técnica y objetiva carga contaminante. Ello hubiera supuesto el establecimiento de un parámetro claro mínimo por razones técnicas (10 o 25 e-q) por encima del cual hubiese sido obligatorio (por mandato europeo) la declaración de una aglomeración urbana. De modo que esto hubiera supuesto que no se dejase al albur de las CC.AA. (como ya ocurría y sigue ocurriendo) la apreciación totalmente subjetiva de considerar o no una concreta zona como aglomeración urbana pues ni la antigua DTARU ni la nueva en su versión final, que parece va a ser aprobada, aclara qué se entiende por *“contaminación suficiente”*.

Desde nuestra posición, esta referencia a parámetros técnicos y objetivos se hace necesaria, pues lo anterior ha provocado (como veremos en el capítulo siguiente) la falta de determinación normativa de las aglomeraciones urbanas (salvo honrosas excepciones).

En definitiva, que, a nuestro juicio, se ha perdido una valiosísima oportunidad para precisar desde Europa este concepto. Lo que hubiera resultado oportuno y deseable.

La realidad es que ha quedado el parámetro técnico objetivo en *agua de borrajas* y relegado a un mero considerando en el texto actual de 2024, que dice: “*a la hora de delimitar sus aglomeraciones urbanas, los Estados miembros deben tener en cuenta el umbral de referencia indicativo de 10 a 25 e-h por hectárea. Por encima de dicho umbral se considera que la población, posiblemente en combinación con actividades económicas, situada en una zona específica está suficientemente concentrada*” (considerando 6 de la Directiva). Asimismo, se aprecia su incongruencia con la propia definición de aglomeración urbana que se viene manejando y que corrobora el nuevo texto, donde resulta indiferente que se combine con una actividad económica.

En definitiva, volvemos a la casilla de salida y en este punto la NDTARU no avanza (aunque en otros muchos puntos sí). Nos vemos obligados a acudir a nuestro Ordenamiento jurídico interno para solucionar el problema.

Esta solución, podría ser llevada a cabo por el Estado amparándose en su competencia básica en materia medioambiental, lo que no resulta para nada descabellado y, adelantamos, consideramos compatible con nuestro sistema constitucional, tal y como veremos cuando abordemos el siguiente capítulo.

3.2.3 Definición de los nuevos tipos de tratamientos de aguas residuales

En línea con los nuevos objetivos de la Directiva, se aprecian divergencias respecto de los tipos de tratamientos recogidos en la DTARU, a la par que se ha aprovechado para corregir las dificultades de interpretación y aplicación práctica que presentaban algunos de estos tratamientos, como la referencia anterior al “*tratamiento adecuado*” que quedaba de forma tremendamente indeterminada y que se ha suprimido.

En la NDTARU los tipos de tratamiento son:

- El *tratamiento primario*, cuya definición se mantiene.
- El *tratamiento secundario*, muy parecido a la definición anterior, pero que se precisa para dejar claro que se refiere a tratamientos biológicos del agua. Se considera como tal “*el tratamiento de aguas residuales urbanas mediante un proceso que incluya, por lo general, un tratamiento biológico con sedimentación secundaria, u otro proceso que reduzca la materia orgánica biodegradable de las aguas residuales urbanas*” (art. 2.12 de la NDTARU).
- El *tratamiento terciario*, de nueva creación, definido como “*el tratamiento de las aguas residuales urbanas mediante un proceso que reduce el nitrógeno o el fósforo de las aguas residuales urbanas*” (art. 2.13 de la NDTARU)⁴¹⁵.
- El *tratamiento cuaternario*, también de nuevo cuño, definido como “*el tratamiento de las aguas residuales urbanas mediante un proceso que reduce un amplio abanico de microcontaminantes de las aguas residuales urbanas*” (art. 2.14 de la NDTARU). Tipo de tratamiento que entronca con el enfoque *one health*. Lo que enlaza con el siguiente apartado, donde vamos a ver, entre otras cuestiones, qué es un microcontaminante.

Desaparece, a nuestro juicio, de forma acertada, el anterior “*tratamiento adecuado*”, ante las dificultades de interpretación que presentaba; de la misma opinión es SALAS RODRÍGUEZ, para quien el tratamiento adecuado “*metía más ruido que otra cosa*”⁴¹⁶.

3.2.4 Otros conceptos destacables

Entre las 28 definiciones que recoge la NDTARU, nos interesa mencionar muy fugazmente otros tres conceptos al margen de los ya apuntados:

- La noción de *microcontaminante*, por cuanto va a estar presente en buena parte del texto y dado que, como acabamos de mencionar, va a ser objeto de eliminación

⁴¹⁵ En la DTARU la eliminación del nitrógeno y fósforo se encuadraba dentro de los tratamientos más rigurosos, pero en ellos se eliminaban también materia orgánica, sólidos en suspensión, desinfección y reducción de sales, mientras que ahora queda reducido a estas dos únicas sustancias (nitrógeno y fósforo). Aparte de por la cuestión del cambio de sustancias, los tratamientos recogidos en ambas Directivas no son equiparables, pues también ha cambiado el límite que se permite de estas dos sustancias (siendo el legislador ahora mucho más severo).

⁴¹⁶ SALAS RODRÍGUEZ en la *Mesa Redonda y Consultoría: la Nueva Directiva Europea sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas*, celebrada el 13 de junio de 2024 por Aguas Residuales.

mediante el tratamiento cuaternario. La NDTARU ha optado por una definición por remisión a otra norma comunitaria, en concreto, dispone que es *“una sustancia, tal como se define en el artículo 3, punto 1, del Reglamento (CE) n.º 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo⁴¹⁷, incluidos sus productos de degradación, que suele estar presente en el medio acuático, en las aguas residuales urbanas o en los lodos y que puede considerarse peligrosa para la salud humana o el medio ambiente sobre la base de los criterios pertinentes establecidos en las partes 3 y 4 del anexo I del Reglamento (CE) n.º 1272/2008 incluso en concentraciones baja”* (art. 2.17 de la NDTARU). El primero, es conocido como el Reglamento REACH; y el segundo, como Reglamento CLP, porque es el que dio origen a los famosos pictogramas usados en el etiquetado de productos [CLP es el acrónimo de sus siglas en inglés (*Classification, Labelling and Packaging*), es decir, clasificación, etiquetado y envasado]⁴¹⁸.

No está demás la cita a la normativa comunitaria de aplicación, pero a nuestro juicio hubiera resultado deseable también su incorporación al texto propio de la NDTARU, en aras de una mayor claridad expositiva. En concreto, las sustancias a las que se refiere son *“elementos químicos y sus compuestos naturales o los obtenidos por algún proceso industrial, incluidos los aditivos necesarios para conservar su estabilidad y las impurezas que inevitablemente produzca el procedimiento, con exclusión de todos los disolventes que puedan separarse sin afectar a la estabilidad de la sustancia ni modificar su composición”* (art. 3.1 del referido Reglamento).

- El concepto propio de *saneamiento* donde también se aprecia un enfoque radicalmente opuesto a las definiciones clásicas, y que está pensando más en la infraestructura higiénica que en el concepto de saneamiento como servicio público en el sentido administrativo del término, al conceptuarlo como las *“instalaciones y servicios para la gestión y la eliminación segura, higiénica, protegida y aceptable desde el punto de vista social y cultural de la orina y las heces humanas y para el cambio y la eliminación de los productos menstruales que proporcionan intimidad y garantizan la dignidad”* (art. 2.21 de la NDTARU).

⁴¹⁷ Reglamento (CE) núm. 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos. DOUE núm. 396, de 30 de diciembre de 2006.

⁴¹⁸ En Europa, la *European Chemicals Agency* (ECHA) es la encargada de publicar la lista de sustancias con clasificación en el Reglamento CLP que son peligrosas tanto para la salud como para el medioambiente.

- Y la noción de *sistema individual*, aparejada a una serie de obligaciones para los Estados. En concreto, se entiende que es tal *“la instalación de saneamiento que recoge, almacena, trata o elimina las aguas residuales domésticas procedentes de edificios o partes de edificios no conectados con un sistema colector de aguas residuales urbanas”* (art. 2.28 de la NDTARU).

Por último, en lo que afecta al apartado de definiciones, no sufre innovación alguna el concepto de habitante-equivalente, por lo que reenviamos a nuestras apreciaciones al respecto en líneas anteriores al desglosar la DTARU.

3.3 Nuevas exigencias

3.3.1 La ampliación de la obligación de implantación de colectores a las pequeñas aglomeraciones o, en su defecto, el uso tasado del sistema individual

A la ya consabida obligación para las aglomeraciones urbanas con más de 2.000 habitantes-equivalente, como exigía la anterior norma, ahora se impone que las aglomeraciones urbanas de entre 1.000 y 2.000 habitantes-equivalente cumplan con esta obligación a más tardar el 31 de diciembre de 2035 (art. 3.2)⁴¹⁹. Es evidente que esto va a suponer un importante esfuerzo inversor para las pequeñas aglomeraciones.

Ahora bien, esto se podrá excepcionar por los EE.MM. exclusivamente en el supuesto de que no esté justificada su instalación *“ni la conexión a uno de estos sistemas, por no suponer ventaja alguna para el medioambiente o la salud humana, por no ser viable desde el punto de vista técnico o porque su instalación implique un coste excesivo”*, en cuyo caso será obligatoria la implantación de *“sistemas individuales de recogida, almacenamiento o, en su caso, tratamiento de las aguas residuales urbanas en aglomeraciones urbanas de un mínimo de 1.000 e-h o en partes de ellas”*; por lo que, en definitiva, por encima de 1.000 habitantes-equivalente las aguas residuales no pueden quedarse, bajo ningún concepto, sin recoger, ya sea por un sistema colector o por un sistema individual.

Más allá de este apunte, lo que resulta interesante respecto de estos sistemas es que atribuye la obligación de la vigilancia de su diseño, gestión y mantenimiento a los

⁴¹⁹ No obstante, se incorpora la posibilidad de ampliar este plazo en ciertas circunstancias referidas en el citado precepto.

Estados; de forma que con ellos se logre “*el mismo nivel de protección de la salud humana y del medioambiente que los tratamientos secundario y terciario*” (art. 4.2).

Con este fin, se prevé la obligación de su inscripción en un registro u otro “*organismo autorizado a nivel nacional, regional o local que lleve a cabo inspecciones periódicas u otros tipos de comprobaciones o controles periódicos de dichos sistemas sobre la base de un enfoque basado en el riesgo*”. Ni que decir tiene que, en caso de que nuestro Ordenamiento cuando se transponga la NDTARU atribuya esta obligación a los EE.LL. (como viene haciéndose respecto de la depuración), obviamente ello va a suponer un considerable esfuerzo para las pequeñas aglomeraciones, que en la mayoría de los casos no cuentan ni con la capacidad técnica ni con los medios humanos para poder realizar esa labor de vigilancia. Se hace recomendable establecer mecanismos de colaboración con los EE.LL. para que la C.A. le ayude en el desempeño de esta tarea.

3.3.2 La instauración de los planes de gestión integrada de las aguas residuales urbanas: una nueva obligación para las grandes aglomeraciones

La NDTARU instauro la obligación de diseñar y establecer para ciertas aglomeraciones los planes de gestión integrada de las aguas residuales urbanas.

Estos planes están orientados, sobre todo, a los desbordamientos de agua de lluvia y de escorrentía urbana y deben recoger un contenido mínimo referido en el Anexo V, priorizándose en ellos las soluciones de infraestructura verde y azul (*Blue-green infrastructure*)⁴²⁰ cuando ello sea posible. Esto va muy en la línea de la última modificación realizada en nuestra normativa interna con el Real Decreto 665/2023, de 18 de julio, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, incorporando los Planes Integrales de Gestión de Sistemas de Saneamiento (PIGSS). En este punto, como indica GONZÁLEZ, vamos adelantados a la NDTARU⁴²¹.

Para ello, se requiere el cumplimiento de los siguientes hitos:

⁴²⁰ La infraestructura verde y azul es una red ecológica interconectada de zonas naturales y seminaturales que incorpora tanto espacios verdes (como parques naturales y urbanos, jardines o corredores ecológicos) como azules (ríos, lagunas o embalses), que ofrecen servicios ecosistémicos relacionados con las aguas pluviales (como almacenamiento de agua para riego o control ante las inundaciones). Así, a modo de muestra, hay parques que se inundan a posta para evitar que la entrada masiva de agua sature la depuradora. Este enfoque se basa en el ecosistema y su aprovechamiento en lugar de en estructuras de ingeniería.

⁴²¹ GONZÁLEZ, M. J., *Mesa Redonda y Consultoría: la Nueva Directiva Europea sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas*, celebrada el 13 de junio de 2024, organizada por Aguas Residuales.

Tabla 7 - Hitos para el cumplimiento de la obligación de diseñar y establecer para ciertas aglomeraciones los planes de gestión integrada de las aguas residuales urbanas

Aglomeraciones	Obligación	Plazo
De 100.000 e-h o más	Establecer un plan de gestión integrada de las aguas residuales urbanas para las áreas de drenaje de estas aglomeraciones	31/12/2033
De entre 10.000 y 100.000 e-h	Elaborar una lista de las aglomeraciones urbanas, en las que tanto valorando sus datos históricos como las proyecciones climáticas más avanzadas, se cumpla una o varias de las siguientes condiciones: 1ª) desbordamiento de aguas de tormenta con riesgo para la salud o el medioambiente; 2ª) que el 2% de las aguas desbordadas presenten una cierta concentración que se precisa en el art. 5.2; 3ª) que el desbordamiento impida el cumplimiento de cierta normativa comunitaria; 4ª) que se hayan detectado puntos en el alcantarillado donde se prevea que la escorrentía urbana esté contaminada y sea un riesgo para la salud, el medioambiente o cierta normativa comunitaria que se precisa en el art. 5.2.	6 meses después de la primera actualización del plan hidrológico de cuenca (tras la adopción de NDTARU) o el 22/06/2028 (lo que ocurra primero). Lista revisable cada 6 años.
De entre 10.000 y 100.000 e-h	Establecer un plan de gestión integrada de las aguas residuales urbanas para las áreas de drenaje de estas aglomeraciones, que se encuentre en el listado citado en el apartado precedente	31/12/2039

Fuente: Elaboración propia.

El contenido mínimo de estos planes se detalla en el Anexo V y está compuesto por: 1º) un análisis de la situación inicial del área de drenaje de la aglomeración urbana en cuestión⁴²², 2º) la referencia a dos objetivos de los que, en seguida, nos ocuparemos, y 3º) las medidas para alcanzar esos objetivos; junto con la indicación de un plazo temporal para su ejecución y distinguiendo si se trata de medidas ya existentes o que, por el contrario, deben adoptarse, y “una identificación clara de los agentes implicados y sus responsabilidades en la ejecución del plan integrado”.

Respecto a sus objetivos, estos planes persiguen un objetivo dual: de un lado, el objetivo de reducción de la contaminación causada por los desbordamientos de las aguas de tormenta y, de otro, la reducción progresiva de los microplásticos.

Resulta bastante llamativo que el primero de ellos se regula como “*objetivo indicativo no vinculante*”. Esta reducción de la contaminación causada por los desbordamientos de las aguas de tormenta se pretende que no sea superior al 2% de la carga anual de aguas residuales urbanas recogidas, calculada en condiciones meteorológicas secas.

Y, a pesar de ser un objetivo indicativo no vinculante, el anexo V habla, de una forma un tanto imperativa, al establecer que se alcanzará a más tardar el 31 de diciembre de 2039, en el caso de todas las aglomeraciones urbanas de un mínimo de 100.000 habitantes-equivalente, y el 31 de diciembre de 2045, en el caso de las aglomeraciones urbanas de un mínimo de 10.000 habitantes-equivalente, que valorados sus datos históricos y las proyecciones climáticas más avanzadas cumplan algunas de las condiciones que hemos mencionado en el cuadro anterior.

Finalmente, por lo que a las posibles medidas que estos planes pueden contemplar, el Anexo V en su apartado 4, se refiere a ellas de forma pormenorizada.

⁴²² A saber: “a) una descripción detallada de la red de sistemas colectores, las capacidades de almacenamiento y de conducción de aguas residuales urbanas y de escorrentía urbana de dicha red y las capacidades existentes de tratamiento de aguas residuales urbanas en caso de lluvias; b) en caso de alcantarillas combinadas, un análisis dinámico de los flujos de aguas residuales urbanas en caso de lluvia, basado en datos del control o el uso de modelos hidrológicos, hidráulicos y de calidad del agua que tengan en cuenta proyecciones climáticas de última generación e incluya una estimación de las cargas contaminantes de los parámetros que figuran en el cuadro 1 y, cuando proceda, en el cuadro 2, del anexo I, así como los microplásticos y los contaminantes pertinentes vertidos en las aguas receptoras en caso de lluvias; c) en caso de alcantarillas separadas, una descripción detallada de los requisitos de control en puntos pertinentes de los sistemas separados en los que se prevé que las escorrentías urbanas estén contaminadas, tal como se establece en el artículo 5, apartado 2, letra d, a fin de determinar medidas pertinentes y viables, tal como se exige en el apartado 3 del presente anexo” (Anexo 5 apartado 1).

Así, dice que los EE.MM. deben velar por que sus autoridades competentes se planteen, como mínimo, las siguientes medidas:

“a) en primer lugar, medidas preventivas destinadas a evitar la entrada de aguas pluviales no contaminadas en los sistemas colectores, incluidas medidas que promuevan la retención natural del agua o la recogida de aguas pluviales, y medidas que aumenten los espacios verdes y azules en zonas urbanas, con el fin de reducir desbordamientos de las aguas de tormenta, o limiten las superficies impermeables en las aglomeraciones urbanas;

b) en segundo lugar, medidas para gestionar mejor y optimizar la utilización de las infraestructuras existentes, incluidos los sistemas colectores, los volúmenes de almacenamiento y las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas, con el fin de asegurar la minimización de los vertidos de aguas residuales urbanas no tratadas o de vertidos de escorrentía urbana contaminada en las aguas receptoras;

c) por último, cuando sea necesario para alcanzar los objetivos mencionados, medidas de mitigación adicionales, como la adaptación de la infraestructura para la recogida, el almacenamiento y el tratamiento de aguas residuales urbanas, como por ejemplo la conexión de áreas urbanas de nueva construcción a alcantarillas separadas, cuando sea pertinente, o la creación de nuevas infraestructuras dando prioridad a las infraestructuras verdes y azules, las zanjas con vegetación, los humedales de tratamiento y estanques de almacenamiento diseñados para apoyar la biodiversidad. Cuando proceda, se planteará la reutilización del agua en el contexto del desarrollo de los planes de gestión integrada de las aguas residuales urbanas”.

3.3.3 Los tratamientos secundario, terciario y cuaternario y otras obligaciones con ellos relacionados

La NDTARU dedica un nutrido número de páginas (17) a la exposición de una compleja casuística de cuándo procede la aplicación de un tratamiento secundario, terciario y cuaternario; en la que combina diversos datos y atribuye obligaciones; de un lado, en función del tamaño de las aglomeraciones urbanas y de las zonas donde se vierte (como venía haciendo la DTARU si bien crea nuevos tipos de zonas); y, de otro,

asigna obligaciones para las que tiene en cuenta el número total nacional de instalaciones de tratamiento y en atención a diversos porcentajes.

El resultado de todo ello es un complejo conglomerado de obligaciones y plazos que hemos desenredado y que exponemos de un modo sencillo con la incorporación de tres tablas, de elaboración propia, relativas a cada uno de los tratamientos; entendiendo que la información se ve de una forma más clara gráficamente.

Aunque nos decantamos por exponer así la información, no queremos dejar de pronunciarnos en esta sede sobre el hecho de que la NDTARU asigne obligaciones en función del total nacional de instalaciones, algo totalmente novedoso. Estamos sumamente convencidos de que esto va a generar fricciones entre las distintas Administraciones con competencias en la materia a la hora de asumir posibles responsabilidades por los incumplimientos que se susciten.

Nos llama también poderosamente la atención el que se introduzcan dos obligaciones nuevas de catalogar las zonas del territorio nacional: de un lado, la creación de un listado de zonas sensibles a la eutrofización (art. 7.2) y, de otro, la creación de un listado de zonas en las que la concentración o la acumulación de microcontaminantes procedentes de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas representen un riesgo para la salud humana o el medioambiente (art. 8.2). Esto va a implicar, una vez más, que las AA.PP. con competencias en la materia, en función de que estemos hablando de cuencas intercomunitarias o intracomunitarias (Estado y CC.AA.), deban desarrollar esta tarea de catalogación, a la que tradicionalmente (a los hechos nos remitimos), no han dado respuesta de forma diligente.

Además, se da la circunstancia de que el nuevo listado de zonas sensibles a la eutrofización del art. 7.2 de la NDTARU dicen los expertos que no tienen por qué coincidir con los listados de las zonas sensibles de la DTARU, y ello porque no se miden los mismos parámetros⁴²³. Así las cosas, en este punto, partimos de cero.

De un lado, para la elaboración del *listado de zonas sensibles a la eutrofización* deben incluirse las siguientes zonas, conforme al Anexo II de l 1a NDTARU:

⁴²³ GONZÁLEZ, M. J., *Mesa Redonda y Consultoría: la Nueva Directiva Europea sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas*, celebrada el 13 de junio de 2024, organizada por Aguas Residuales.

- Zonas sensibles a la eutrofización en las cuencas del mar del Norte, Báltico y Adriático, consideradas conforme a las Directivas 2008/56/CE o 2000/60/CE.
- Lagos de agua dulce, estuarios y aguas costeras que sean eutróficos o que puedan llegar a serlo en un futuro cercano. Se tiene en cuenta para ello: si el agua desemboca en lagos, embalses o bahías cerradas que tengan un intercambio de aguas escaso; si se trata de estuarios, bahías y otras aguas costeras con intercambio escaso de aguas o que reciban una gran cantidad de nutrientes.
- Aguas dulces de superficie cuyo fin sea la obtención de agua potable que podrían contener una concentración de nitratos más elevada a la fijada por la Directiva de calidad de las aguas de consumo humano⁴²⁴.
- Zonas en las que sea necesario dispensar un tratamiento adicional para lograr el buen estado o buen potencial ecológico conforme a la DMA.
- Cualquier otra zona que los EE.MM. consideren sensible a la eutrofización.

Por ende, el contenido del listado de zonas sensibles a la eutrofización en una parte viene tasado desde Europa y en otra se deja libertad a los Estados para su determinación. Obviamente, en el primer caso, la mera falta de inclusión de estas zonas supondrá un incumplimiento comunitario y, en el segundo, el incumplimiento vendrá si una vez declaradas así estas zonas por el E.M. (conforme a su reparto competencial) no se les dispensa el tratamiento concreto que exige la NDTARU.

En otro orden de cosas, dentro del *listado de zonas en las que la concentración o la acumulación de microcontaminantes procedentes de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas representen un riesgo para la salud humana o el medioambiente*, deben incluirse:

- las zonas de captación de los puntos de extracción de agua destinada al consumo humano;
- ciertas aguas de baño (las pertenecientes al ámbito de aplicación de la Directiva 2006/7/CE);
- y las zonas en las que tienen lugar actividades de acuicultura.

⁴²⁴ Directiva (UE) 2020/2184 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano.

Esta inclusión es obligatoria salvo que, tras realizar una evaluación de riesgos, se demuestre que: en el primer caso, el vertido no entraña riesgo para la salud humana; en el segundo, sumado a lo anterior, que tampoco afecta a las aguas; y, en el tercer caso, que no afecta a la seguridad del producto alimenticio final.

Al margen de las tres categorías anteriores, el listado de zonas en las que la concentración o la acumulación de microcontaminantes presenta un riesgo también debe incluir otras zonas a partir de una evaluación de los riesgos que supone para la salud humana o para el medio ambiente el vertido de microcontaminantes. Esta evaluación debe hacerse sobre: lagos, ríos, aguas costeras y de transición (definidos a la luz de la DMA); las aguas marinas (conforme a la Directiva marco sobre la estrategia marina⁴²⁵); las zonas en las que sea necesario un tratamiento adicional para cumplir sea con la DMA que con la Directiva de protección de las aguas subterráneas y la Directiva relativa a las normas de calidad ambiental⁴²⁶; así como también las zonas calificadas como de especial conservación de acuerdo con la Directiva Hábitats y las zonas de protección especial en línea con la Directiva Aves⁴²⁷.

Sin embargo, la metodología sobre cómo realizar esa evaluación de riesgos no se describe en el NDTARU, si bien se faculta a la Comisión para adoptar actos de ejecución sobre ello. Sobre este punto, consideramos que, mientras que persista la ausencia de estos actos de ejecución, sería deseable que a nivel estatal se promulgara (con sujeción a su competencia sobre legislación básica del medioambiente, art. 149.1.23ª de la CE) una ley básica que definiera el formato y metodología de este análisis de riesgo, pues no sería de recibo y entrañaría una evidente desigualdad el uso de metodologías distintas en los diversos territorios.

A continuación, incorporamos las tablas anunciadas donde recogemos el trabajo de síntesis de las obligaciones concernientes a los tres tipos de tratamientos.

⁴²⁵ Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino. DOUE núm. 164, de 25 de junio de 2008.

⁴²⁶ Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro y Directiva 2008/105/CE, de 16 de diciembre, por la que se establecen las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, respectivamente. DOUE núm. 37, de 27 de diciembre de 2006 y DOUE núm. 348, de 24 de diciembre de 2008.

⁴²⁷ Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres y la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres. DOCE núm. 206, de 22 de julio de 1992 y DOUE núm. 20, de 26 de enero de 2010.

Tabla 8 - Obligaciones en relación con el tratamiento secundario y excepciones al mismo en la NDTARU

Obligaciones en relación con el tratamiento SECUNDARIO (biológico)			Excepción: posibilidad de tratamiento MENOS RIGUROSO	
Vertidos de Aglomeraciones de 2.000 e-h o más	Vertidos de Aglomeraciones entre 2.000 y 10.000 e-h.	Vertidos de Aglomeraciones entre 1.000 y 2.000 e-h	En los casos anteriores marcados con * (art. 6.1 y 6.3) en los siguientes casos:	
Los vertidos después del tratamiento deben cumplir los requisitos de la parte B y en el cuadro 1 del anexo I. Con la posibilidad de emplear los métodos alternativos del punto 1 de la parte C del Anexo I. De inmediata aplicación (art. 6.1)* Excepción: Si vierten en las zonas menos sensibles de la DTARU. La obligación anterior no se aplica hasta último día del duodécimo año tras la entrada en vigor de la NDTARU (art. 6.2)	Si se vierten en aguas costeras y se aplica el tratamiento adecuado de la DTARU La obligación de la columna anterior no se aplica hasta último día del duodécimo año tras la entrada en vigor de la Nueva Directiva (art. 6.1.1)	Los vertidos, después del tratamiento, deben cumplir los requisitos de la parte B y en el cuadro 1 del anexo I. Con la posibilidad de emplear los métodos alternativos del punto 1 de la parte C del Anexo I. 31/12/2035 (art. 6.3)*	- Regiones de alta montaña (+ de 1.500 m sobre el nivel del mar) - Aguas marinas profundas de aglomeraciones urbanas de menos de 150.000 e-h en regiones ultraperiféricas menos pobladas - Pequeñas aglomeraciones urbanas de entre 1.000 y 2.000 e-h en regiones de clima frío con dificultad de aplicación de tratamiento biológico (temperatura media inferior a 6 grados) Pero, en los 3 casos se requieren justificación a la Comisión de que los vertidos no perjudican al medioambiente o a la salud ni impiden el cumplimiento de objetivos de calidad de otras normas comunitarias.	
		Con posibilidad de prórrogas si: (art. 6.3)*		
		+ 8 años si menos del 50% de los vertidos de las aglomeraciones o menos del 50% de la carga residual no son objeto de un tratamiento secundario en su territorio		+ 10 años si menos del 25% os vertidos de las aglomeraciones o menos del 25% de la carga residual no son objeto de un tratamiento secundario en su territorio
		Excepciones de Croacia, Bulgaria y Rumanía +12 o + 14 años en los mismos casos (art. 6.3)*		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 9 - Obligaciones en relación con el tratamiento terciario y excepciones al mismo en la NDTARU

Obligaciones en relación con el tratamiento Terciario (Reducción de nitrógeno o fósforo)			Excepción a la aplicación del Tratamiento terciario
Aplicación del Tratamiento	Aplicación del Tratamiento	Elaboración de lista de zonas sensibles a la eutrofización	En los casos anteriores marcados con * (art. 7.3 y 7.5) de depuradoras incluidas en la lista de zonas sensibles a la eutrofización los Estados miembros podrán decidir la excepción de dichos artículos cuando:
Vertidos de Aglomeraciones de más de 150.000 e-h o más	Vertido de Aglomeraciones + 10.000 e-h deben cumplir con parte B y el cuadro 2 del anexo I antes de realizar un vertido		
Obligación de cumplimiento progresivo - El 30% de las instalaciones a 31/12/2033. - El 70% de las instalaciones a 31/12/2036. - El 100% de las instalaciones a 31/12/2039. (art. 7.1)• (Los vertidos deben cumplir con la parte B y el cuadro 2 del anexo I, art. 7.5)*	Obligación de cumplimiento progresivo - El 50% de las aglomeraciones a 31/12/2033. - El 40% de las aglomeraciones a 31/12/2036. - El 60% de las aglomeraciones a 31/12/2039. - El 100% de las aglomeraciones a 31/12/2045. (art. 7.3)*• (Los vertidos deben cumplir con la parte B y el cuadro 2 del anexo I, art. 7.5)*	31/12/2027 Actualizable cada 6 años a partir del 31/12/2033 (art. 7.2)	pueda demostrar que el porcentaje mínimo de reducción de la carga global que entra en todas las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas de dicha zona alcanza: - al menos el 75% del fósforo y nitrógeno totales a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva; - el 82,5% del fósforo total y el 80% del nitrógeno a 31/12/2039. - el 87,5% del fósforo total y el 82,5% del nitrógeno total a 31/12/2045. (art. 7.8)
Con posibilidad de + 5 años en caso de depuradoras en construcción o encargada esta después del 31/12/2020 y antes de la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva (art. 7.6)	Con posibilidad de + 8 años si menos del 50% de las aglomeraciones no aplican un tratamiento terciario en su territorio y presenten un programa nacional de ejecución justificando los requisitos del art. 7.4 Con posibilidad de + 5 años en caso de depuradoras en construcción o encargada esta después del 31/12/2020 y antes de la fecha de entrada en vigor de la presente Directiva (art. 7.6)	Los vertidos de instalaciones de tratamiento de 10.000 e-h o más en una zona de captación de una zona sensible a la eutrofización quedan también sujetos (art. 7. 3, 7.5 y 7.8).	

♦ Cuando el número de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas que deban ser modernizadas no sea un número entero, se redondeará al número entero más próximo (art. 7.11).

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 10 - Obligaciones en relación con el tratamiento cuaternario en la NDTARU

Obligaciones en relación con el tratamiento CUATERNARIO		
Aplicación del Tratamiento	Elaboración de una lista de zonas en las que la concentración o la acumulación de microcontaminantes procedentes de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas representen un riesgo para la salud humana o el medioambiente	Vertidos de Aglomeraciones de más de 10.000 e-h o más
Vertidos de Aglomeraciones de más de 150.000 e-h o más		
Obligación de cumplimiento progresivo - Para el 20% de las instalaciones a 31/12/2033. - El 60% de las instalaciones a 31/12/2039. - El 100% de las instalaciones a 31/12/2045. (art. 8.1)· (Los vertidos deben cumplir con parte B y en el cuadro 3 del anexo I, art. 8.1).	31/12/2030 Revisable en 2033 y posteriormente cada 6 años. (requisitos de la lista y zonas que debe incluir en el art. 8.2).	Los vertidos deben cumplir con parte B y en el cuadro 3 del anexo I, art. 8.4, antes de efectuar el vertido en zonas de la lista anterior.
	Cuando la lista anterior sea actualizada los vertidos procedentes de las instalaciones incluidas en estas zonas tendrán un plazo de 7 años para cumplir con parte B y en el cuadro 3 del anexo I, pero nunca más tarde de los plazos de la columna siguiente (art. 8.5).	Obligación de cumplimiento progresivo - El 10% de las aglomeraciones a 31/12/2033. - El 30% de las aglomeraciones a 31/12/2036. - El 60% de las aglomeraciones a 31/12/2039. - El 100% de las aglomeraciones a 31/12/2045. (art. 8.4)

♦ Cuando el número de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas que deban ser modernizadas no sea un número entero, se redondeará al número entero más próximo.

Fuente: Elaboración propia

3.3.4 La aplicación del tratamiento cuaternario y quién asume sus costes.

Referencia a la responsabilidad ampliada del productor

Expuestas estas tablas, nos detenemos ahora en el tratamiento cuaternario, al constituir una de las grandes novedades de la NDTARU. Es obvio que todos los tratamientos que se vayan a dispensar al agua generan un coste, lo que lleva a la aplicación de dos principios fundamentales: el principio de quien contamina paga y el principio de recuperación de costes. Ahora bien, en el caso de los microcontaminantes, se suscita el debate de individualizar quién debe asumir este coste y se pone el énfasis en la responsabilidad de los productores. Subrayamos este punto porque el tema de la responsabilidad ampliada del productor es totalmente inédito en el tema de aguas.

Respecto al control que se realiza sobre los microcontaminantes, la NDTARU recoge en su Anexo I, parte C, cuadro 3 un listado de contaminantes sobre los que deberemos reducir el 80%. Sobre ello, debemos aclarar que esta lista de doce contaminantes lo que engloba en realidad es a doce componentes que se han elegido como indicadores, ni siquiera son especialmente tóxicos o peligrosos, sino que se han seleccionado porque son de amplio uso y están presentes prácticamente en todas las estaciones depuradoras. Explican desde el sector (LAHORA) que la mayoría de ellos son medicamentos de alto consumo salvo dos sustancias que son corrosivas. Es decir, no se han incluido todos los microcontaminantes que se conocen, sino que se han elegido estos porque son buenos indicadores, ya que, en realidad, hay “miles de ellos”⁴²⁸. En nuestra opinión es lógico que se elijan unos indicadores, pues es inviable económicamente hacer un análisis de todos y cada uno de los microcontaminantes.

El anexo también define cómo hay que recoger la muestra y hacer la analítica, en concreto: en el caso de aglomeraciones entre 10.000 y 49.999 habitantes-equivalente una muestra por mes y para aglomeraciones de más de 50.000 habitantes-equivalente dos muestras por mes. Sobre la aplicación del tratamiento cuaternario, el sector profesional coincide en señalar el gran reto que ello va a suponer.

⁴²⁸ LAHORA, A., *Mesa Redonda y Consultoría: la Nueva Directiva Europea sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas*, celebrada el 13 de junio de 2024 organizada por Aguas Residuales. LAHORA es responsable del departamento de control de vertidos de ESAMUR.

En este sentido, CAMPOS POZUELO expone que “*la aplicación de la Nueva Directiva va a suponer unos altos costes tanto de CAPEX como de OPEX*”⁴²⁹. Es decir, tanto de costes de inversión como de costes de operación.

Por su parte, LAHORA señala que “*ya existen algunas depuradoras que cuentan con tratamiento cuaternario, pero no así en otras, por lo que se considera que se deberá hacer un esfuerzo inversor*”. Igualmente, añade que “*serán necesarios tratamientos de implantación y mantenimiento muy costosos económica, medioambiental y energéticamente para cumplir el porcentaje de reducción de los microcontaminantes exigido por la Directiva*”; y señala las dificultades que se derivan del marco competencial que tenemos en España para la aplicación de la Directiva al apuntar que “*no va a resultar nada fácil coordinar todo esto*”⁴³⁰. De nuevo, resurge la importancia de la obra hidráulica y de su financiación.

Los microcontaminantes están llegando a nuestras aguas con la anuencia de un mercado de un enorme poder económico como son las empresas farmacéuticas y cosméticas. Esto se conoce en el argot científico como contaminación por PPCP (*Pharmaceutical and Personal Care Products*), erigiéndose en una preocupación mundial⁴³¹.

La Unión Europea se ha hecho eco de este reto y ha introducido una figura jurídica novedosa en el Derecho de aguas: el concepto de *responsabilidad ampliada del productor*, en el art. 9 de la NDTARU, que lo hace aplicable, de conformidad con su Anexo III, a los medicamentos para uso humano pertenecientes al ámbito de aplicación de la Directiva 2001/83/CE⁴³² y a los productos cosméticos pertenecientes al ámbito de aplicación del Reglamento (CE) 1223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, sobre los productos cosméticos⁴³³.

⁴²⁹ CAMPOS POZUELO, E., *Mesa Redonda y Consultoría: la Nueva Directiva Europea sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas*, celebrada el 13 de junio de 2024 organizada por Aguas Residuales. CAMPOS POZUELO es responsable del área de depuración en SACYR Agua.

⁴³⁰ LAHORA, A., *Mesa Redonda y Consultoría: la Nueva Directiva Europea sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas*, celebrada el 13 de junio de 2024, organizada por Aguas Residuales.

⁴³¹ Así se ha señalado por MADIKIZELA, L. M., RIMAYI, C., KHULU, S., NCUBE, S. y CHIMUKA, L., “Chapter 10 - Pharmaceuticals and personal care products”, en *Emerging Freshwater Pollutants Analysis, Fate and Regulations*, Elsevier, Ámsterdam (Países Bajos), 2022, pp. 171-190. DOI: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-822850-0.00009-0>

⁴³² Directiva 2001/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de noviembre de 2001, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano. DOUE, núm. 311, de 28 de noviembre de 2001.

⁴³³ DOUE núm. 342, de 22 de diciembre de 2009.

En este punto podemos concluir que se ha apostado por la ampliación de la interpretación del principio de quien contamina paga, no ceñido solo al usuario final del agua sino a un responsable en sentido más amplio que alcanza al origen de la contaminación, que se considera que está no solo en quien usa el agua sino en quien introduce en el mercado ciertos productos que terminan en el agua.

Para ello se incorpora, como decimos, en el art. 9, la obligación de repercutir ciertos costes al productor, obligación que será exigible en el plazo de tres años desde la entrada en vigor de la Directiva.

En concreto, lo que se pretende es que los productores cubran, al menos, parte de los costes relativos a la aplicación del tratamiento cuaternario de las aguas residuales urbanas para eliminar los microcontaminantes, en los siguientes porcentajes:

- de un lado, al menos el 80% de los costes de inversión y operativos (aquí entraría, por ejemplo, una cuestión que no es para nada baladí, la adaptación de la depuradora a este tratamiento cuaternario y los costes de su mantenimiento);
- y, de otro lado el 100% de los costes de recogida y de verificación de datos sobre los productos introducidos en el mercado (en realidad, el precepto no precisa en este segundo caso el porcentaje, por lo que consideramos se refiere a todos ellos).

Esto, sin duda va a entrañar dificultades prácticas y desequilibrios de poder entre ciertas aglomeraciones y estos productores. Teniendo en cuenta que la gran mayoría son de origen farmacéutico o cosmético sinceramente no imagino a ciertas aglomeraciones, especialmente a las más pequeñas, discutiendo con estos gigantes de la economía sobre los costes necesarios para eliminar estos microcontaminantes en el agua.

El desequilibrio negociador salta a la vista y no requiere de mayor justificación. Lo que debe hacernos reflexionar sobre si verdaderamente nuestro marco competencial está preparado para transponer y asumir esta cuestión. En este punto, una posible solución para nuestro sistema podría ser la creación de un Ente Regulador que, entre otras tareas, ayudase a implementar estas cuestiones, sobre todo, porque esta repercusión de costes a los productores va a tener un impacto económico en los precios del agua. Obviamente, si se les repercute un mayor importe el precio que paguemos los ciudadanos por el agua será menor y viceversa.

Y la gran pregunta: ¿cómo se va a lograr esa repercusión de costes? Para ello, se prevén dos cuestiones:

De un lado, se establece una exención para pequeños productores (productores que generen menos de una tonelada anual) o productos que rápidamente se biodegradan en las aguas residuales o no generan microcontaminantes en las aguas residuales al final de su vida útil (art. 9.2).

De otro lado, en el art. 9.4 de la NDTARU, se recogen una serie de deberes para los Estados, obligándoles a velar por que:

- Los productores *“ejercen colectivamente su responsabilidad ampliada del productor a través de una organización”* (conformada de acuerdo con el art. 10 al cual nos remitimos); vigilando que estos den cuenta anualmente de: la cantidad de productos que introducen en el mercado, la información sobre su peligrosidad para las aguas residuales y su biodegradabilidad al final de su vida útil y los productos que quedan exentos porque son biodegradables.
- Se exija a los productores que contribuyan financieramente a las organizaciones empresariales que acabamos de comentar. Se prevé que esta contribución sea proporcional a las cantidades y a la peligrosidad de las sustancias contenidas en los productos que introducen en el mercado. Obviamente ello debe ser así, dado que en caso contrario constituiría, a nuestro juicio, un claro quebranto del principio de quien contamina paga.
- Se realice a estas organizaciones una auditoría anual independiente de su gestión financiera.
- Se informe a los consumidores *“sobre las medidas de prevención de residuos, los sistemas de devolución y recogida, y las repercusiones de los métodos inadecuados de eliminación de residuos de los productos”* enumerados como microcontaminantes, *“así como de su utilización indebida o excesiva”*.
- Y, lo más importante, el Estado debe definir *“claramente las funciones y responsabilidades de todos los agentes pertinentes implicados, incluidos los productores, las organizaciones competentes en materia de responsabilidad del productor, los gestores privados o públicos de las instalaciones de*

tratamiento de aguas residuales urbanas y las autoridades locales competentes”.

La información a los consumidores a nivel interno se hará en atención a las competencias de consumo que están repartidas entre las distintas Administraciones.

En relación a la responsabilidad ampliada del productor, no debemos olvidar que, en realidad, nos estamos enfrentando a dos de los mayores sectores económicos del mundo, el sector farmacéutico y el cosmético, auténticos *lobbies* a nivel mundial. Por lo que es esperable que cuando se implemente la Directiva a nivel nacional comience un juego de presiones desde estos sectores.

Uno de los grandes expertos técnicos en el tema, AGUILAR JIMÉNEZ, apunta que los primeros ya se han movilizado, y que nada más promulgarse el primer borrador de la Directiva solicitaron una reunión a la Comisión Europea en la que le trasladaron que, si a ellos se les exigía sufragar los costes de la depuración del agua, terminarían por repercutir los mismos al consumidor en los productos finales [esto es, los medicamentos de más amplio consumo (como el ibuprofeno o el paracetamol)], con el impacto que esto tendría en los sistemas sanitarios a nivel nacional. De ahí que AGUILAR JIMÉNEZ se muestre tremendamente escéptico con que finalmente vayan a realizar alguna aportación económica y, en su opinión, si finalmente lo hacen “*será algo testimonial*”⁴³⁴.

Sobre ello, si bien es cierto que la responsabilidad ampliada del productor como concepto teórico está muy bien y es evidente que supone la materialización del principio jurídico de quien contamina paga (esencial en el campo medioambiental) y ello, dado que no podemos negar la implicación de estos productos en la contaminación del agua, no podemos dar la espalda a la cuestión planteada por el citado autor y al hecho de que, si finalmente se les obliga a asumir estos costes de depuración, muy probablemente estos grandes sectores terminen repercutiendo los costes en el producto final (que, por otra parte, no son unos productos cualquiera, sino productos de primera necesidad) y ello, porque es muy difícil controlar que tal situación no se produzca.

Más cuando, como apunta BOMBILLAR SÁENZ, estamos “*en un mercado tan complejo como el del medicamento, donde el que decide (el médico prescriptor) ni paga*

⁴³⁴ AGUILAR JIMÉNEZ J., *Mesa Redonda y Consultoría: la Nueva Directiva Europea sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas*, celebrada el 13 de junio de 2024 organizada por Aguas Residuales.

ni consume el medicamento; el que lo consume, ni lo paga (al menos íntegramente) ni decide; y el que lo paga (el Estado), ni lo consume ni decide”⁴³⁵. Al final, los que terminarán pagando la depuración del agua serán los servicios sanitarios públicos (esto es, todos nosotros a través de nuestros impuestos) o, en su caso, directamente de su bolsillo, los propios usuarios de la sanidad privada.

Por ello, estimamos más conveniente que la aportación necesaria se gestione vía tarifas desde el sector del agua y, de este modo, se logre una mayor distribución de los costes entre los ciudadanos (porque, en definitiva, usuarios del agua somos todos, a un nivel más o menos homogéneo, como consumidores finales); sin que el estado de salud de la población sea una -injusta- variable a tener en cuenta en esta ecuación.

El escenario respecto al sector de la cosmética, por el contrario, no me suscita tantos recelos. Vería justificado intentar la vía de la repercusión al productor y, a mi juicio, no sería un problema la posible repercusión final de los costes al consumidor. A diferencia de los medicamentos, estos no son productos de primera necesidad, y es cierto que estos consumidores están ocasionando una mayor contaminación.

No obstante, al margen de que se logre la implantación de la responsabilidad ampliada del productor, es importante tener presente que esto no cubre todos los costes necesarios para la construcción de infraestructuras para la dispensación del tratamiento cuaternario, y aunque solo correspondería que los competentes pagasen el 20% de los costes de inversión y operativos (dado que, en teoría, el resto del 80% se asume con la responsabilidad ampliada del productor) desde el sector profesional se incide en que ese 20% comporta una ingente cantidad de dinero⁴³⁶, con la certeza de que será necesaria una subida generalizada de las tarifas y muestran su preocupación por “*a ver quién le*

⁴³⁵ BOMBILLAR SÁENZ, F. M., *Intervención administrativa y régimen jurídico del medicamento en la Unión Europea* (Tesis Doctoral dirigida por R. Barranco Vela), Universidad de Granada, Granada, 2010, p. 9. Para una visión de conjunto de esta parcela de intervención de la Administración en la prestación farmacéutica, *vid.* VIDA FERNÁNDEZ, J.: “Financiación pública y fijación del precio de los medicamentos”, en *Tratado de Derecho Farmacéutico: estudio del régimen jurídico de los medicamentos* (Coords. J. Faus Santasusana y J. Vida Fernández), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, pp. 931-1040.

⁴³⁶ En el siguiente artículo se pueden consultar cuáles serían los costes asociados aplicando las mejores técnicas disponibles: PISTOCCHI, A. et al., “Treatment of micropollutants in wastewater: Balancing effectiveness, costs and implications”, en *Science of The Total Environment*, Elsevier, vol. 850, 2022, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2022.157593>

pone el cascabel al gato”⁴³⁷. En realidad, estamos hablando de que se va a producir un aumento de servicios y un aumento de servicios conlleva un aumento de costes.

La solución a esa peliaguda tarea, en nuestra opinión, podría venir de la mano de un Ente Regulador. Evidentemente, también sería conveniente que desde las AA.PP. se llevase a cabo una labor pedagógica de la importancia del saneamiento y de la depuración y de los costes que conlleva este servicio público.

3.3.5 Obligaciones relacionadas con la neutralidad energética

A) La obligación de realizar auditorías energéticas

Otra de las grandes novedades que introduce la NDTARU es la obligación de llevar a cabo cada cuatro años auditorías energéticas en las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas y los sistemas colectores.

Estas auditorías deben identificar *“el potencial de las medidas con una buena relación coste/eficacia para reducir el uso de energía o mejorar el uso y producción de energía renovable, prestando especial atención a identificar y aprovechar el potencial de producción de biogás o la recuperación y utilización de calor residual ya sea dentro de las instalaciones o mediante un sistema energético urbano, reduciendo simultáneamente las emisiones de gas de efecto invernadero”* (art. 11).

Esta obligación se ha de llevar a cabo en los siguientes plazos:

- En el supuesto de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas que traten una carga igual o superior a 100.000 habitantes-equivalente y los sistemas colectores conectados a ellas, a más tarde a 31 de diciembre de 2028.
- En el caso de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas que traten una carga situada entre 10.000 y 100.000 habitantes-equivalente y los sistemas colectores conectados a ellas, a más tardar el 31 de diciembre de 2032.

Observamos, por tanto, que esta obligación de la auditoría energética no se exige a las instalaciones de tratamiento medianas y pequeñas.

⁴³⁷ GONZÁLEZ, M. J., *Mesa Redonda y Consultoría: la Nueva Directiva Europea sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas*, celebrada el 13 de junio de 2024, organizada por Aguas Residuales.

B) La obligación de generación de energía renovable

Por otra parte, enmarcada en el binomio agua y energía⁴³⁸, se insta la obligación de los propietarios o gestores de las plantas de depuración que traten una carga de aguas residuales igual o superior a 10.000 habitantes-equivalente de generar un determinado porcentaje de fuentes renovables.

En concreto, los porcentajes que se exige que generen son:

- “a) a más tardar el 31 de diciembre de 2030, al 20% de la energía total anual utilizada por dichas instalaciones;
- b) a más tardar el 31 de diciembre de 2035, al 40% de la energía total anual utilizada por dichas instalaciones;
- c) a más tardar el 31 de diciembre de 2040, al 70% de la energía total anual utilizada por dichas instalaciones;
- d) a más tardar el 31 de diciembre de 2045, al 100% de la energía total anual utilizada por dichas instalaciones” (art. 10.2)⁴³⁹.

Sobre este punto debemos precisar que el propio precepto permite que esa fuente de generación de energía renovable actúe dentro o fuera de las instalaciones, es decir, para cumplir con esta obligación, los propietarios o los gestores de la planta depuradora podrían instalar plantas solares, parques eólicos, etc. fuera de la planta depuradora, pero no vale, y de hecho lo dice expresamente la Directiva, contratar energía renovable ya instalada, es decir, se exige el establecimiento de instalaciones nuevas.

También se permite que la energía renovable generada se consuma dentro o fuera de la depuradora. En palabras de CAMPOS POZUELO, “*da la sensación de que lo que quieren es que los operadores del agua hagan de promotores de estas energías*”⁴⁴⁰.

Sobre este particular, CAMPOS POZUELO subraya que las grandes depuradoras (instaladas, por tanto, en las grandes aglomeraciones) tendrán más fácil

⁴³⁸ Nos dan las claves de esta relación NAVARRO ORTEGA, A. y ARANA GARCÍA, E.: “El binomio agua y energía: claves jurídicas para la transición a un sistema energético autosuficiente y sostenible”, en *Agua, energía y medio ambiente* (Coords. J. Melgarejo Moreno, I. López Ortiz y P. Fernández Aracil), Universidad de Alicante, Alicante, 2022, pp. 675-690.

⁴³⁹ No obstante, se contemplan algunas excepciones en las que se permite el cumplimiento del objetivo en un 65%, e incluso la adquisición de energía procedente de fuentes no fósiles (como la energía nuclear). Esto se detalla en el art. 10.3 de la Directiva al que nos remitimos.

⁴⁴⁰ CAMPOS POZUELO, E., *Mesa Redonda y Consultoría: la Nueva Directiva Europea sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas*, celebrada el 13 de junio de 2024, organizada por Aguas Residuales.

cumplir con esta cuestión dado que cuentan en sus instalaciones con tratamientos de digestión anaerobia que producen biogás y suelen tener autogeneración para autoconsumo, pero las depuradoras más pequeñas es bastante más difícil que tengan esa generación⁴⁴¹.

Es más, expone esta autora que ahora estaríamos cumpliendo con el primer escalón, pero subraya que en España aún queda mucho por hacer, porque nuestros niveles de generación de energía son todavía muy bajos.

Tabla 11 - Ratio neutralidad energética actual en España

Ratio Neutralidad Energética actual en España		Objetivo			
		2030	2035	2040	2045
Generación renovable exclusivamente en EDAR	28%				
Incluyendo otras instalaciones de generación renovable	35%	20%	40%	70%	100%
Ponderación por he	47%				

Fuente: CAMPOS POZUELO⁴⁴².

En conexión con lo anterior, podemos apuntar que España posee un total de 2.232 estaciones depuradoras de aguas residuales de las que únicamente 34 son instalaciones de biogás⁴⁴³. Esta cifra es francamente ridícula a nuestro juicio, máxime cuando se trata de un recurso que podría coadyuvar a obtener seguridad energética, además de favorecer a la descarbonización y, consecuentemente, a la lucha contra el cambio climático.

Por consiguiente, consideramos que sería posible y recomendable establecer normativamente incentivos económicos y fiscales para la construcción o reconversión de plantas depuradoras sostenibles.

Pero la cuestión en la que nos interesa detenernos ahora es en que este objetivo que se establece no deben cumplirlo las plantas depuradoras a nivel individual, sino que se indica expresamente que es un objetivo a alcanzar nivel “nacional”. Esta precisión, a nuestro juicio, va a ser de muy difícil ejecución sin un organismo estatal que coordine este extremo y que se ocupe de repercutir proporcionalmente los costes entre los operadores. Sobre todo, pensando en que la implantación de determinadas instalaciones

⁴⁴¹ *Ibidem*.

⁴⁴² *Ibidem*.

⁴⁴³ Datos obtenidos de CEOE, *Informe sobre el agua...*, op. cit., p. 15.

generadoras de energía renovable puede ser muy costosa o incluso ineficiente en ciertos territorios (piénsese, por ejemplo, en el establecimiento de una planta solar en Galicia).

Si no se crea un organismo a nivel nacional que se ocupe de esta cuestión, se producirá una evidente desigualdad en los costes del agua que tendrán que asumir los ciudadanos.

3.3.6 Nuevas obligaciones relacionadas con la salud

En consonancia con su nuevo objeto, el art. 17 de la NDTARU prevé la vigilancia de ciertas enfermedades (SARS-CoV-2 y sus variantes, el virus poliomielítico, la gripe o los patógenos emergentes) a la vista de las recomendaciones emitidas desde el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC), la Autoridad de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias (HERA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

3.3.7 Un enfoque basado en la valoración y gestión del riesgo

Los EE.MM. deberán evaluar, cada seis años y de forma compaginada con la revisión de los planes hidrológicos, los riesgos provocados por los vertidos de aguas residuales urbanas tanto para la salud humana como para el medioambiente⁴⁴⁴, ponderando las variaciones estacionales y los fenómenos extremos; y ello sobre los sectores de las aguas destinadas a consumo humano, las aguas de baño, la acuicultura, así como las aguas receptoras ya sean superficiales, subterráneas o marinas (art. 18).

Asimismo, en caso de que se detecten riesgos deberán adoptar las medidas oportunas, pero en este extremo es interesante mencionar que la Directiva ya deja apuntada la pauta o camino para ello, no refiriéndose a ellas de forma indeterminada sino todo lo contrario, de forma muy precisa para dejar todo atado y bien atado.

Así, se prevén medidas adicionales en origen de carácter administrativo; ser más exigentes con las pequeñas aglomeraciones por debajo de 1.000 habitantes-equivalente (bien requiriéndoles la instalación de sistemas colectores o la dispensación del tratamiento secundario); o con las medianas con menos de 10.000 habitantes-

⁴⁴⁴ Dentro de los múltiples trabajos de ESTEVE PARDO a este respecto, podemos destacar aquí: ESTEVE PARDO, J., “El Derecho del medio ambiente como Derecho de decisión y gestión de riesgos”, en *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja*, n. 4, 2012. Sobre la sistematización y reconocimiento de los riesgos en la regulación medioambiental y, en particular, su manifestación en el régimen jurídico de las aguas, *vid.* ROJAS CALDERÓN, C., *Riesgos y Derecho Administrativo. Desde el control a la regulación*, ediciones DER, Santiago de Chile (Chile), 2019, pp. 97 y ss.

equivalente imponiéndoles también a ellas el tratamiento terciario o el cuaternario, particularmente, si vierten en masas de aguas usadas para la obtención de agua destinada al consumo humano, aguas de baño y zonas en las que tengan lugar actividades de acuicultura; y, en aquellos casos donde las aguas residuales urbanas tratadas se reutilicen para fines agrícolas, extender los planes de gestión integrada de las aguas residuales a las aglomeraciones de menos de 10.000 habitantes-equivalente o aplicar condiciones más severas a las que impone la DTARU.

Nótese que aquí, en caso de que se detecten riesgos, la NDTARU hace referencia a la posibilidad de establecer medidas a las aglomeraciones por debajo de 1.000 habitantes-equivalente.

3.3.8 Notable incremento de las obligaciones de control

Se aprecia un considerable incremento de los ámbitos sobre los que ahora se extiende el control de las autoridades competentes, derivado de los nuevos objetivos de la NDTARU.

De este modo, muy resumidamente, ahora se debe vigilar en todas las aglomeraciones los vertidos de las depuradoras, las cantidades, la composición y el destino de los lodos, las aguas reutilizadas en la agricultura sujetas a la excepción ya mencionada de tratamiento terciario (eliminación de nitrógeno y fósforo). Pero, además, en el caso de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas de 10.000 habitantes-equivalente o más, hay que extender estas obligaciones de control a los gases de efecto invernadero por ellas emitidos y a la energía empleada y producida por los propietarios o gestores de estas instalaciones, independientemente de si se utiliza o genera dentro o fuera de la EDAR (art. 21.1).

En el caso de las aglomeraciones que están obligadas a establecer un plan de gestión integrada de las aguas residuales para las áreas de drenaje, los EE.MM. deberán vigilar que *“las autoridades competentes, los organismos pertinentes o los gestores de los sistemas colectores lleven a cabo un control representativo, en los puntos pertinentes, de los desbordamientos de las aguas de tormenta en las masas de agua y de los vertidos de escorrentías urbanas procedentes de sistemas separados, a fin de poder calcular la concentración y las cargas de los parámetros recogidos... así como el contenido de microplásticos y los contaminantes pertinentes”* (art. 21.2).

En el supuesto de aglomeraciones urbanas de un mínimo de 10.000 habitantes-equivalente se deberán controlar tanto a la entrada como a la salida de las aguas de las estaciones depuradoras, además, los parámetros que se indican en el art. 21.3 y anexos asociados, para verificar que el tratamiento es efectivo y se dispensa adecuadamente (art. 21.3). Sobre esta cuestión, la NDTARU, dispone que la Comisión podrá adoptar actos de ejecución de la NDTARU, para especificar *“una lista mínima de los contaminantes pertinentes que cabe encontrar en las aguas residuales urbanas y desarrollando una metodología para identificarlos”* (art. 21.6).

También en estas aglomeraciones de un mínimo de 10.000 habitantes-equivalente se impone el control de la presencia de microplásticos en los lodos y, en particular, cuando se reutilicen en la agricultura.

Se determina también el número de muestras mínimo que se debe recoger, aunque en este extremo no es que sea, en principio, muy exigente la NDTARU, a saber:

- en el caso de las aglomeraciones urbanas entre 10.000 y 150.000 habitantes-equivalente, una muestra cada dos años;
- en el caso de las aglomeraciones urbanas de un mínimo de 150 000 habitantes-equivalente, al menos dos muestras al año, con un máximo de seis meses entre las muestras. Hubiera resultado más deseable que se recogiera una diferencia de seis meses entre las muestras, para que no se aprovechara que sale una muestra con un resultado apto para recoger inmediatamente la segunda.

No obstante, dice el citado art. 21 que *“dicha frecuencia de control podrá reducirse a la mitad en los años siguientes si los resultados del control de los contaminantes son inferiores a las normas de calidad ambiental”*. Más que *“podrá”*, sería más adecuado que se expresase de forma contundente y dijera *“deberá”*.

A fin de que ciertos controles se hagan de forma unificada en todos los EE.MM., se faculta a la Comisión para el establecimiento de metodologías para:

- el cálculo y modelización de las emisiones de gases de efecto invernadero, que las proporcionará como mucho 30 meses después desde la entrada en vigor de la Directiva,

- y el establecimiento de una metodología para medir el total de PFAS, que proporcionará, como mucho, 24 meses después desde la entrada en vigor de la NDTARU.

Dado que estas dos cuestiones van a venir impuestas desde Europa no estimamos necesario que ello sea objeto de desarrollo en nuestro Ordenamiento interno. Si no se hubieran previsto estas dos matizaciones, por el contrario, si lo hubiésemos estimado necesario y, además, desde una regulación básica realizada por el Estado con sujeción a su competencia sobre el medioambiente.

A) La obligada monitorización de los datos por los Estados miembros con la asistencia de la Agencia Europea de Medio Ambiente

Otro nuevo deber que se atribuye a los Estados es la monitorización de ciertos datos con la asistencia de la Agencia Europea de Medio Ambiente, y envío de esta información a la Comisión, información que se torna mucho más exigente no solo en cuanto a su contenido, como seguidamente vamos a ver, sino también en cuanto a los plazos en que debe ser suministrada, en líneas generales, de forma anual, frente al informe bianual de la Directiva anterior.

Todo ello se regula en un extensísimo artículo 28 que, además, resulta bastante complicado de leer porque efectúa constantemente remisiones a otros preceptos de la Directiva. A continuación, para que estas obligaciones de información y monitorización se puedan apreciar de un modo claro hemos agrupado las distintas obligaciones por lapsos temporales y explicado en qué consiste cada una.

En primer lugar, se exigirá la emisión de la siguiente información a más tardar el 31 de diciembre de 2028 que deberá actualizarse de forma anual:

- las obligaciones de control del art. 21 que acabamos de comentar;
- el porcentaje de cumplimiento de la obligación de recogida de las aguas por los sistemas colectores;
- en el caso de que más del 2% de la carga de aguas residuales urbanas a nivel nacional de las aglomeraciones urbanas de 2.000 habitantes-equivalente o más sea recogida o tratada por sistemas individuales, se deberá justificar y demostrar que se cumplen los parámetros de uso exigidos en el art. 4.5, al cual nos remitimos;

- y el número de muestras recogidas que hayan sido no conformes.

En segundo lugar, a más tardar el 12 de enero de 2029, será preceptiva la emisión de un conjunto de datos (actualizables cada seis años) relativo a la información sobre las medidas tomadas para mejorar el acceso al saneamiento y la proporción de la población que puede ejercer este derecho en aglomeraciones urbanas de un mínimo de 10.000 habitantes-equivalente.

En tercer lugar, habrá que aportar también, a más tardar el 31 de diciembre de 2030, y también actualizables de forma anual, salvo los casos en los que indicamos un plazo específico de actualización:

- los datos sobre las emisiones de gases de efecto invernadero desglosados por tipos de gases y sobre el total de la energía empleada y energía renovable generada por cada depuradora de un mínimo de 10.000 habitantes-equivalente, y el cálculo del porcentaje de cumplimiento de la obligación de neutralidad energética;
- las medidas adoptadas para lograr la reducción de la contaminación causada por desbordamientos de aguas de tormenta;
- los resultados de control sobre los parámetros de salud pública y enfermedades que se deben controlar en las aguas residuales;
- las zonas designadas como sensibles a la eutrofización (en este caso no se exige la actualización de la información de forma anual sino cada seis años);
- la lista de las zonas en las que la concentración o la acumulación de microcontaminantes representen un riesgo para la salud humana o el medio ambiente (también actualizables cada seis años);
- los Estados en los que se empleen biosoportes (que se definen como cualquier soporte, por lo general hecho de plástico, utilizado para el desarrollo de las bacterias necesarias para el tratamiento de las aguas residuales urbanas) deberán recopilar y enviar información sobre los mismos y una breve descripción de las medidas adoptadas en las depuradoras para evitar vertidos al medioambiente que será actualizable cada cinco años;
- y los datos sobre el control de las aguas reutilizadas en la agricultura sujetas a la excepción del tratamiento terciario (eliminación de nitrógeno y fósforo) con una comparación de la demanda mensual de agua y nutrientes de los

cultivos a los que se destina la parte reutilizada de las aguas residuales urbanas (aunque la comparación debe ser mensual, estos datos deben enviarse de modo conjunto anualmente).

En definitiva, ahora las obligaciones de envío de información son mucho más contundentes y detalladas. Al igual que el resto de mandatos que impone la NDTARU, esta monitorización se exige a nivel nacional, por lo que resulta más que evidente que, si no queremos incumplir este precepto, será necesario un elevado esfuerzo de coordinación entre las Administraciones implicadas con competencias en materia de saneamiento y depuración, debiéndose imponer desde una ley básica estas obligaciones de información hacia el Ministerio competente en materia hídrica.

B) Obligación de elaborar y presentar a la Comisión un plan nacional de ejecución de la Directiva

Tres años después desde la entrada en vigor de la NDTARU, los EE.MM. deberán elaborar y presentar a la Comisión un programa nacional para su cumplimiento con el contenido que se reseña en el art. 23, resumidamente:

- el nivel de cumplimiento de las obligaciones relativas a los sistemas colectores, sistemas individuales, planes de gestión integrada de las aguas residuales y aplicación de los tratamientos, secundario, terciario y cuaternario;
- la planificación de las inversiones necesarias para la ejecución de la NDTARU para cada aglomeración urbana con una priorización de estas inversiones;
- *“una estimación de las inversiones necesarias para renovar, mejorar o sustituir las infraestructuras de aguas residuales urbanas existentes, incluidos los sistemas colectores, sobre la base de sus tasas de amortización y de sus condiciones técnicas y operativas, con el fin de evitar posibles fugas, infiltraciones y problemas de aportes de caudal en las redes de sistemas colectores, utilizando, cuando corresponda, herramientas digitales”;*
- la indicación de posibles fuentes de financiación;
- la información del tratamiento aplicado en las regiones de alta montaña cuando haya supuesto una excepción al tratamiento habitual;
- la adaptación de los métodos de control del tratamiento terciario (eliminación de nitrógeno y fósforo) cuando así lo haya decidido mediante acto ejecutivo la Comisión (para lo que se encuentra facultada en virtud del art. 7.7).

Estos programas nacionales deben revisarse cada seis años y a más tarde el 31 de diciembre, salvo que se demuestre el pleno cumplimiento del primer apartado que acabamos de referenciar en el listado.

3.3.9 Otras cuestiones que regula la Nueva Directiva

En otro orden de cosas, la NDTARU regula otros aspectos de los que vamos a hacer solo un mero apunte.

Así, se ocupa de la cooperación transfronteriza e impone la notificación inmediata en caso de contaminación (art. 12).

Se dispone que tanto las depuradoras como los colectores deben diseñarse construirse y gestionarse valorando su vulnerabilidad al cambio climático (art. 13).

Los vertidos de aguas residuales no domésticas (las antiguas aguas industriales) deben someterse a normativas previas o autorizaciones específicas (art. 14). Esta cuestión no es problemática dado que en nuestro país ya se venía requiriendo la autorización previa para todo vertido. Pero sí conviene subrayar que se prevé que la normativa debe garantizar que *“las sustancias contaminantes vertidas no dificultan el funcionamiento de la instalación de tratamiento de aguas residuales urbanas, no dañan los sistemas colectores”*. Algunas normativas autonómicas expresamente especifican esto, otras no, aunque ello no quiere decir que no lo tengan en cuenta dado que es de toda lógica.

Igualmente, se persigue la reutilización del agua. Los Estados deberán promover las aguas residuales tratadas *“cuando proceda, y, sobre todo, en zonas con estrés hídrico y para todos los fines oportunos”* (art. 15). La novedad más reseñable aquí es que se relaja la obligación de tratamiento terciario (eliminación de nitrógeno y fósforo) cuando las aguas se reutilicen para el riego agrícola⁴⁴⁵.

También se ahonda en el derecho de acceso al saneamiento que no queda en una mera declaración sino que impone a los EE.MM. las siguientes obligaciones a cumplir a

⁴⁴⁵ Siempre que pueda demostrarse tres cuestiones que se deben cumplir de forma cumulativa: “a) que el contenido en nutrientes de la parte reutilizada no supera la demanda de los cultivos a los que se destina; b) que no existen riesgos para el medio ambiente, en particular en relación con la eutrofización de las aguas de la misma zona de captación; y no existen riesgos para la salud humana, en particular en relación con los organismos patógenos; y c) que la instalación de tratamiento tiene suficiente capacidad para tratar o almacenar aguas residuales urbanas, a fin de evitar vertidos a aguas receptoras que no cumplan los requisitos establecidos en la parte B y el cuadro 2 del anexo I, de conformidad con los métodos de control establecidos en la parte C del anexo I”.

más tardar el 12 de enero de 2029: determinación de las personas sin acceso y colectivos vulnerables; evaluación de posibilidades de acceso para dichas personas; fomento de la creación de un número suficiente de instalaciones en las aglomeraciones de al menos 10.000 habitantes-equivalente de acceso al saneamiento libre y seguro, y en las de al menos 5.000 habitantes-equivalente; habilitación de *“un número suficiente de instalaciones de saneamiento gratuitas en los edificios públicos, en particular en los edificios administrativos”* (art. 19).

Valorización de lodos y recursos (art. 20).

Obligaciones relacionadas con el Convenio de Aarhus: información que se debe suministrar al público en cada aglomeración por encima de 1.000 habitantes-equivalente (art. 24) y acceso a la justicia en los casos de las obligaciones relativas al incumplimiento de los tratamientos secundario, terciario y cuaternario cuando se reúnan ciertas condiciones (art. 25), derecho de indemnización conforme a la normativa nacional (art. 26).

Referencia genérica al deber de establecer un régimen de infracciones y sanciones para el cumplimiento de la NDTARU (art. 29).

3.4 Las pequeñas aglomeraciones: las grandes afectadas de la Nueva Directiva

La NDTARU impone un conjunto de importantes obligaciones a las aglomeraciones, a la vez que, al reducir su extensión, aumenta su número. La ratio de las aglomeraciones para ser consideradas como tales a los efectos de las aguas residuales ha bajado de 2.000 a 1.000 habitantes-equivalente, esto comporta, inexorablemente, al reducirse el número de habitantes-equivalente que estas engloban, que se aumente exponencialmente el elenco de las mismas, reconfigurando sus contornos.

Una cuestión oportuna a estos efectos que nos podemos preguntar, por tanto, es qué implicación práctica tiene esto en el caso de España y si supone un gran esfuerzo.

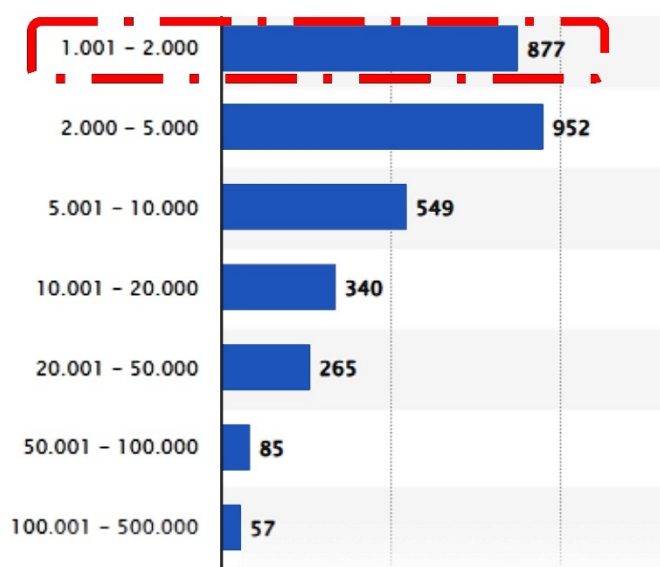
España presenta una gran fragmentación territorial. Sus núcleos de población se encuentran muy atomizados (son más de 8.000). Así pues, lo lógico es pensar que la respuesta a esta cuestión sea claramente afirmativa.

Aun así, para responder a este interrogante de un modo preciso, deberíamos efectuar este cálculo sobre las aglomeraciones urbanas y no sobre los municipios, dado que como venimos exponiendo es a las primeras a las que realmente se les asigna las obligaciones en materia de depuración por parte de la NDTARU.

No contamos con datos exactos para ello porque son muy escasas y una honrosa excepción las CC.AA. que se han ocupado de definir sus aglomeraciones urbanas (bajo el concepto de habitante-equivalente y no de habitante persona física).

Desde el sector profesional, SALAS RODRÍGUEZ⁴⁴⁶, a la vista de las cifras de población de nuestro país (que tal y como el propio autor expone y nosotros insistimos, no son los datos que habría que manejar, sino los habitantes-equivalente), fija, en principio, en 877 los municipios a los que afectarían las nuevas obligaciones de la Directiva. Y, para ello, muestra el siguiente gráfico:

Figura 15 - Número de municipios entre 1.000 y 2.000 habitantes afectados por las obligaciones de la NDTARU



Fuente: SALAS RODRÍGUEZ⁴⁴⁷.

Este autor se muestra muy crítico con el hecho de que, tras más de 30 años de DTARU, no se haya implementado correctamente el concepto de aglomeración urbana (salvo Galicia).

⁴⁴⁶ SALAS RODRÍGUEZ en la *Mesa Redonda y Consultoría: la Nueva Directiva Europea sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas*, celebrada el 13 de junio de 2024 por Aguas Residuales.

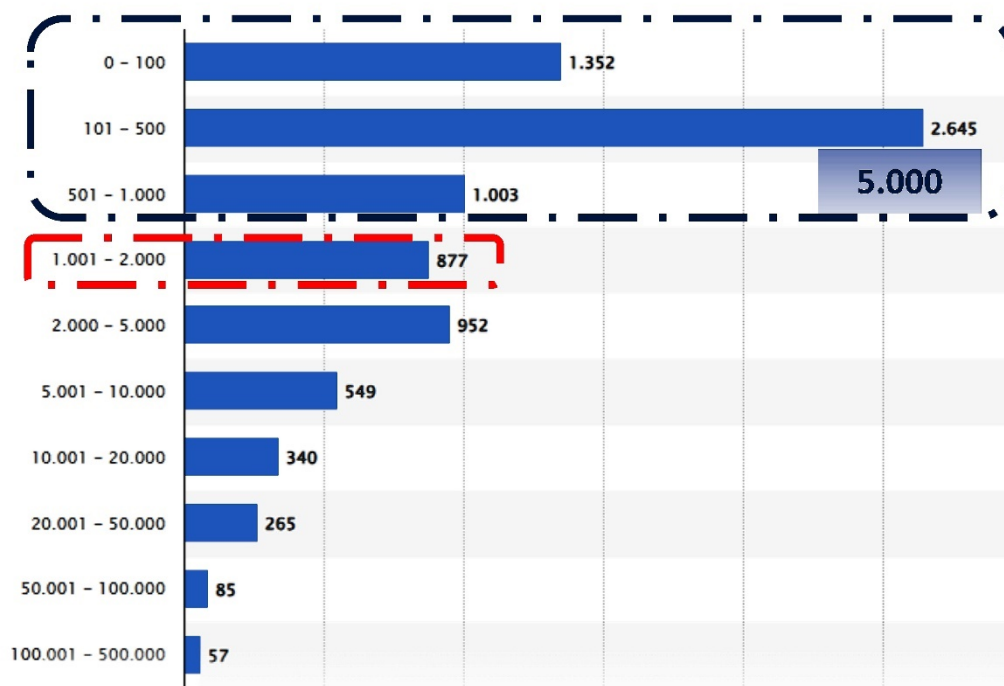
⁴⁴⁷ *Ibidem*.

Estos 877 municipios serían los que tendrían que implementar tanto la obligación de la implantación de sistemas colectores como la dispensación del tratamiento secundario de los arts. 3.2 y 6.3, que ahora tiene como destinatarios las aglomeraciones entre 1.000 y 2.000 habitantes-equivalente.

El problema de aplicación práctica es aún más grave si tenemos en cuenta que la propia NDTARU expone que, si tras el proceso de evaluación de riesgos, estos se detectan en aglomeraciones inferiores a 1.000 habitantes-equivalente, también en estas aglomeraciones habría que implantar las medidas tanto de instalaciones de colectores como de dispensación de un tratamiento secundario a sus aguas (art. 18).

No en vano, esto hace que cambien sustancialmente los potenciales destinatarios de las obligaciones, de modo que, como el propio autor expone y demuestra con un gráfico, esta segunda circunstancia puede afectar a 5.000 municipios en España.

Figura 16 - Número de municipios por debajo de 1.000 habitantes



Fuente: SALAS RODRÍGUEZ⁴⁴⁸.

⁴⁴⁸ *Ibidem.*

IV. OTRA NORMATIVA EUROPEA CON INCIDENCIA EN LAS LABORES DE SANEAMIENTO Y LA DEPURACIÓN

En el proceso de depuración y saneamiento de aguas residuales hay que tener en cuenta otras múltiples normas europeas que condicionan las tareas de saneamiento y depuración, sobre las que aquí no nos podemos detener, por no ser este el objeto de nuestra tesis doctoral. Entre ese conjunto, aparte de las ya mencionadas, podríamos anotar otras relevantes como las que se exponen a continuación.

- La Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental en la política de aguas (DNCA)⁴⁴⁹. A pesar de que no mencione a las aguas residuales en ningún momento, es indudable la conexión que presenta con las mismas, dado que regula las concentraciones máximas de ciertas sustancias admisibles en aguas superficiales.

En palabras de SETUÁIN MENDÍA⁴⁵⁰ (si bien se refiere a su predecesora y no a la vigente Directiva 76/464/CEE, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático), se supone que los vertidos de aguas residuales no deben *“conllevar perturbación cualitativa significativa para la masa de agua que lo reciba, lo que obligará a que la carga contaminante de las sustancias en él contenidas e, incluso, la existencia misma de alguna de ellas, deba ser comprobada en orden a la verificación de tal exigencia”*. Aquí radica la estrecha vinculación de ambas Directivas: una instaurando un marco operacional caracterizado por la fijación de límites generales al vertido de ciertas sustancias, y la otra *“individualizando en cifras concretas los valores límite en relación con las que han sido enunciadas en la anterior”*. La consecuencia es que, la aplicación y combinación de ambas normas condiciona de forma notable la composición de las aguas residuales y, obviamente, la obtención de la autorización de evacuación previa, dado que las aguas deberán ser tratadas antes de su vertido con *“un proceso saneador”* que posibilite conseguir los niveles de calidad predeterminados. En suma, siguiendo a esta autora, entre ambas normas existe una *interdependencia recíproca*.

⁴⁴⁹ DOUE núm. 348, de 24 de diciembre de 2008.

⁴⁵⁰ SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, op. cit., pp. 101 y 102.

No obstante, nuestra tesis no se ocupa del vertido ni de su composición, sino que se centra en el reparto competencial entre las CC.AA. y los EE.LL., por lo que para su análisis pormenorizado remitimos a la mejor doctrina⁴⁵¹.

- La Directiva 86/278/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1986⁴⁵² [en proceso de revisión], dado que la contaminación del medioambiente puede producirse no solo a través del vertido de aguas residuales regulado por la DTARU, sino también a través del depósito de los lodos fruto del proceso de depuración.

- Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, conocida como Directiva de Nitratos (DN)⁴⁵³.

⁴⁵¹ MARÍN GALVÍN, R., “Aplicación de las normas de calidad ambiental a las EDAR”, en *XXXIII Jornadas Técnicas de AEAS*, 2015 [páginas no numeradas]; MARÍN GALVÍN, R., “Reflexiones sobre el panorama actual de la aplicación de las normas de calidad ambiental a las EDAR españolas”, en *Tecnoaqua*, núm. 14, 2015, pp. 102-110; MARÍN GALVÍN, R., “Inspección y control de vertidos a sistemas públicos de saneamiento: situación actual, costes, normas de calidad ambiental y riesgos asociados. Resumen y conclusiones del tercer encuentro sobre vertidos a saneamientos públicos de la Comisión 5 de la AEAS”, en *Tecnología del agua*, núm. 342, 2012, pp. 88-97; y PÉREZ GALLEGO, E., “Normas de calidad ambiental: la Directiva Marco del Agua”, en *Riegos del alto Aragón*, núm. extra 1 (ejemplar dedicado a “III Jornada Técnica. Introducción a los sistemas de autocontrol de los retornos de riego en comunidades de regantes”), 2013, pp. 7-15, entre otros.

⁴⁵² DOUE núm. 181, de 4 de julio de 1986.

Sobre los lodos de depuradora, *vid.*, entre otros: MOLINOS SENANTE, M. HERNÁNDEZ SANCHO, F. y SALA GARRIDO, R., “Marco jurídico para la gestión y tratamiento...”, *op. cit.*, pp. 147-164; RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., “Aguas residuales urbanas...”, *op. cit.*; RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., *Derecho ambiental integrado...*, *op. cit.*; RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., “Los lodos de depuradora...”, *op. cit.*; SETUÁIN MENDÍA, B., “Apuntes...”, *op. cit.*, pp. 81-104; y VÁZQUEZ LOSADA, A. M., “La utilización de lodos...”, *op. cit.*

⁴⁵³ DOUE núm. 375, de 31 de diciembre de 1991.

Los nitratos se usan en este sector porque la agricultura requiere del uso de fertilizantes para proporcionar a las plantas los nutrientes necesarios para su desarrollo. Ahora bien, su uso en exceso constituye un riesgo para el medioambiente ya que el sobrante puede contaminar las aguas, superficiales y subterráneas por filtración. Esta contaminación se produce al provocar su eutrofización ya que el exceso de nutrientes en el agua desencadena el crecimiento acelerado de fitoplancton y otras especies de vegetación acuática causando trastornos negativos en el equilibrio del ecosistema y en la calidad de las aguas. Esto además provoca el aumento de la turbidez del agua e impide el paso de la luz a las capas inferiores a la par que reduce el oxígeno disuelto desencadenando, si adquiere la suficiente relevancia, la muerte de los peces por anoxia.

Al igual que en los casos anteriores, remitimos a la mejor doctrina: GIMÉNEZ CASALDUERO, M., “El Mar Menor y la contaminación por nitratos: nuevos instrumentos jurídicos, misma incertidumbre”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 128, 2022, pp. 11-41; FERNÁNDEZ RUIZ, L., “La incidencia de la Directiva Europea de Nitratos en España”, en *Régimen jurídico de las aguas subterráneas*, Mundi Prensa Libros, Madrid/Fundación Marcelino Botín, Santander, 2002, pp. 133-154; y, VÁZQUEZ, C. y ORTEU BERROCAL, E., “Comentario de legislación: la nueva regulación sobre la protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 121 (marzo), 2022, pp. 68-73, entre otros.

V. VALORACIÓN DE LA NORMATIVA COMUNITARIA

Vista la normativa europea básica implicada en la actividad de saneamiento y depuración de las aguas residuales, podemos concluir que, como ya apuntara el maestro EMBID IRUJO, resulta evidente que nuestra pertenencia a *“estructuras supraestatales como son las de la Unión Europea, ha favorecido en mucho la consecución de determinados objetivos que, sólo contando con el plano y el impulso nacional, estoy convencido de que hubiera sido mucho más difícil conseguir”*⁴⁵⁴. A lo que añadimos que obviamente la NDTARU, sin duda, también va a contribuir a un sustancial avance.

A mayor abundamiento, dado que la figura jurídica elegida por el legislador europeo, en este campo y por antonomasia, es la Directiva, ello entraña que sobre los EE.MM. pese la obligación de adaptar estas normas europeas a sus respectivos Ordenamientos jurídicos nacionales y se requiera el desarrollo de instrumentos de ejecución y puesta en práctica de su contenido. Para ello, todas las AA.PP. con competencias en la materia deberán aprobar las medidas oportunas y necesarias para garantizar la plena eficacia de los objetivos por ellas apuntados.

Es bien sabido que los compromisos contraídos a raíz de la incorporación de España a la Unión Europea conllevan la pérdida de competencias del Estado o de las CC.AA. en favor de los organismos europeos, pero no la alteración del sistema interno de distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA., como he recordado la STC (Pleno) núm. 252/1988, de 20 de diciembre⁴⁵⁵.

Asimismo, se viene afirmando reiteradamente por parte de nuestro TC que la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las reglas de Derecho interno, puesto que no existe una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario (SSTC, todas ellas del Pleno, 236/1991, de 12 de diciembre, 79/1992, de 28 de mayo y 141/1993, de 22 de abril). En consecuencia, el Estado, las CC.AA. y los EE.LL. deberán velar por su cumplimiento en el ámbito de sus competencias.

En otro orden de cosas, la política hídrica en la Unión Europea es cada vez más exigente y ambiciosa. Si bien se deja libertad a los EE.MM. para la consecución de sus

⁴⁵⁴ EMBID IRUJO, A., “El derecho a los servicios...”, *op. cit.*, p. 32.

⁴⁵⁵ Sobre la transposición en el campo ambiental, *vid.* NOGUEIRA LÓPEZ, A., “La transposición de Directivas ambientales en el Estado autonómico”, en *Transposición de Directivas y autogobierno: el desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico* (Dir. X. Arzo Santisteban), Generalitat de Catalunya e Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2013, pp. 281-344.

objetivos, a la par que esta demanda unas condiciones muy concretas, dejando a los EE.MM. menos margen de maniobra real para su cumplimiento.

VI. MECANISMOS ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE LA DIRECTIVA DE AGUAS RESIDUALES

1. Mecanismos de la Unión Europea ante la vulneración de la Directiva

Huelga decir que no se deja a la simple voluntad de los EE.MM. el cumplimiento de la Directiva, sino que, para garantizar que efectivamente esta es observada, la Comisión ejerce labores de control y supervisión.

Cuando se detecta un incumplimiento, primero se sigue un procedimiento administrativo previo en el que la Comisión requiere al Estado incumplidor⁴⁵⁶. Esta puntualización es muy relevante ya que, como indica CAMISÓN YAGÜE, *“esta responsabilidad estatal ante la Unión Europea existe aun cuando la causa que diera origen a su nacimiento pudiera estar claramente identificada en el incumplimiento de uno de los entes políticamente descentralizados integrantes de dicho Estado; pues siempre será el Estado central quien asuma ante la UE, en lugar de dichos entes, la responsabilidad derivada del incumplimiento, que en su caso se produjera”*⁴⁵⁷. Por este motivo, como expondremos, cada Estado ha articulado sus propios mecanismos internos para la repercusión de responsabilidades a sus entes descentralizados.

Una vez requerido, el Estado puede alegar lo que considere oportuno. Si estas alegaciones no son satisfactorias a juicio de la Comisión entonces emite un dictamen motivado en el que insta a dicho E.M. a adoptar las medidas necesarias para atenerse al mismo, concediendo un determinado plazo para ello que variará según los casos. En el supuesto de no ser atendido, la Comisión puede acudir al TJUE e interponer un recurso por incumplimiento, con arreglo al art. 258 TFUE solicitando su declaración y en caso

⁴⁵⁶ El fundamento jurídico para ello es doble: de una parte, los propios Tratados de la Unión apuntan a los Estados como únicos responsables jurídicos (en el caso del TFUE, así lo indican los arts. 259 y ss., relativos al procedimiento por incumplimiento ante el TJUE); de otra parte, el art. 93 CE asigna al Estado (y, en concreto, a las Cortes Generales o al Gobierno) la garantía del cumplimiento de los tratados.

⁴⁵⁷ CAMISÓN YAGÜE, J. A., “El informe del Consejo de Estado de 15 de diciembre de 2010 sobre garantías de cumplimiento del Derecho de la Unión Europea”, en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 28, 2011, p. 610.

Se respeta así dentro de la Unión Europea el principio del Derecho Internacional Público según el cual la violación de un Tratado por parte de un órgano del Estado o de una entidad pública territorial integrante del mismo, se hace recaer sobre el Estado. *Vid.* RUIZ RUIZ, F., “La función de garantía del cumplimiento autonómico del Derecho comunitario Europeo”, en *REDC*, núm. 51, 1997, pp. 160 y 161.

de que no adopte las medidas necesarias para su ejecución, podrá acudir al TJUE, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones solicitando que se le imponga el importe de la suma a tanto alzado o de la multa coercitiva que deba ser pagada por el E.M. afectado y que considere adaptado a las circunstancias⁴⁵⁸.

Las sanciones propuestas por la Comisión se determinan considerando la duración del incumplimiento, su gravedad y el tamaño del E.M., aunque la decisión definitiva corresponde al TJUE. Para la proposición de estas sanciones se tiene en cuenta la Comunicación de la Comisión SEC/2005/1658, relativa a la aplicación del art. 228 del Tratado CE (hoy art. 260 TFUE), que establece la base sobre la que esta calcula el importe de las sanciones pecuniarias, cuya cuantía es revisada anualmente, a fin de tener en cuenta, lógicamente, la evolución de la inflación y del producto interior bruto.

Lógicamente, la imposición definitiva de la cuantía de la multa corresponde al TJUE. En palabras de la STJUE de 25 de julio de 2018, asunto C-205/17, Comisión vs. España, *“las propuestas de la Comisión relativas a la multa coercitiva no vinculan al Tribunal de Justicia y no constituyen sino una base de referencia útil. Del mismo modo, directrices como las contenidas en las Comunicaciones de la Comisión no vinculan al Tribunal de Justicia, pero contribuyen a garantizar la transparencia, la previsibilidad y la seguridad jurídica de la actuación de la propia Comisión cuando esta institución hace propuestas al Tribunal de Justicia”* (apartado 52). En definitiva, el TJUE es libre para determinar la multa coercitiva a imponer. Si bien, señala en su apartado 53 que, *“a efectos de determinar el importe de la multa coercitiva, los criterios básicos que deben tomarse en consideración para garantizar la naturaleza coercitiva de la misma, con vistas a la aplicación uniforme y efectiva del Derecho de la Unión, son, en principio, la gravedad de la infracción, su duración y la capacidad de pago del Estado miembro de que se trate”*.

Asimismo, respecto a esta cuestión, es interesante reseñar que, según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe ser determinada en función de la situación del E.M. tal como esta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen

⁴⁵⁸ Al respecto, es oportuno reseñar que la Comisión puede detectar las posibles infracciones de la legislación de la Unión Europea, bien fundamentándose en sus propias investigaciones o a partir de las denuncias de los ciudadanos, las empresas y las demás partes interesadas. Sobre las etapas del procedimiento de infracción, puede consultarse la página de propia Comisión Europea: “Etapas del procedimiento de infracción”, disponible en la URL: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_es (con acceso 10.08.2022).

motivado y, los cambios ocurridos posteriormente, no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia (STJUE de 10 de diciembre de 2009, Comisión vs. Reino Unido, C-390/07, apartado 50 y jurisprudencia citada). Resulta oportuno traer a colación esta jurisprudencia porque, en alguna ocasión, se ha alegado ante el TJUE que, si bien en un inicio no se cumplían los preceptos de la DTARU con posterioridad, al final del plazo concedido por el dictamen motivado, sí se cumplían, pero esta alegación ha sido totalmente infructuosa y rechazada por el TJUE. Al margen de ello, obviamente, no basta con alegar el cumplimiento, sino que debe ser probado.

Hasta el momento, la Comisión ha detectado infracciones graves y condenado a los EE.MM. ante el TJUE por incumplimiento de la Directiva 91/271/CEE, de saneamiento y depuración de las aguas residuales urbanas en 46 ocasiones que relacionamos en nuestro anexo jurisprudencial ordenando dichos procedimientos como primer criterio por países y como subcriterio por orden cronológico.

2. El mecanismo español para repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea

Damos cierre a este bloque apuntando la posibilidad de repercutir las condenas por incumplimiento de Derecho comunitario impuestas, exclusivamente, al Reino de España (dado que este es el responsable según los Tratados mencionados), al resto de AA.PP. competentes con responsabilidades en la materia.

A estos efectos vamos a mencionar aquí dos normas de nuestro Derecho interno que permiten esta posibilidad. Estas normas no pertenecen propiamente al ámbito comunitario, por lo que *a priori*, no deberíamos recogerlas en este capítulo. Sin embargo, resultan del todo oportunas, porque, precisamente, nos van a servir de enlace con nuestro siguiente bloque de la investigación destinado a la determinación de los responsables del saneamiento y depuración en nuestro ámbito interno.

Efectivamente, es del todo lógico que mencionemos aquí estas normas porque constituyen el enlace o puente entre ambos bloques. Y ello, porque la posibilidad de repercutir las sanciones económicas que se nos han impuesto desde el ámbito comunitario al resto de AA.PP. responsables exige, obviamente, que esto se realice de conformidad con el orden constitucional de distribución de competencias que rige en

nuestro Estado, donde cada Administración pública es responsable de cumplir internamente con las obligaciones que vienen dadas desde el ámbito europeo.

Así lo viene señalando ampliamente la jurisprudencia de nuestro TC que afirma que *“el hecho de que una competencia suponga ejecución del Derecho comunitario no prejuzga cuál sea la instancia territorial a la que corresponda su ejercicio, porque ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía prevén una competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario. Así pues, la determinación de a qué ente público corresponde la ejecución del Derecho comunitario, bien en el plano normativo bien en el puramente aplicativo, se ha de dilucidar caso por caso teniendo en cuenta los criterios constitucionales y estatutarios de reparto de competencias en las materias afectadas* [STC (Pleno) 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 9, reiterada ampliamente por las SSTC (todas ellas del Pleno) 80/1993, de 8 de marzo, 13/1998, de 22 de enero, 33/2005, de 17 de febrero, 141/2016, de 21 de julio, 69/2018, de 21 de junio, o entre las más recientes, la 10/2023, de 23 de febrero, entre otras muchas].

Y ello, porque, como también viene señalando la jurisprudencia *“no existe un título competencial específico en favor del Estado para la ejecución del Derecho comunitario, por lo cual la circunstancia de que el ejercicio de una determinada competencia suponga desarrollo normativo o ejecución de normas comunitarias no prejuzga si corresponde ejercerla al Estado o a las Comunidades Autónomas, cuestión que habrá de ser resuelta con arreglo a las reglas internas, constitucionales y estatutarias, de distribución de competencias en la materia que resulte afectada”* [STC (Pleno) 147/1998, de 2 de julio (FJ 6), reiterada por las SSTC (Pleno) 45/2001, de 15 de febrero, (Sala Primera) 143/2012, de 2 de julio, (Sala Segunda) 166/2013, de 7 de octubre, y (Sala Segunda) 20/2014, de 10 febrero. Y aplicada por el TS en sus sentencias, ambas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, (Sección 4ª) de 24 de junio de 2004 y (Sección 2ª) de 27 de noviembre de 2007].

Esto es, *“el Estado no puede ampararse por principio en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3ª CE) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los Convenios y Tratados internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo. Si así fuera, dada la progresiva ampliación de la esfera material de intervención de la Comunidad Europea, habría de producirse un vaciamiento notable*

del área de competencias que la Constitución y los Estatutos atribuyen a las Comunidades Autónomas” [STC (Pleno) 79/1992, de 28 de mayo (FJ 1), reiterada por las SSTC (todas ellas del Pleno) 148/1998, de 2 de julio, 118/2011, de 5 de julio, 15/2018, de 22 de febrero y 87/2019, de 20 de junio, entre otras].

Así pues, para repercutir estas condenas, conforme a nuestro ámbito competencial, debemos acudir a dos normas:

De un lado, a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera⁴⁵⁹ que dispone, en su art. 8, que las AA.PP. *“que provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de los compromisos asumidos por España”*, de conformidad con la normativa europea, *“asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado”*.

Es más, en virtud de su DA segunda, se prevé que las AA.PP. que, *“en el ejercicio de sus competencias, incumplieran obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea o de tratados o convenios internacionales en los que España sea parte, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas [...] asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento”*.

Y de otro lado, al Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir estas responsabilidades⁴⁶⁰ y que desarrolla la anterior; esto es, tal y como la propia norma menciona en su Preámbulo, *“el procedimiento aquí regulado no tiene naturaleza sancionadora, sino que se limita a derivar responsabilidades y para ello se establecen los criterios y procedimiento a seguir para determinar y repercutir las mencionadas responsabilidades”*.

De esta norma únicamente vamos a centrarnos en tres aspectos muy concretos para enlazar con el capítulo siguiente, sin desarrollar el *iter* procedimental concreto que debe seguirse para ello, toda vez que ello constituiría una mera reproducción de la norma que no es lo que pretendemos y a la que, por otra parte, el lector puede acudir.

⁴⁵⁹ BOE núm. 103, de 30 de abril de 2012.

⁴⁶⁰ BOE núm. 161, de 6 de julio de 2013.

El primero, la noción de *incumplimiento*, pues ello va determinar la posibilidad de acción de este mecanismo. Esta se aclara en su art. 3.3 que estipula que ello existe cuando se realicen tanto acciones como omisiones contrarias al Derecho de la Unión Europea y, en particular, entre otros, en los siguientes casos: la transposición tardía y/o incorrecta de Directivas europeas al Ordenamiento jurídico; la adecuación tardía o incorrecta de la normativa autonómica a la legislación básica estatal dictada en cumplimiento del Derecho comunitario; el mantenimiento o aprobación de normas contrarias al Derecho comunitario; y la falta de ejecución o ejecución incorrecta de las sentencias, actos o decisiones dictados por las instituciones europeas.

Es obvia, por tanto, la posibilidad de repercusión a otras AA.PP. por las condenas impuestas a España cuyo plazo de prescripción es de 4 años a tenor de su art. 18, plazo por otra parte, a nuestro juicio, un tanto exiguo y que podría ampliarse.

El segundo, que se prevé que se repercutirán estas responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea a aquellas AA.PP. *“que sean competentes de conformidad con el Ordenamiento jurídico español y que realicen una acción u omisión que dé lugar a un incumplimiento”* (art. 4.1). Y he aquí la clave y el enlace con el siguiente capítulo. Efectivamente, todo va a depender de la competencia que ostenten las AA.PP., concepto nuclear en torno al cual gira todo; y, de ahí, la importancia de clarificar el marco competencial, pues ello va a implicar la asunción de responsabilidad.

Igualmente, debemos señalar que la responsabilidad que se estime puede ser de carácter mancomunado. Será habitual que ocurra en el ámbito del saneamiento y depuración donde, como expondremos en el siguiente capítulo, vamos a ver que coexisten diversos títulos competenciales de los que puede derivarse la responsabilidad.

Ahora bien, si se aprecia la responsabilidad como concurrente, *“deberá cuantificarse el grado de responsabilidad que corresponde a cada una de ellas mediante porcentaje”* (art. 5.1). Asimismo, el precepto marca los criterios para la determinación de esta responsabilidad, disponiendo que *“se atenderá a las sentencias, actos o decisiones ejecutivas de las instituciones europeas que declaren el incumplimiento, y se ponderará en cada caso, entre otros, los criterios de competencia, intensidad de la intervención, participación en la financiación asignada y la*

reiteración”, en caso de que no sea posible atender a los mismos “la distribución se realizará por partes iguales”.

Finalmente, también prevé el mencionado artículo que *“en aquellos supuestos en los que exista un convenio, un contrato o un acuerdo específico que regule la actuación conjunta y fije la distribución de responsabilidades ante un posible incumplimiento del Derecho de la Unión Europea para cada uno de los sujetos intervinientes, éste será tenido en cuenta como criterio para la determinación de las correspondientes responsabilidades”* (art. 5.4). Este supuesto va a ser muy habitual en el ámbito del saneamiento y depuración de las aguas, en donde muchas veces las Administraciones firman convenios para la construcción y financiación de las infraestructuras necesarias.

Precisamente, la aplicación de esta norma ha dado lugar a la interesantísima Resolución de 11 de marzo de 2020, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2020, que resuelve el procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en el asunto C-205/17, Comisión vs. Reino de España (relativo a la no ejecución de la Sentencia de 14 de abril de 2011, Comisión vs. Reino de España, en el asunto C-343/10 en materia de recogida y tratamiento de aguas residuales), en donde se desgranar las responsabilidades de cada Administración implicada. Una resolución que, a su vez, ha derivado en varios pronunciamientos jurisprudenciales de gran calado, como la STS núm. 1100/2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 29 de julio (recurso de casación ordinario núm. 223/2020), que después comentaremos.

No podemos abordar esta Resolución sin exponer primero el marco competencial del saneamiento y depuración de las aguas, dado que la competencia va a ser la cuestión fundamental para determinar la atribución de responsabilidad. Volveremos sobre este extremo, que dejamos ahora aquí meramente apuntado, cuando tratemos el marco competencial del saneamiento y depuración en Andalucía, dado que a ella se refiere la STS apuntada, si bien, sus conclusiones podemos extrapolarlas a otras CC.AA.

CAPÍTULO IV. LAS COMPETENCIAS SOBRE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Por lo que respecta al Ordenamiento jurídico español, la concurrencia de títulos competenciales que recaen en la materia y la pluralidad de actores intervinientes en la política legislativa al respecto (Estado, CC.AA. y EE.LL., si bien, tal y como vamos a ver, el grueso de la acción se localiza en estos últimos), comporta que las normas aplicables al saneamiento y depuración de las aguas residuales se presenten de un modo muy fragmentado y disperso. Nos encontramos ante una multiplicidad normativa de distinto rango y calado de las que debemos deducir las competencias en la materia.

Ello provoca que, como afirma SETUÁIN MENDÍA, *“la necesidad de analizar normas plurales y de proceder, a la vista de lo que dispongan, a una delimitación de obligaciones entre las distintas Administraciones implicadas”*⁴⁶¹.

Esta pluralidad de normas se debe, como reflexiona acertadamente esta autora, a que, aunque el saneamiento y depuración de las aguas residuales se halla relacionado de una forma intrínseca con la calidad de las aguas (puesto que, en su fase final, pretende la devolución de éstas al medio receptor en calidad suficiente), *“la calidad del agua no es un título competencial per se. Ninguna norma jurídica y, en particular, ni la CE ni los EE.AA. utilizan este ítem material para su asignación exclusiva o compartida a los niveles públicos existentes. Quiere decirse con esto que la extensión de las atribuciones a los diversos sujetos públicos sobre la protección de la calidad hídrica ha de explotarse desde otros anclajes competenciales”*⁴⁶². Por ello, la distribución competencial es el eje central sobre el que gravita el desarrollo de las distintas actividades relacionadas con el saneamiento y depuración de las aguas.

Esta es una cuestión central de la que nos vamos a ocupar, no sin antes efectuar un recorrido por los antecedentes históricos de nuestra regulación, comprender de dónde venimos nos va a ayudar a entender la atribución competencial actual.

⁴⁶¹ SETUÁIN MENDÍA, B., “El alcance de las obligaciones públicas en torno al saneamiento: articulación entre los criterios básicos ‘aglomeraciones urbanas’ y ‘entes representativos’ y el reparto competencial de la normativa autonómica y local”, en *Aguas y ciudades* (Dir. A. Embid Irujo), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, pp. 475-488.

⁴⁶² SETUÁIN MENDÍA, B., “La distribución de competencias ... *op. cit.*, p. 88.

I. ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES EN ESPAÑA EN LA LEGISLACIÓN HÍDRICA, SANITARIA Y LOCAL

Para abordar los antecedentes normativos en la materia que nos ocupa, sería factible que nos remontásemos muy atrás en el tiempo, dado que la preocupación de la humanidad en torno al agua ancla sus raíces en el pasado más remoto. Si bien esta preocupación desde antaño se ha centrado más en el *abastecimiento* que en el *saneamiento* y ha obedecido más a razones de índole sanitaria que medioambiental⁴⁶³.

Pasemos revista a esta legislación histórica de carácter hídrico, sanitario y local, aunque también encontraremos algunas referencias en las normas urbanísticas⁴⁶⁴.

⁴⁶³ En relación a la historia normativa del control de la calidad de las aguas en España en las épocas romana, árabe y medieval, *vid.* MANTECÓN PASCUAL, R., *Manual Técnico de Inspección*, Barcelona, 2012, disponible en la URL: <https://www.aguasresiduales.info/revista/libros/manual-tecnico-para-el-control-e-inspeccion-en-redes-de-saneamiento> (con acceso 03.06.2024).

⁴⁶⁴ Si bien, también podríamos citar otras de índole urbanística que no nos interesan tanto, salvo para comentar que el establecimiento del servicio se vincula a la calificación urbanística del terreno, y ello, porque, como apunta GARCÍA RUBIO, “*la existencia de agua es un elemento consustancial a la urbanización*”. GARCÍA RUBIO, F., *Régimen jurídico de la gestión del agua*, La Ley, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2010, p. 179. Para un desarrollo más sereno de las vinculaciones entre la ciudad y el saneamiento en Andalucía, *vid.* BURGOS GARRIDO, B., “Conexiones entre saneamiento y urbanismo en el Decreto-Ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. especial 102/2, dedicado a “Congreso Homenaje a Ramón Martín Mateo ‘VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental (Vulnerabilidad Ambiental)’”, junio 2020, pp. 508-521.

Así, por ejemplo, dentro de las leyes urbanísticas, podríamos aludir a las normas que determinaban las condiciones mínimas que debían reunir las viviendas, a saber: estar dotadas tanto de sistema de abastecimiento como de recogida y depuración de las aguas residuales. Es el caso de la Ley de 29 de junio de 1864, por la que se fijan las reglas que han de observarse en las obras para el ensanche de poblaciones y de su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto de 25 de abril de 1867. En esta ley se estipulaba como uno de los requisitos obligatorios de los proyectos de ensanche que estos debían precisar en sus memorias explicativas, entre otros aspectos, los relativos al sistema de desagüe y alcantarillas de las viviendas (art. 5 del Reglamento). Gaceta de Madrid, núm. 27, de 27 de enero de 1864 y Gaceta de Madrid, núm. 121, de 1 de mayo de 1867, respectivamente.

La Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana, disponía, en su art. 63.3, que para que un terreno fuera calificado de solar edificable era necesario que estuviese dotado de desagües junto a otros requisitos (suministro de agua y alumbrado público). BOE núm. 135, de 14 de mayo de 1956.

Igualmente, en la Ley de Reforma de la Ley de Suelo de España de 1975 y en el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, se apunta que para que un terreno fuera calificado de urbano se requería que estuviese dotado de abastecimiento de agua, acceso rodado, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica (arts. 63 y 78, respectivamente). En parecidos términos, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (art. 8). Respectivamente: BOE núm. 107, de 5 de mayo de 1975, BOE núm. 144, de 16 de junio de 1976 y BOE núm. 89, de 14 de abril de 1998.

Por su parte, entre los deberes legales de las actuaciones de transformación urbanística, tanto la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del suelo como el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo (ambas derogadas) señalaban la obligación de costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicio, entre las cuales se entenderían

Vamos a apreciar, como ya indicara FANLO LORAS, que “*el abastecimiento de agua a la población y el alejamiento de las llamadas aguas negras han sido funciones típicamente municipales desde los más remotos tiempos de la civilización*”⁴⁶⁵. En la misma línea MARTÍN MATEO, cuando apunta que “*los Ayuntamientos han tenido encomendado desde siempre, antes incluso que interviniesen otras Administraciones, la corrección de la contaminación*”⁴⁶⁶.

Procedemos, a continuación, a verificar estos extremos desde esta perspectiva histórica. Para citar los antecedentes normativos en el caso español hemos creído oportuno tomar como punto de origen la Constitución española de 1812, al marcar un hito en nuestro Ordenamiento jurídico y constituir, verdaderamente, la primera Constitución neta y propiamente española (el Estatuto de Bayona de 1808 no deja de ser una Carta otorgada impuesta por Napoleón Bonaparte⁴⁶⁷). Pasamos a enumerar y referenciar someramente estos antecedentes desde este punto temporal.

1º) La Constitución de 1812 (conocida como *la Pepa*), aunque en puridad no efectuase referencia expresa al saneamiento, podemos entender, con CALVO MIRANDA⁴⁶⁸, que constituye la génesis de esta materia al encomendar (art. 321.1) a los Ayuntamientos tanto la tarea de la *salubridad*, centrada en la fase de la evacuación de las aguas para mantener las condiciones higiénico-sanitarias, como la del cuidado “*de la construcción y reparaciones de todas las obras públicas de necesidad y utilidad*” (art. 321.7), en referencia a las infraestructuras necesarias para desarrollarlas materialmente.

incluidas las de potabilización, suministro y depuración de agua “*y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos establecidos en la legislación*” (ambas en su art. 16.c). BOE núm. 128, de 29 de mayo de 2007, y BOE núm. 154, de 26 de junio de 2008, respectivamente.

Finalmente, el vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, contiene este mismo deber vinculado a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias en su art. 18.c. BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015.

⁴⁶⁵ FANLO LORAS, A., “Obras Hidráulicas de Saneamiento y Depuración”, en *REALA*, *op. cit.*, p. 290.

⁴⁶⁶ MARTÍN MATEO, R., *Tratado...*, *op. cit.*, vol. II, p. 114.

⁴⁶⁷ Para un repaso más exhaustivo de la cuestión histórica, *vid.* CALVO MIRANDA, J. L., “Abastecimiento de agua potable y saneamiento de las aguas residuales urbanas en España”, en *RAR.AP*, 2010, núm. 36, pp. 295-312; RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., *Derecho ambiental integrado...*, *op. cit.*, pp. 33-35; SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, *op. cit.*, pp. 250-265.

⁴⁶⁸ CALVO MIRANDA también sitúa los orígenes del saneamiento en la Constitución de 1812, siendo además la única que precisa un listado de competencias municipales. CALVO MIRANDA, J. L., “Abastecimiento de agua potable...”, *op. cit.*, p. 295.

Este hito normativo evidencia como desde los orígenes más remotos ciertas tareas del saneamiento se han atribuido al ámbito municipal, configurándose el mismo como un servicio⁴⁶⁹. Si bien esta antigua configuración no es equiparable plenamente a su dimensión actual, pues la actividad relativa a la depuración ni estaba ni se la esperaba.

2º) La Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias de 1813 señaló, dentro de su capítulo I dedicado a las obligaciones de los Ayuntamientos, que a éstos les corresponde velar por “*la desecación*” y “*dar curso a las aguas estancadas o insalubres*”⁴⁷⁰. Frase en la que podemos situar el germen de unas primitivas labores de alcantarillado y saneamiento, así como la de “*remover todo lo que en el pueblo o en su término pueda alterar la salud pública o la de los ganados*” (ambas expresiones contenidas en el art. I). Igualmente, les encomienda el cuidado de que estuvieran “*bien conservadas las fuentes públicas*” y hubiese “*la conveniente abundancia de buenas aguas, tanto para los hombres como para los animales*” (art. V), funciones, éstas últimas, más relacionadas con el abastecimiento.

3º) Posteriormente, la Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos, de 8 de enero de 1845⁴⁷¹, individualizó entre las atribuciones *propias* de los Ayuntamientos (sobre las que cabían acuerdos ejecutorios conforme a las leyes y reglamentos) el arreglo del disfrute de las aguas y demás aprovechamientos comunales en donde no hubiese un régimen especial autorizado competente (art. 80)⁴⁷². Mas, como remarca MENÉNDEZ REXACH, a pesar de ser una atribución propia, inicialmente este régimen no obligaba a desembolsar ningún gasto destinado al suministro y saneamiento de las aguas, por lo que si estos se llevaban a cabo se catalogaban de “*gastos voluntarios*”⁴⁷³. No obstante, con posterioridad, esta norma fue modificada por el Real Decreto, de 21 de octubre de 1866, por el que se reforman las leyes sobre organización

⁴⁶⁹ Para un análisis más sosegado de los orígenes de la municipalización en nuestro país, *vid.* entre otros, los trabajos de MAGALDI, N., “La primera doctrina española sobre la municipalización de servicios públicos en particular, la recepción de la doctrina extranjera por el profesor Gascón y Marín”, en *RAr.AP*, núm. 39-40, 2012, pp. 165-220.

⁴⁷⁰ En relación con las obras atribuidas a los Ayuntamientos y su evolución, *vid.* EZQUERRA HUERVA, A., *El régimen jurídico de las obras hidráulicas*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2007, pp. 286 y ss.

⁴⁷¹ Gaceta de Madrid, núm. 3776, de 15 de enero de 1845.

⁴⁷² Para un estudio detallado sobre esta norma, *vid.* ALLI ARANGUREN, J. C., “La Ley Municipal de 8 de enero de 1845 en la evolución del régimen local constitucional”, en *El municipio constitucional*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003, pp. 239-268.

⁴⁷³ MENÉNDEZ REXACH, Á., “El derecho al agua en la legislación española”, en *El Derecho de Aguas en clave europea* (Coord. J. Agudo González), La Ley, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2010, p. 42.

y atribuciones de los Ayuntamientos y sobre gobierno y administración de las provincias tipificando como gastos municipales obligatorios “*los de conservación y reparación de las fuentes, cañerías, acequias, canales y depósitos de agua de propiedad común*” y “*los de conservación, reparación y policía de las alcantarillas*” (arts. 95.13 y 14).

4º) El siguiente texto al que debemos aludir es a la Ley de Aguas, de 3 de agosto de 1866. Su capítulo X (arts. 104 a 107) se consagra a la desecación de lagunas y terrenos pantanosos, tarea que procedía forzosamente cuando estos terrenos se declarasen insalubres y ya recayesen sobre propiedad privada o pública. Por otra parte, se instaure como obligatoria la servidumbre forzosa de acueducto realizada con cañería o tubería “*cuando pudieran las aguas inficionar a otras, o absorber sustancias nocivas o causar daño a obras o edificios*” (art. 123.3); es decir, que se constituye una suerte de alcantarillado como obligatorio (obviamente no en el sentido actual del término), eso sí, únicamente cuando ello pudiera suponer un foco de infección, matiz que hace deducir que no siempre se consideraba que esto podía ocurrir (algo actualmente impensable).

Igualmente, se establecen ciertas limitaciones al uso de las aguas, de modo que se pueden “*lavar ropas, vasijas u otros objetos, siempre que con ello no deterioren las márgenes*” ni “*el uso a que se destinen las aguas que se conserven en estado de pureza*”. También se prohíbe el baño y abreviar ganados o caballerías, salvo en los puntos habilitados para ello (art. 168). En suma, se intenta con esta regulación mantener las aguas relativamente limpias.

Finalmente, queda prohibido el vertido industrial que causase perjuicio a la *vegetación*, en lo que podríamos considerar una de las primeras referencias históricas al medioambiente. En concreto, se dispone que “*cuando un establecimiento industrial comunicase a las aguas sustancias y propiedades nocivas a la salubridad o a la vegetación, el Gobernador*” dispondría que se realizase “*un reconocimiento facultativo; y si resultase cierto el perjuicio*”, ordenaba que se suspendiese “*el trabajo industrial hasta que sus dueños adopten el oportuno remedio*”. Sobre esta cuestión, se prevé que los derechos y gastos del reconocimiento debían ser sufragados por el que hubiere dado la queja si resultare infundada, y en caso contrario, por el propietario del establecimiento.

5º) Más adelante, con la Ley municipal de 20 de agosto de 1870⁴⁷⁴ se otorgó como competencia exclusiva a los Ayuntamientos la creación y puesta en marcha de un conjunto de “*servicios municipales*”, entre ellos, el *alcantarillado* y el *surtido de aguas* (arts. 67.1 II y III, respectivamente)⁴⁷⁵. Se les atribuyó una de las tareas que sabemos componen actualmente el saneamiento en sentido amplio (no la depuración) y el abastecimiento de modo íntegro.

Esta norma contempla la imposición de arbitrios sobre “*obras o servicios costeados con fondos municipales cuyo aprovechamiento no se efectúe por el común de los vecinos, sino por personas o clase determinadas*” (art. 130.1ª). Por tanto, era posible establecer arbitrios sobre el aprovechamiento y abastecimiento de aguas para usos privados, así como para el servicio de alcantarillado, pero se excluía de esta posibilidad su instauración para el aprovechamiento y abastecimiento de aguas para uso comunal (arts. 130.2.ª y 3.ª). Esta diferenciación era acorde con la clasificación de los aprovechamientos en comunes y especiales de la Ley de 3 de agosto de 1866 sobre el dominio y aprovechamiento de las aguas. Idénticos supuestos se contenían en la Ley municipal de 2 de octubre de 1877⁴⁷⁶ (arts. 78.2 y 3 y 137).

6º) Por su parte, la Ley General de Obras Públicas, de 7 de julio de 1877, asignó a los Ayuntamientos como materia de su exclusiva competencia el *alcantarillado* (art. 78.2), que se consideraba un servicio municipal obligatorio⁴⁷⁷.

7º) Posteriormente, la Ley de Aguas, de 13 de junio de 1879, apenas contiene exiguas referencias al saneamiento de las aguas o al mantenimiento de su calidad⁴⁷⁸, a pesar de ser muy completa en otros aspectos. Entre esas alusiones, su art. 14 párrafo segundo señala que “*el dueño del predio donde nacieren conservará siempre el derecho a emplear las aguas dentro del mismo predio como fuerza motriz o en otros usos que no produzcan merma apreciable en su caudal o alteración en la calidad de las aguas, perjudicial a los usos inferiormente establecidos*”. Asimismo, su art. 69, en alusión a las servidumbres en materia de aguas, estipula que los terrenos inferiores deben recibir las aguas que “*naturalmente, sin obra de hombre, fluyen de los superiores, así como la*

⁴⁷⁴ Gaceta de Madrid núm. 233, de 21 de agosto de 1870.

⁴⁷⁵ Vid. MENÉNDEZ REXACH, Á., “El derecho al agua en España...”, *op. cit.*, p. 203.

⁴⁷⁶ Gaceta de Madrid, núm. 277, de 4 de octubre de 1877.

⁴⁷⁷ Gaceta de Madrid núm. 188, de 7 de julio de 1877. Norma que, sin embargo, no llegó a entrar en vigor por el periodo revolucionario que dio lugar a la República.

⁴⁷⁸ Ello es así hasta el punto de que la Exposición de Motivos de la Ley de Aguas posterior, la de 1985, indica que esta Ley de Aguas “*modelo en su género y en su tiempo, no pudo dar respuesta a... la presión de la demanda y la creciente conciencia ecológica*”.

piedra o tierra que arrastran en su curso. Pero si las aguas fuesen producto de alumbramientos artificiales o sobrantes de acequias de riego o procedentes de establecimientos industriales que no hayan adquirido esta servidumbre, tendrá el dueño del predio inferior derecho a exigir resarcimiento de daños y perjuicios”; y añade, del mismo modo, que “los dueños de predios o establecimientos inferiores podrán oponerse a recibir los sobrantes de establecimientos industriales que arrastren o lleven en disolución sustancias nocivas introducidas por los dueños de éstos”.

Siguiendo a CORELLA, resulta *“curioso observar cómo la preocupación por las acciones concretas para defender un elemento natural surge inicialmente en el ámbito de las relaciones de buena vecindad, para después traspasar las fronteras de lo público, en acción de policía, y llegar más adelante a verdaderas actividades de prestación que la Administración pública desarrolla para mantener unas condiciones de vida dadas o recuperar unas condiciones anteriormente existentes y hoy desaparecidas”*⁴⁷⁹.

De igual forma, esta ley posibilita la interrupción de los trabajos industriales que provocasen daños a los recursos hídricos. Así, su art. 219 señala que *“cuando un establecimiento industrial comunique a las aguas sustancias y propiedades nocivas a la salubridad o a la vegetación, el Gobernador de la Provincia dispondrá que se haga un reconocimiento facultativo, y si resultara cierto el perjuicio mandará que se suspenda el trabajo industrial hasta que sus dueños adopten el oportuno remedio [...] Cuando el dueño o dueños, en el término de seis meses no hubiesen adoptado el oportuno remedio, se entenderán que renuncian a continuar en la explotación de su industria”*.

Finalmente, su art. 220 recoge de forma contundente que *“las concesiones de aprovechamiento de aguas públicas para establecimientos industriales se otorgarán a perpetuidad y a condición de que si en cualquier tiempo las aguas adquiriesen propiedades nocivas a la salubridad o vegetación por causa de la industria para que fueron concedidas, se declarará la caducidad de la concesión, sin derecho a indemnización alguna”*.

⁴⁷⁹ CORELLA MONEDERO, J. M., “La defensa del medio ambiente en el Estatuto Municipal”, en *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios Conmemorativos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975, p. 710.

8º) La siguiente referencia histórica que encontramos es el Reglamento sobre Enturbiamiento e Infección de las Aguas Públicas de 16 de noviembre de 1900. Este prohíbe “a los dueños de minas y fábricas de toda clase, que [vertiesen] al cauce de arroyos, ríos, rías y bahías, las aguas turbias o sucias procedentes del lavado de minerales o de las preparaciones industriales que en aquéllas se [verificasen]” (art. 1) y permite, exclusivamente, “el desagüe en los cauces públicos cuando los líquidos que en ella se viertan no contengan en suspensión o en disolución materias que enturbien o contaminen el agua de la corriente superficial, con perjuicio de los usos generales de la misma, de la navegación, de la pesca o de los aprovechamientos preexistentes legalmente establecidos” (art. 2).

En este reglamento se fijan los requisitos que han de reunir los estanques de sedimentación para clarificar las aguas turbias provenientes del lavado de minerales y que los interesados deberán presentar en el Gobierno civil el oportuno proyecto para ello antes de verter sus aguas a los cauces públicos (arts. 3 y 5). Asimismo, antes de ser vertidas al cauce, las Jefaturas de Obras Públicas deben marcar el grado de impureza máximo que podían contener las aguas (art. 6)⁴⁸⁰.

A mayor abundamiento, el reglamento exhibe su preferencia por que las aguas turbias se viertan al mar en lugar de en los cauces públicos, y, en todo caso, si se arrojan a estos, “deberán evacuarse en parajes abiertos a los temporales, de tal modo que el oleaje disemine las materias en suspensión, impidiendo que éstas sean arrastradas al interior de los puertos, rías, abras o bahías” (art. 12). Se sobreentiende que ello se logra mediante una red de alcantarillado. Y determina también la necesidad de reunir autorización para los vertidos industriales (art. 13).

En otro orden de cosas, su art. 14 estipula los procedimientos que pueden seguirse para la actividad de depuración, que “se efectuará, ya por procedimientos mecánicos, tales como la dilución, sedimentación, filtración, o bien por reacciones químicas que dejen las aguas en el grado de inocuidad necesario para que la corriente en que se viertan pueda utilizarse en los usos que inferiormente esté destinada”. También se señala que la Administración Pública marcará “las condiciones de capacidad y resistencia que deban reunir las obras y los aparatos destinados a la

⁴⁸⁰ Para esta tarea se ponderaban la densidad, transparencia y coloración del agua, la cantidad de sedimentos que arrojase por su reposo durante veinticuatro horas, los usos posteriores a los que se destinase el agua, el volumen de caudal de las aguas receptoras, la naturaleza del agua (dulce, salobre o salada) y la relevancia de las poblaciones de sus inmediaciones.

depuración y fijará el tiempo que hayan de permanecer en ellos los líquidos infectos”, pudiendo inspeccionar su funcionamiento cuando lo estime oportuno (art. 15). Asimismo, cuando el alcantarillado de una población sea apto para conducir los líquidos y residuos procedentes de minas y de fábricas inmediatas, se posibilita que el Ayuntamiento conceda autorización para su transporte para favorecer el saneamiento industrial (art. 16)⁴⁸¹.

9º) La Real Orden, de 22 de abril de 1922, relativa a la instalación de fosas sépticas estipula la obligación de los Ayuntamientos de organizar el sistema de conducción, canalización, desagüe y tratamiento de las aguas residuales.

10º) La Real Orden de 3 de enero de 1923, por la que se publican las Instrucciones técnico-sanitarias para los pequeños municipios, aprobadas por el Real Consejo de Sanidad en 16 de junio de 1922⁴⁸² (arts. 37 a 39), se ocupa de la evacuación de aguas sucias estipulando las características que debe reunir, así como de la necesidad de depuración de aguas residuales, salvo en los supuestos donde su volumen sea muy inferior (en concreto, 20 veces como mínimo) al que en la época de estiaje llevan los cursos de agua donde se vierta; y de regular los procedimientos de depuración en función de si se trata de pequeños núcleos de población, establecimientos colectivos o fincas aisladas.

11º) El Real Decreto-ley, de 8 de marzo de 1924, por el que se aprueba el Estatuto Municipal continua con la línea marcada y señala como una competencia municipal el “*abastecimiento de aguas y destino de las residuales, lavaderos, abrevaderos, balnearios y servicios análogos*” junto con los “*alcantarillados*” y los servicios de *salubridad e higiene* (art. 150, apartados 9 y 10). Dentro de las obras de ensanche, contempla las de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que tengan por finalidad proporcionar o mejorar las condiciones de estos servicios a la población de los términos municipales (art. 180.1). También declara la utilidad pública de los proyectos de construcción de alcantarillado con sus complementos de tratamiento de aguas residuales (art. 185)⁴⁸³.

⁴⁸¹ Todo ello, se acompaña de un régimen sancionador por enturbiar las aguas, en sus arts. 31 y 32.

⁴⁸² Gaceta de Madrid, núm. 3 de 10 de enero de 1923.

⁴⁸³ A mayor abundamiento sobre el Estatuto Municipal de 1924, *vid.* JORNADA DE POZAS, L. et al., *Cincuentenario del Estatuto Municipal, estudios conmemorativos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975.

Como servicio de prestación mínima obligatoria de todos los municipios se recoge la “*evacuación en condiciones higiénicas de las aguas negras y materias residuales*” [art. 201 a) y b)]; y, en aquellos que superasen la población de 15.000 habitantes, además, es de prestación obligatoria “*la eliminación de los pozos negros y su sustitución gradual por sistemas modernos de depuración y eliminación de las excretas*” [art. 204.a)].

12º) Coetáneamente con el anterior, el Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de obras, servicios y bienes municipales, de 16 de julio de 1924, regula las obras de mejora interior de las poblaciones y señala que “*en toda vía nueva se establecerán las tuberías de agua y gas*” y que es obligatorio para todos los inmuebles ubicados en la zona comprendida en un plan de reforma efectuar acometida a la alcantarilla pública, “*si ésta existiese a menos de 50 metros, y establecer el servicio de agua en cada una de las viviendas si hubiera canalización a distancia que no exceda de la indicada*” (art. 23).

13º) Posteriormente, el Reglamento de Sanidad Municipal, de 9 de febrero de 1925⁴⁸⁴, prohibió el desagüe de aguas residuales a los ríos, sin ser previamente depurados, salvo que un estudio particular probara que el vertido, al llegar a la corriente de agua, era capaz de autodepurarse por completo; y estipuló que era obligación de los Ayuntamientos el establecimiento del servicio de recogida de aguas residuales y su tratamiento (art. 11). Se trata, por tanto, del antecedente más claro y directo en línea con la configuración actual del saneamiento y depuración.

Se atribuye a los Ayuntamientos la obligación de establecer y conservar un sistema de evacuación de las excretas y de las denominadas aguas negras (art. 9). Además, en su art. 10, dispone que, en función de su población, los Ayuntamientos deben contar con un sistema de alcantarillado, prohibiendo el desagüe a los ríos de aguas sin depurar y atribuyendo a los Ayuntamientos la policía sobre vertido de las aguas industriales a las redes de alcantarillado. Asimismo, prohíbe la construcción de pozos negros (art. 11) y de zanjas para vertido de aguas fecales (art. 12).

14º) La Ley Municipal, de 31 de octubre de 1935⁴⁸⁵, recoge como competencia municipal la ejecución de obras y servicios concernientes a la salubridad e higiene, aguas potables, residuales y alcantarillado (arts. 102.F.b) y establece como una

⁴⁸⁴ Gaceta de Madrid, núm. 48, de 17 de febrero de 1925.

⁴⁸⁵ Gaceta de Madrid, núm. 305, de 1 de noviembre de 1935.

obligación mínima de los Ayuntamientos *“la evacuación de aguas negras y materias residuales, clausura de pozos antihigiénicos y supresión de aguas estancadas”* (art. 110).

15º) Años después, la Ley de Pesca Fluvial de 20 de febrero de 1942 prohíbe el vertido de aguas residuales industriales y obliga a sus dueños a instalar *“los dispositivos necesarios para anular o aminorar los daños que a la riqueza piscícola pudiera causarse”*. Llama poderosamente la atención el enfoque adoptado entonces para atajar esta contaminación, hoy impensable. Si no era posible armonizar los intereses acuícolas con los de los concesionarios de aprovechamientos hidráulicos y dueños de industrias y explotaciones, no se procedía a prohibir su vertido. Antes al contrario, si *“por su importancia en la riqueza nacional”* estas industrias y explotaciones hubieran de ser preferidas, *“quedarán obligados los concesionarios y dueños al pago de un canon anual, en concepto de resarcimiento de daños”* (art. 6). En suma, se otorgaba una suerte de *licencia para contaminar*, enfoque que hoy se consideraría que erosiona todos los principios del Derecho Ambiental.

16º) Por otra parte, desde el ámbito sanitario también en estas fechas encontramos diversas referencias al saneamiento como medio de preservación de la salud. Así, en la Exposición de Motivos de la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 1944⁴⁸⁶ se acogen, según sus propias palabras, *“una serie de preceptos que pueden ser nuevos en el orden legal, pero qué se practican ya en la lucha contra las diversas enfermedades. Tal ocurre con el saneamiento de las comarcas palúdicas [...]”*.

Es muy interesante a efectos de nuestra investigación una de las bases que alude, de forma directa, a las labores de abastecimiento y saneamiento: la base 27; que define, desde un enfoque higiénico-sanitario, el saneamiento como *“todo sistema de evacuación y tratamiento de los residuos urbanos e industriales por el que se logre su eliminación con absoluta garantía de orden higiénico, sin perjuicio de su utilización si económicamente fuese conveniente, a cuyo efecto se establecerá la necesaria coordinación con los servicios correspondientes del Ministerio de Agricultura”*.

A renglón seguido, señala que *“la eliminación de las aguas residuales y su tratamiento se proyectará en la forma y grado preciso, cualquiera que sea el sistema empleado para proteger no solamente al núcleo para el que se destine el saneamiento*

⁴⁸⁶ BOE núm. 331, de 26 de noviembre de 1944.

sino también a aquellos otros que pudieran ser afectados por la polución de las aguas en las que se efectúe el vertido. Todo plan de saneamiento tendrá como condición previa un abastecimiento de aguas adecuadamente resuelto”.

Destaca el doble objetivo de las labores de saneamiento y depuración de las aguas, al aludir tanto a su finalidad de proteger la salud del núcleo poblacional como a la de contener una preocupación emergente por el medioambiente (la protección de la polución de las aguas). A pesar de tratarse de una norma de índole sanitaria, se contienen oportunas referencias ambientales y se pone de manifiesto la conexión entre el derecho a la salud y el derecho/deber a la protección del medioambiente que venimos señalando⁴⁸⁷.

La base vigesimoctava de la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 1944 atribuye a la Dirección General de Sanidad la intervención e inspección de las obras en cuanto afecten al abastecimiento y depuración de aguas potables y las obras de alcantarillado y depuración de las aguas residuales, dependiendo del Ministerio de la Gobernación su aprobación y funcionamiento desde el punto de vista sanitario, conforme a lo que se estableciese por la legislación de Administración local.

En particular, se atribuye al Director general de sanidad (subordinado al Ministerio de Asuntos Exteriores) las *“obras, planes y proyectos de urbanismo y saneamiento y en general de Ingeniería y arquitectura, en su aspecto sanitario, e higiene de la vivienda”* (base primera apartado f) y la propuesta al Ministerio de la Gobernación de sanear determinados terrenos para combatir la endemia palúdica.

El Ministro de Gobernación se va a encargar de requerir, a su vez, a los Ministerios correspondientes que mandasen a los organismos competentes la elaboración de los proyectos oportunos, de conformidad con las bases técnicas sanitarias marcadas por la Dirección General, y valorando las condiciones económicas en que debía llevarse a cabo la mejora, debiendo regularse las contribuciones que podrían reclamarse a los diversos beneficiarios, según los supuestos (base novena). Se repercutían, así, los costes asociados a las obras de saneamiento. Se prevé también en aquella base que el Estado se reserva el derecho de expropiación forzosa (con indemnización) para el supuesto de que el propietario no se avenga a sanear sus terrenos

⁴⁸⁷ Uno de los primeros autores en abordar con sumo detalle y acierto estas conexiones, hoy bajo el enfoque *one health*, ha sido CIERCO SEIRA, C.: *Administración pública y salud colectiva: el marco jurídico de la protección frente a las epidemias y otros riesgos sanitarios*, Comares, Granada, 2006.

y la posibilidad de establecer contribuciones especiales, una vez efectuado el saneamiento, sobre las zonas contiguas que experimenten un aumento de valor a consecuencia del saneamiento.

17º) La Ley de Régimen local, por su parte, aprobada por Decreto de 16 de diciembre de 1950, señala que en los municipios de más de 5.000 habitantes es obligatorio el servicio de alcantarillado [art. 103 b)]. Asimismo, establece la obligación de elaborar en todos los municipios un Plan general de urbanización que debe contener una referencia a la instalación de los servicios mínimos obligatorios (art. 134).

En relación con esta cuestión, expone MENÉNDEZ REXACH, que se daba la circunstancia de que, a pesar de la obligatoriedad de los servicios de abastecimiento y saneamiento, la mayoría de los municipios no contaban con recursos económicos suficientes para establecerlos. El problema de la financiación municipal viene de antaño. Por este motivo, desde principios del siglo XX, se promulgó una importante normativa de auxilios del Estado para garantizar el servicio⁴⁸⁸.

18º) El Decreto, de 24 de junio de 1955, por el que se aprueba el Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953⁴⁸⁹, recoge como de competencia municipal la “salubridad e higiene, aguas potables y depuración y aprovechamiento de las residuales, fuentes, abrevaderos, lavaderos y alcantarillados, piscinas y baños” (art. 101.c); y califica de servicio municipal de prestación obligatoria en todos los municipios de más de 5.000 habitantes el alcantarillado (el art. 103.b).

19º) En una norma no hídrica, el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas⁴⁹⁰ (RAMINP) se impone una prohibición general para los vertidos provenientes de “establecimientos industriales que [produjesen] aguas residuales, capaces por su toxicidad o por su composición química y bacteriológica de contaminar las aguas profundas o superficiales”; si bien, se toleran los vertidos previa depuración

⁴⁸⁸ Así, por citar algunos ejemplos, el Real Decreto de 27 de marzo de 1914, el Decreto, de 17 de mayo de 1940, por el que se dictan normas para la ejecución de obras de abastecimiento y saneamiento de poblaciones, el Decreto, de 27 de mayo de 1949, por el que se dictan normas para la tramitación de las subvenciones en estos casos de sustitución por las Diputaciones o el Decreto 2758/1962, de 25 de octubre, por el que se declaran de interés nacional las obras de abastecimiento. MENÉNDEZ REXACH, Á., “El derecho al agua...”, *op. cit.*, pp. 46 a 48.

⁴⁸⁹ BOE núm. 191, de 10 de julio de 1955.

⁴⁹⁰ BOE núm. 292, de 7 de diciembre de 1961.

“cuando el volumen de éstos [fuese] por lo menos veinte veces inferior al de los que en el estiaje [lleve] el curso de agua o cuando aguas abajo del punto de vertido no exista poblado alguno o una distancia inferior a la necesaria para que se verifique la autodepuración de la corriente” (art. 17). Igualmente, prohíbe, en el mismo precepto, la apertura de pozos consagrados a facilitar la evacuación de las aguas residuales industriales mediante su infiltración en el terreno, salvo que se ubiquen *“a 500 o más metros de todo poblado, y un estudio geológico demuestre la posibilidad de contaminación de las capas acuíferas freáticas y profundas”*; y determina las condiciones bioquímicas que deben reunir las aguas residuales para que se considere que han sido depuradas eficazmente para poder ser vertidas.

20º) Al año siguiente, el Decreto 2758/1962, de 25 de octubre, declara de interés nacional las obras de abastecimiento de agua y saneamiento de los polígonos desarrollados por la Gerencia de Urbanización del Ministerio de la Vivienda y otros organismos encuadrados en ese Departamento. Es más, la conexión entre la legislación de auxilios y la urbanística pone de manifiesto la pretensión de que todas las urbanizaciones cuenten con servicios de abastecimiento y saneamiento. La cooperación podía instrumentarse por una doble vía: cabía que se ocupase de la ejecución el Ministerio de Obras Públicas (con la colaboración económica y técnica, a través de la redacción del proyecto, de la Gerencia de Urbanización) o la propia Gerencia de Urbanización (subrogándose en el cobro de los auxilios económicos que el Ministerio concede a los Ayuntamientos, sin limitación de habitantes).

21º) La Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, posteriormente reformada por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, supuso un cambio en el enfoque que se le daba al agua, al introducir la calidad del agua y la protección de los ecosistemas acuáticos en la tradicional visión más centrada en garantizar la disponibilidad del recurso. En ella se instauran diversas medidas para lograr que las aguas continentales y marítimas sean de mejor calidad. Destaca como medida estrella el sometimiento a autorización previa de las actividades susceptibles de provocar la contaminación del dominio público hidráulico o del dominio público marítimo-terrestre, especialmente, por lo que se refiere a los vertidos. Pero, por lo que a las competencias se refiere, no atribuye ninguna competencia sustantiva del dominio público hidráulico a los EE.LL.⁴⁹¹.

⁴⁹¹ Ello a pesar de tratarse de la legislación básica de medioambiente, por lo que, como estima FANLO LORAS, bien pudiera haber adelantado algunos criterios materiales. Para un análisis pormenorizado de

Teniendo en cuenta todo lo anterior, resulta evidente que el tratamiento que se otorgaba al saneamiento y depuración de las aguas residuales en estas épocas precedentes era francamente insuficiente, aunque tal y como se ha evidenciado, ha ido evolucionando (una muestra cualificada de ello es la Ley de Bases de Sanidad Nacional de 1944).

La parquedad de los preceptos citados es la tónica general. Asimismo, es claramente notoria la ausencia de la perspectiva medioambiental -hoy imperante- en estas tareas. La preservación del medioambiente ni se menciona (salvo la paupérrima referencia a la vegetación que efectúa de soslayo la Ley de Aguas de 1866).

Observamos también cómo desde los albores del Derecho de Aguas (en el lapso temporal señalado) las actividades relacionadas con el saneamiento se situaron en la esfera municipal.

El asunto, es que, obviamente, esa configuración tradicional estaba referida más a la tarea del alcantarillado, la desecación de los terrenos y la salubridad, siendo evidente que no tenía nada que ver con nuestro concepto actual de saneamiento en su sentido omnicomprendivo de saneamiento y depuración de las aguas residuales.

En este punto, tal y como reconoce SETUÁIN MENDÍA, el Municipio ha tenido a lo largo de la historia una intervención muy relevante en actividades que hoy en día se entienden incardinadas en el saneamiento en el sentido amplio de término (como actividad compleja); pero, *“evidentemente, no en lo referido a la depuración de aguas residuales, que tienen muy poco recorrido temporal, pero sí en lo que hace a su recogida y conducción hasta el punto de vertido”*⁴⁹².

Resulta palmario que históricamente era lógico, como apunta GAYA FUERTES, que se pensase en una prestación de este servicio *“desde la proximidad y la lógica de un servicio urbano”*⁴⁹³, pues inicialmente hacía más alusión al *alcantarillado* y a la evacuación de las aguas que a la depuración, que se introdujo después.

Por ello, aunque podamos entender que el legislador actual haya seguido la inercia histórica de atribuir a los municipios las tareas relacionadas con el saneamiento, manteniendo una posición continuista; realmente, hoy en día, y a la luz de los altos

esta ley, puede verse FANLO LORAS, A., “Obras Hidráulicas de Saneamiento y Depuración”, en *REALA*, *op. cit.*, pp. 298 a 300.

⁴⁹² SETUÁIN MENDÍA, B., “El alcance de las obligaciones...”, *op. cit.*, p. 495.

⁴⁹³ GAYA FUERTES, J., *Informe sobre la regulación del ciclo...*, *op. cit.*, p. 31.

requerimientos de depuración que se exigen desde la Unión Europea, la ubicación de esta actividad, a nuestro juicio, podría ser replanteada.

Esta ubicación carece de sentido en el momento actual, donde el enfoque de estos servicios ha virado rotundamente, no solo porque se ha situado en la perspectiva medioambiental sino porque se ha invertido la importancia de las tareas que componen el saneamiento en el sentido omnicomprendivo del término; esto es, la tarea de mayor complejidad e importancia hoy en día no descansa en la tarea de alcantarillado y evacuación de las aguas sino en la faceta depurativa.

Dicho esto, veamos cómo se regulan actualmente estas actividades en nuestro corpus estatal, acudiendo, en primer lugar y como no puede ser de otro modo, a nuestra Constitución para realizar una correcta exégesis de las competencias.

II. AGUA Y CONSTITUCIÓN: REPARTO COMPETENCIAL EN MATERIA HÍDRICA

1. El agua en nuestro texto constitucional

En el ordenamiento jurídico constitucional español el agua no goza de un tratamiento autónomo, pues nuestra CE⁴⁹⁴ no reconoce de forma directa un derecho al agua⁴⁹⁵. Mas podemos entender el elemento del agua implícitamente inmerso en el derecho-deber al *medioambiente* que nuestra Carta Magna sí reconoce en su art. 45, como uno de sus principios rectores de la política social y económica.

El medioambiente se presenta, por tanto, con una concepción dual: como un *derecho* a disfrutar de un medioambiente adecuado para el desarrollo de la persona, interconectado con otros derechos, al constituir el agua el sustrato previo para la realización de los mismos (alimentación, higiene, trabajo, etc.)⁴⁹⁶; y, al mismo tiempo,

⁴⁹⁴ Por lo que afecta a su reconocimiento en los Estatutos de Autonomía, cuestión en la que por razones de espacio no podemos detenernos en esta sede, *vid.* PÉREZ MIRAS, A., *L'inclusione di dichiarazioni di diritti e principi negli Statuti d'Italia e Spagna*. Tesis doctoral dirigida Luca Mezzetti en el Alma Mater Studiorum – Università di Bologna (Italia), 2012.

⁴⁹⁵ Otras Constituciones, por el contrario, sí lo hacen, lo que suscita una ardua polémica en la doctrina, que en esta sede no podemos abordar con más profundidad. Reenviamos a BURGOS GARRIDO, B., “El derecho humano al agua...”, *op. cit.*, pp. 471-489.

⁴⁹⁶ Podemos entender el derecho al agua implícitamente comprendido en otros derechos que sí ostentan reconocimiento constitucional, como, por ejemplo, el derecho a la vida (art. 15 de la CE), derecho a la salud (art. 43 de la CE) o el derecho a la vivienda digna (art. 47 de la CE). En esta línea ORTEGA GIMÉNEZ y LÓPEZ ÁLVAREZ, para quienes el agua es indispensable para el desarrollo de una vida digna siendo el sustrato previo para la realización de otros derechos; como, por ejemplo, para el derecho a

se impone el *deber* de conservarlo⁴⁹⁷, siendo imprescindibles las tareas del saneamiento y la depuración, dado que su ausencia provoca la degradación de las aguas.

Asimismo, el art. 45 CE, en su apartado segundo, determina que “*los Poderes públicos han de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medioambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva*”⁴⁹⁸. Por tanto, los Poderes públicos se ven abocados y compelidos directamente por el texto constitucional a esta tarea. Es obvio que entre esos *recursos naturales* se incluye el agua. Igualmente, dentro de esa *utilización racional* tienen cabida las acciones encaminadas a lograrla, como el hecho de evitar la contaminación de las aguas y depurarlas para que otros puedan utilizarlas.

El hecho de que el derecho al agua no se encuentre reconocido en nuestra CE, insistimos, no significa que el legislador español no se haya preocupado de garantizar este recurso. Otro elemento que refuerza esta posición es su declaración como bien de dominio público llevada a cabo por legislador ordinario (no es un imperativo constitucional, se trata de una opción del legislador⁴⁹⁹), sustentada en el art. 132.2 de la CE⁵⁰⁰ y en desarrollo de diversos títulos competenciales (ex arts. 148 y 149 de la CE).

la vida, la producción de alimentos (derecho a una alimentación adecuada), para la higiene (derecho a la salud), para producir medios de subsistencia (derecho al trabajo) o para la realización de determinadas actividades culturales (derecho a participar en la vida cultural). ORTEGA GIMÉNEZ, A. y LÓPEZ ÁLVAREZ, A., “El derecho humano al agua...”, *op. cit.*, pp. 35 y 36.

⁴⁹⁷ El derecho a disfrutar del medioambiente, así como el deber de conservarlo, requieren de una implicación activa del ciudadano en la defensa del mismo. En relación a ello, tal y como he defendido en otros trabajos, se torna ineludible el acceso a una información adecuada en este ámbito. Se trata, por tanto, de un derecho instrumental necesario para hacer efectivo el derecho-deber al medioambiente. *Vid.* BURGOS GARRIDO, B., “El derecho de acceso a la información...”, *op. cit., in totum*.

⁴⁹⁸ El TC reclama la necesidad de armonizar la explotación de los recursos naturales con la protección de la naturaleza (esto es, una utilización racional de los recursos) para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida [SSTC (todas del Pleno) 64/1982, de 4 de noviembre y 66/1991, de 22 de marzo].

⁴⁹⁹ Así lo ha recordado más recientemente la STC (Pleno) 149/2011, de 28 de septiembre, que expresa, en su FJ 6, que el art. 132 CE “*no impone, por tanto, el carácter demanial de las aguas, sino que habilita, en todo lo no contemplado por el mismo, un amplio margen para el diseño del dominio público hidráulico hasta el punto de que la propia demanialización de esta categoría de bienes es una opción del legislador*”. A este respecto, *vid.* BOMBILLAR SÁENZ, F. M., “Artículo 132.1 y 2”, *Estudios sobre la reforma de la Constitución de 1978 en su cuarenta aniversario* (Coord. Y. Gómez Sánchez), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018, pp. 325-327.

En nuestro Ordenamiento Jurídico todas las aguas no siempre han sido entendidas con un bien demanial. Su categorización ha ido variando a lo largo de la historia y ha venido de la mano del legislador ordinario, no del constituyente. En la legislación local se reconoció el agua como bien demanial desde los años 50 del S. XX y en las Leyes de Aguas de 1866 y 1879, sólo las aguas superficiales eran consideradas públicas. Hubo que esperar hasta la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas para que el legislador ampliase la concepción del dominio público a las aguas subterráneas y, actualmente, el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (TRLA),

No es lugar aquí para profundizar en el concepto del agua como dominio público, toda vez que es una figura largamente estudiada por la más autorizada doctrina, a la que nos remitimos⁵⁰¹; de modo que, por lo que a este trabajo interesa, simplemente subrayar en relación al art. 132 de la CE las siguientes tres cuestiones:

- primera, que un bien como el agua sea declarado de dominio público le otorga una protección reforzada frente a otros tipos de bienes, al ser de titularidad

establece como una de sus premisas básicas la declaración de todas las aguas (superficiales y subterráneas renovables) como bienes de dominio público hidráulico (art. 2).

La STSJ de Castilla y León, Burgos (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única) de 8 abril 1997, recurso núm. 676/1996, recuerda el carácter del agua como bien de dominio público en base a la Ley de Aguas y al hecho de que las “*Corporaciones Locales, entre ellas, los Ayuntamientos, deben atender las necesidades de sus administrados para la prestación de servicios en relación con los bienes de dominio público*” (FJ 2).

⁵⁰⁰ El art. 132.2 de la CE dispone que “*son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental*”. Este segundo conjunto de bienes goza de una protección reforzada.

Este precepto suscitó ciertas dudas interpretativas que fueron resueltas por el TC en su STC 227/88, de 29 de noviembre, que solventó los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley de Aguas de 1985, declarando, en su FJ 14, que la reserva de ley que acoge este artículo de la CE se refiere a la ley estatal. Además, aclaró que, debido al verbo utilizado (“*son*” en vez de “*pueden ser*”), junto con la misma reserva absoluta de ley, este precepto no se estaba refiriendo a bienes específicos o singularmente identificados, sino a tipos o categorías genéricas de bienes definidos según sus características naturales homogéneas. Igualmente, señala que “*la incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los Poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico iure privato. El bien de dominio público es así, ante todo, res extra commercium, y su afectación, que tiene esa eficacia esencial, puede perseguir distintos fines: típicamente, asegurar el uso público y su distribución pública mediante concesión de los aprovechamientos privativos, permitir la prestación de un servicio público, fomentar la riqueza nacional (art. 339 del Código Civil), garantizar la gestión y utilización controlada o equilibrada de un recurso da o equilibrada de un recurso esencial, u otros similares*” y que “*la afectación general al dominio público mediante ley de todo un género de bienes definidos por sus características naturales compete en exclusiva al Estado, y ello, tanto porque se debe entender incluida en el concepto material de legislación civil, a que se refiere el art. 149.1.8.ª de la Constitución, como porque atañe a las condiciones básicas o posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, respecto de los que el Estado debe garantizar la igualdad sustancial, mediante su propia regulación, de acuerdo con el art. 149.1.1.ª de la Constitución*”.

⁵⁰¹ ALARCÓN ROS, J., BELTRÁN BUENO, E., RUIZ MARTÍNEZ, J. M. y BELTRÁN JIMÉNEZ, M., “El dominio público hidráulico sobre el agua marina”, en *Derecho de aguas*, Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2006, pp. 269-279; ALONSO MOYA, F., “Sobre las aguas de dominio público y de dominio privado”, en *RAP*, núm. 4, 1951, pp. 29-74; BARTOLOMÉ NAVARRO, J. L., “El agua, dominio público jurídico y bien público económico: coincidencias y divergencias de sus conceptos”, en *El agua a debate desde la Universidad: hacia una nueva cultura del agua* (Coord. F. J. Martínez Gil y P. Arrojo Agudo), Institución “Fernando el Católico”, Diputación Provincial de Zaragoza, Zaragoza, 1999, pp. 685-696; COLOM PIAZUELO, E., “Dominio público hidráulico”, en *Diccionario de Derecho de Aguas* (Coord. A. Embid Irujo), Iustel, Madrid, 2007, pp. 648-672; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., “Las aguas subterráneas como bienes de dominio público”, en *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, pp. 677-697; MENÉNDEZ REXACH, Á., “El agua como bien jurídico...”, *op. cit.*, pp. 187-202; NAVARRO CABALLERO, T. M., *Las reservas demaniales. Instrumentos de utilización y conservación ambiental del dominio público*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020; o SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dir.), *Los bienes públicos (Régimen jurídico)*, Tecnos, Madrid, 1997.

pública y gozar de las características de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad⁵⁰²;

- segunda, que el agua no esté sujeta a las reglas del mercado y sea una *res extra commercium* no quiere decir que la utilización del recurso y los servicios a ellas asociados no tengan una valoración económica⁵⁰³;
- tercera, que el agua sea de titularidad pública no predetermina, en modo alguno, las competencias que el Estado y las CC.AA. tienen atribuidas en relación con el mismo, tal y como viene reiterada jurisprudencia del TC [STC (Pleno) 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 15].

Por esta tercera y última característica, las competencias en materia de gestión hídrica y, por ende, sobre el saneamiento de las aguas residuales, se encuentran diseminadas entre los diferentes niveles políticos y administrativos, cuestión central que precisamente vamos a tratar de esclarecer.

Esto es consecuencia directa de que las aguas, como ya indicara la STC (Pleno) 227/1988, de 29 de noviembre, “*constituyen además el soporte físico de una pluralidad de actividades, públicas o privadas, en relación con las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen competencias tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas: concesiones administrativas, protección del medioambiente, vertidos industriales o contaminantes, ordenación del territorio, obras públicas, régimen energético, pesca fluvial, entre otros*” (FJ 13). Idéntica interpretación ha sido acogida por la doctrina. DELGADO PIQUERAS sostiene que “*la pluralidad de vertientes desde las que puede considerarse la materia aguas está reflejada en una pluralidad de reglas constitucionales a examinar, y que tienen una decisiva trascendencia como títulos competenciales*”⁵⁰⁴. Esto se refleja en el variado compendio de normas que regulan aspectos relacionados con el saneamiento y depuración de las aguas residuales.

⁵⁰² El régimen jurídico de estos bienes se desarrolla en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

⁵⁰³ En palabras de RODRÍGUEZ FLORIDO, estos servicios profesionales asociados “*se prestan desde la técnica y la profesionalización en aras de una mejor gestión de los recursos públicos. Se debe disociar, por tanto, el agua como recurso natural, que se encuentra fuera del mercado común y en nuestro Ordenamiento es de titularidad pública, y los servicios vinculados al agua que la sociedad requiere*”. RODRÍGUEZ FLORIDO, I., *Los servicios urbanos del agua...*, op. cit., p. 29.

⁵⁰⁴ 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 RAP, núm. 118, 1989, p. 272.

Precisamente, vamos a acogernos a esa pluralidad de reglas constitucionales para argumentar que es posible, respetando nuestro marco competencial, otro modelo de saneamiento y depuración de las aguas que tenga encaje en nuestro texto constitucional.

2. El reparto competencial en materia hídrica y otros títulos habilitantes no hídricos, pero con incidencia en el medio

Es momento ahora de abordar el reparto competencial. Ello exige que traigamos a colación, en primer lugar, el concepto de *competencia*, aunque sin ahondar en el mismo, dado que ya ha sido estudiado con esmero por la más autorizada doctrina, por lo que, en línea con la anterior, simplemente hacemos nuestra la noción de competencia como “*el conjunto de potestades o funciones atribuidas por el Ordenamiento jurídico a un ente público en relación con una determinada materia*”⁵⁰⁵.

Antes de analizar la regulación pormenorizada del saneamiento de las aguas residuales, se hace ineludible el tratamiento de la distribución competencial en materia hídrica como cuestión previa; problema de gran complejidad que viene siendo estudiado desde hace largo tiempo por la doctrina⁵⁰⁶. Siguiendo a MARTÍN-RETORTILLO, este

⁵⁰⁵ Por todos, SALAS HERNÁNDEZ, J., “El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva territorial”, en *Descentralización administrativa y organización política* (Dir. S. Martín-Retortillo Baquer), Alfaguara, Madrid, 1973, vol. II, p. 304.

SÁNCHEZ MORÓN la define como “*la medida de la potestad que corresponde a cada entidad y a cada órgano o, si se prefiere, es el conjunto de facultades, poderes, atribuciones y responsabilidades que corresponde a una determinada entidad administrativa o a un determinado órgano por relación a los demás*”. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo...*, op. cit., p. 247.

Los elementos que componen una competencia son: un sujeto (que es el Ente titular que la tiene atribuida), un objeto (la materia sobre la que recaen las facultades, funciones o potestades) y un contenido (las facultades, funciones o potestades que se asignan al Ente). A mayor abundamiento, vid. BLASCO ESTEVE, A., “Sobre el concepto de competencias exclusivas”, en *REDA*, núm. 29, 1981, pp. 311 y 312.

Asimismo, debemos recordar que, tal y como reza el art. 8.1 de la LRJSP, “*la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en esta u otras leyes*”.

⁵⁰⁶ Entre los trabajos más tempranos sobre la problemática suscitada por la distribución constitucional en materia de aguas, vid. Díez MORENO, A., “Las aguas: un motivo para delimitar la competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núms. 8-9, 1989-1990, pp. 135-164; GALLEGU ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, Á. y DÍAZ LEMA, J. M., *El Derecho de Aguas en España*, Ministerio de Obras Públicas, Madrid, 1986, especialmente, pp. 543 y ss; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER L., “Aguas subterráneas y aguas que discurren íntegramente dentro del territorio”, en *RAP*, núm. 113, 1987, pp. 401-426; MENÉNDEZ REXACH, Á., “Legislación de aguas, ordenación del territorio y medio ambiente”, en *Ley de aguas: análisis de la Jurisprudencia Constitucional* (Coord. por A. Salvador Sancho), INAP, Madrid, 1990, pp. 95 y ss.; PÉREZ PÉREZ, E., “Alcance de la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de encauzamientos y defensas de márgenes”, en *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 2, 1989, pp. 1098-1108; y SÁNCHEZ BLANCO, A., “Distribución constitucional de competencias en materia de recursos naturales (aguas, minas, montes)”, en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al*

*“constituye un auténtico presupuesto, tanto del sistema de ordenación de los recursos hidráulicos como de la organización a establecer para su administración”*⁵⁰⁷.

En un Estado descentralizado como es el nuestro, el reparto competencial define las habilitaciones y potestades que poseen cada uno de los niveles territoriales que lo componen. De ahí que resulte esencial.

Nos vamos a encontrar con competencias *exclusivas* o *compartidas*, entre el Estado, las CC.AA., y los EE.LL.; en función de lo preceptuado en la CE, lo asumido en los respectivos Estatutos autonómicos en el marco del bloque de constitucionalidad y lo dispuesto en la Ley de Bases de Régimen local, que reserva una parcela de actuación al ámbito local.

Nuestra CE procede a acometer esta tarea del reparto competencial de las materias y actividades en sus arts. 148 y 149⁵⁰⁸, que a su vez sirven para determinar el grado de descentralización política.

El art. 148 de la CE relaciona las materias sobre las que, inicialmente, las CC.AA. podían asumir competencias. Entre ellas, *“la gestión en materia de protección del medio ambiente”*. Las CC.AA. cuentan hoy con más competencias de las ahí reseñadas, en particular, tras el proceso de reformas estatutarias impulsado en los primeros años de la década de los 2000. La propia CE, en el art. 148.2, habilitaba a esto al indicar que *“Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149”*. Esto es, siempre que se respeten las

profesor Eduardo García de Enterría (Coord. S. Martín-Retortillo Baquer), 1991, vol. 4, pp. 3567-3670, entre otros.

⁵⁰⁷ MARTÍN-RETORTILLO, S., “Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas”, en RAP, núm. 128, mayo-agosto 1992, p. 26.

⁵⁰⁸ En puridad, el art. 148 de la CE relaciona las competencias susceptibles de ser asumidas por las CC.AA. que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la CE. De ahí que hay autores que consideran que este listado de materias es *“en rigor, una disposición transitoria que limita su alcance a un periodo de cinco años tras la aprobación del Estatuto y en otro orden que sólo vincula a las Comunidades autónomas que no se encuentren comprendidas en la disposición transitoria segunda o que no hayan adoptado el acuerdo a que se refiere el art. 151.1”*. COSCULLUELA MONTANER, L., “La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas”, en RAP, núm. 89, 1979, p. 8. Asimismo, sobre la transitoriedad de este precepto y el sentido del art. 148 de la CE, *vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, pp. 162 y ss.; y MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1984.

Mientras que el art. 149 de la CE es el marco general que limita las competencias de cualquier C.A.; aunque, tras la reforma de los Estatutos de Autonomía se ha producido una equiparación competencial entre ambos grupos de CC.AA. inicialmente diferenciados.

competencias exclusivas del Estado, las CC.AA. pueden ampliar este marco competencial.

El art. 149 determina las competencias que pertenecen de modo exclusivo al Estado y que, en principio, no podrán corresponder a las CC.AA., salvo que se emplee la técnica de las Leyes Orgánicas de transferencia y delegación previstas en el art. 150.2 CE⁵⁰⁹. Por ello, aunque *a priori* parezca que estamos ante un sistema de “doble lista” o sistema germánico, si combinamos los tres preceptos, en realidad estamos ante un sistema de triple lista como viene apuntando la doctrina⁵¹⁰.

En relación a esto, BALAGUER CALLEJÓN precisa que lo que se distribuye no son solo *materias* sino las *funciones* que se ejercen sobre una determinada materia. A este respecto aclara el citado autor que podemos encontrar que “*sobre una misma materia recae la competencia normativa de dos órganos distintos*”⁵¹¹. Esta aclaración de que lo que se reparten son actividades ha sido objeto de profundo estudio por parte de la doctrina a la que nos remitimos⁵¹², así como también apuntada por el propio TC en su Sentencia núm. 32/1981, de 28 de julio (FJ 5)⁵¹³.

Queríamos traer a colación esta precisión porque ello se va a apreciar con especial intensidad en materia hídrica. Así, por ejemplo, vamos a ver que, por un lado, la CE alude a la regulación en las cuencas intracomunitarias e intercomunitarias, y, por otro lado, a la construcción de las obras hidráulicas.

⁵⁰⁹ En efecto, las normas jurídicas pueden alterar la titularidad de las competencias con carácter indefinido, de modo que lo que antes era competencia de uno pasa a ser de otro, hablando en estos casos de *transferencia de competencias*. “*Es el caso de las leyes orgánicas de transferencia de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas previstas en el art. 150.2 de la Constitución, que evitan tener que modificar la Constitución o los Estatutos de Autonomía para efectuar nuevas transferencias. Hay que recordar, en cualquier caso, que las transferencias de competencias están regidas en nuestro derecho por principios de descentralización y desconcentración (art. 103.1 CE), de subsidiariedad y proximidad a los ciudadanos. Pero eso no impide toda transferencia de competencia hacia administraciones y órganos más centralizados o superiores, sobre todo cuando existe justificación para ello en virtud de otros principios (eficacia y eficiencia, economía y suficiencia de recursos, coordinación, etc.)*”. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo...*, op. cit., p. 253.

⁵¹⁰ Al respecto, vid. GARRIDO MAYOL, “Sinopsis del artículo 149”, en *Constitución española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003, disponible en la URL: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=149&tipo=2>

⁵¹¹ BALAGUER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho II. Ordenamiento General del Estado y ordenamientos autonómicos*, Tecnos, Madrid, 1992, p. 243.

⁵¹² Vid. VIVER i PI SUNYER, C., *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1992; o CARRILLO, M., “La noción de materia y el reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en *RVAP*, núm. 36, vol. II, 1993, pp. 101-116.

⁵¹³ Aclara que el “*el apartado primero del art. 149 de la Constitución está construido por referencia a materias o actividades concretas del poder respecto de determinados fines sociales*”.

Avanzamos que, este complejo entresijo competencial y la posibilidad de ejercer diversos títulos competenciales sobre un mismo soporte físico es resuelto por la jurisprudencia de una forma extremadamente casuística en función de cuáles sean los títulos enfrentados, no sin antes señalar la dificultad de la operación de delimitación competencial a la par que la posibilidad de inferir más de una interpretación del compendio de reglas constitucionales.

En el medio hídrico confluyen elementos de distinta naturaleza que implican que podamos basarnos para su gestión y regulación en diversos títulos competenciales (así, la competencia variará si pretendemos la realización de una obra hidráulica de interés general, como puede ser una depuradora así declarada, o, en cambio, tratamos de proteger la flora y fauna de ese medio hídrico).

Podemos hablar de que se produce una convergencia de diversos títulos competenciales en las actuaciones de los Poderes públicos sobre el medio hídrico. Mas no todos estos títulos competenciales a los que nos podemos acoger revisten la misma naturaleza. En palabras de MARTÍN-RETORTILLO, *“los títulos competenciales posibles que confluyen para la ordenación de una determinada realidad, no acostumbran a ser ni únicos, ni homogéneos”*⁵¹⁴; como ha apuntado profusamente nuestra doctrina⁵¹⁵.

Otra cuestión introductoria a tener aquí en cuenta, como acertadamente perfila FERNÁNDEZ FARRERES, y se aprecia en el terreno de los recursos hídricos, es que se detectan dos tipos de concurrencia competencial.

- El primero está conectado con la identificación del título competencial, es decir, cuando tenemos la posibilidad de reconducir la actuación administrativa a más de un título competencial, debido a que los ámbitos materiales de cada uno de ellos no son lo suficientemente precisos.
- El segundo versa sobre el denominado *“sistema policéntrico de competencias”*; que implica que varios títulos competenciales son compatibles entre sí, y

⁵¹⁴ MARTÍN-RETORTILLO, S., “Competencias constitucionales y autonómicas...”, *op. cit.*, p. 25.

⁵¹⁵ Entre otros, DELGADO PIQUERAS, F., “La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas...”, *op. cit.*, p. 271 y ss.; GÓMEZ FERRER, R., “La planificación hidráulica: aspectos jurídicos”, en *La Ley de Aguas: análisis de la Jurisprudencia constitucional* (Coord. A. Salvador Sancho), INAP, Madrid, 1990, pp. 43, 48 y ss.; MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, Civitas, p. 363; o SAMANIEGO, G., “Los problemas de interpretación y aplicación de las materias de distribución de competencias”, en *REALA*, núm. 238, 1988, pp. 1123 y ss.

comprende aquellos supuestos en que “*dos o más competencias, a pesar de tener objetos y ámbitos materiales diferenciados, confluyen en el mismo espacio territorial*”⁵¹⁶.

Expuestas estas consideraciones, retomemos el Título VIII de la CE, eje vertebrador del sistema competencial español. Nuestra premisa de partida, insistimos, es que los Estatutos de Autonomía deben contener las competencias que estas últimas hayan asumido siempre dentro del marco establecido en la propia CE (art. 148.2 CE)⁵¹⁷, de modo que este Título VIII cumple una función dual: limitativa e interpretativa.

- De un lado, la función limitativa, como ya indicaran GARCÍA DE ENTERRÍA y SÁNCHEZ AGESTA⁵¹⁸, implica que sus disposiciones son de directa aplicación, con efecto normativo inmediato, sin que su eficacia pueda quedar condicionada a normas de desarrollo.
- De otro lado, la interpretación de las disposiciones contenidas en los respectivos Estatutos de Autonomía deberá realizarse de conformidad a la CE. Lo que es doctrina reiterada del TC. A modo de muestra, la STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 1, donde afirma que “*los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de la aprobación del Estatuto, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste, a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por la Comunidad Autónoma*”. Más adelante expondremos, así, diversos pronunciamientos de nuestro TC que atañen a la asunción de competencias en materia hídrica en los Estatutos de Autonomía.

Efectuadas estas consideraciones previas, el marco competencial que articula el Título VIII de la CE en relación a la materia hídrica es el siguiente⁵¹⁹.

⁵¹⁶ FERNÁNDEZ FARRERES, G., *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 164-165.

⁵¹⁷ Este marco, tiene, por tanto, carácter imperativo, subordinándose los diversos Estatutos de Autonomía al mismo. De hecho, en caso de contravención el TC puede declarar su inconstitucionalidad y anular sus preceptos. O, lo que es lo mismo, para que lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía pueda alcanzar eficacia se requiere que su contenido se adecue a la CE (de ahí que los Estatutos de Autonomía andaluz y catalán fueran declarados parcialmente inconstitucionales, como señalaremos más adelante).

⁵¹⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y SÁNCHEZ AGESTA, L., *El desarrollo de la Constitución Española de 1978*, Pórtico, Zaragoza, 1982, pp. 475-482.

⁵¹⁹ Un análisis sobre el Anteproyecto de la Constitución a este respecto puede verse en MARTÍN-RETORTILLO, S., “Competencias constitucionales y autonómicas...”, *op. cit.*, pp. 29 y ss.

2.1 Las competencias exclusivas del Estado relacionadas con el saneamiento y depuración de las aguas

De un lado, son competencias exclusivas del Estado relacionadas con la materia de aguas, las siguientes, que primero esbozamos y luego profundizaremos en algunas que nos interesan especialmente:

- El art. 149.1.18^a de la CE que se ocupa de las bases del régimen jurídico de las AA.PP. (entre otras cuestiones). No obstante, sobre este título advertimos que, aunque en el presente epígrafe haremos algunas consideraciones, será objeto de un análisis más pormenorizado cuando hablemos de la LBRL, por cuanto interesa tratar la doctrina constitucional en relación con la misma.
- El art. 149.1.22^a de la CE, que es el que de modo más directo se refiere al agua en este texto y atribuye como competencia exclusiva al Estado la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una C.A. (expresión que, pese a su aparente claridad, ha sido objeto de significativas controversias y que, a día de hoy, se entiende referida a las cuencas intercomunitarias, en virtud del principio de unidad de gestión de las cuencas hidrográficas)⁵²⁰.

Igualmente, dispone el 149.1.22^a que compete al Estado la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra C.A. o el transporte de energía salga de su ámbito territorial. Es conveniente traer aquí a colación el tema energético. No solo porque para aplicar el proceso de depuración de las aguas se requiere, obviamente, energía, sino porque las plantas depuradoras (así lo pretende la NDTARU) pueden constituir una importante fuente de generación de este recurso (por ejemplo, si se constituyen en ecofactorías en las que, además de tratar convenientemente las aguas residuales, se valoricen los residuos del proceso depurativo al generar energía verde, fundamentalmente debido al aprovechamiento del biogás generado en el propio recinto derivado de la digestión anaerobia de lodos).

⁵²⁰ En base a este título el Estado aprobó la Orden ARM/1312/2009, de 20 de mayo, por la que se regulan los sistemas para realizar el control efectivo de los volúmenes de agua utilizados por los aprovechamientos de agua del dominio público hidráulico, de los retornos al citado dominio público hidráulico y de los vertidos al mismo, aplicable solo a estas cuencas. BOE núm. 128, de 27 de mayo de 2009.

- El art. 149.1.23^a de la CE que declara como competencia exclusiva del Estado la legislación básica sobre protección del medioambiente⁵²¹, sin perjuicio de las facultades de las CC.AA. de establecer normas adicionales de protección.
- El art. 149.1.24^a de la CE que reconoce como competencia exclusiva del Estado las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una C.A.⁵²².

El hecho de que se atribuya una competencia como exclusiva implica que, en principio, como tales, únicamente pueden ser ejercidas por el Estado, en contraposición a las competencias *concurrentes o compartidas* con otras AA.PP.⁵²³.

Sin embargo, como viene señalando la doctrina desde hace largo tiempo, ciertas competencias que recoge el art. 149 no pueden denominarse en puridad como *exclusivas*. Así, por ejemplo, GARRIDO FALLA en relación al art. 149.1.23^a, pues las

⁵²¹ Sobre la noción de protección del ambiente, se recomienda CARO-PATÓN CARMONA, I. y MACERA TIRAGALLO, B. F., *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección ambiental y aguas*, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2002, pp. 23 y 24; y VELASCO CABALLERO, F., “El Medio Ambiente en la Constitución: ¿Derecho público subjetivo y/o principio rector?”, en RAAP, núm. 19, 1994, pp. 78 y ss.

⁵²² Es el caso de la Ley 22/1997, de 8 de julio, por la que se aprueban y declaran de interés general determinadas obras hidráulicas, entre ellas varias depuradoras. BOE núm. 163, de 9 de julio de 1997.

Al margen de estos títulos, la doctrina ha apuntado otros que pueden entrar en juego en relación con las aguas. Es el caso de los arts. 149.1.1^a CE (condiciones básicas de igualdad), 149.1.8^a CE (legislación civil), 149.1.13^a CE (por cuanto habilita al Estado para la planificación de la economía nacional) y art. 149.1.18 CE (en relación al régimen jurídico-administrativo). MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. y MARCO MARCO, J., “Aguas: competencias estatales y autonómicas”, en *La política comunitaria de aguas: marco de la acción estatal y autonómica: I Jornadas sobre el agua en España, cuestiones jurídicas y económicas* (Coord. A. M. Aura y Larios de Medrano), Dykinson, Madrid, 2012, p. 24.

También podemos añadir la competencia sobre el establecimiento de la legislación básica en materia de bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16^a CE), en atención al binomio agua-salud ya apuntado. Así, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, estipula, en su art. 42.3.a, que una de las responsabilidades mínimas de los Ayuntamientos es el control sanitario del medioambiente, actividad que incluye el control del abastecimiento de aguas y saneamiento de aguas residuales, todo ello, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones. BOE núm. 102, de 29 de abril de 1986.

⁵²³ No obstante, como ya señalara el TC en su STC 247/2007, de 12 de diciembre, “*la Constitución, que sí fija las materias de competencia estatal, no especifica directamente el contenido o alcance ni de las materias ni de las funciones materiales sobre las que se proyecta aquélla, ni tampoco contiene reglas expresas de interpretación que inmediatamente permitan concretar dicho contenido o alcance, lo que, en última instancia, sólo corresponde precisar a este Tribunal Constitucional en el ejercicio de su jurisdicción*” (FJ 7). A mayor abundamiento sobre esta sentencia, *vid.* ZARAGOZA MARTÍ, M. F., “El nuevo derecho estatutario al agua y la posible constitucionalidad de las cartas de derechos de los estatutos de autonomía, a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre”, en *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 10, 2007, pp. 197-220; y SORO MATEO, B., ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. y PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E., “La integración del derecho humano al agua en el Ordenamiento jurídico español a través del marco internacional y comunitario. Especial referencia a las reformas estatutarias (SSTC 247/2007, de 12 de diciembre y 110/2011, de 22 de junio)”, en *Agua y Derecho. Retos para el siglo XXI* (Dir. M. A. Benito López; Coords. J. Melgarejo Moreno, A. Molina Giménez y A. Ortega Giménez), Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 231-250.

CC.AA. asumen su desarrollo⁵²⁴. En el mismo sentido, BLASCO ESTEVE, quien efectúa un análisis de estas competencias en relación a las potestades⁵²⁵.

En efecto, para ORTIZ DÍAZ, a pesar de autodefinirse el propio precepto como regulador de las competencias estatales *exclusivas*, en algunos de sus apartados y en algunas de las competencias materiales, se establecen de facto *competencias compartidas*; al estipular que corresponde al Estado las *bases o la legislación básica*⁵²⁶ (como ocurre en los arts. 149.1.18ª y 149.1.23ª), lo que “*quiere indicar que la legislación o normativa de desarrollo y la ejecución pueden corresponder a las CC.AA.*”⁵²⁷. En el mismo sentido se expresa BACIGALUPO SAGGESE, para quien “*el término competencias exclusivas, como es sabido, es engañoso*”⁵²⁸.

⁵²⁴ GARRIDO FALLA, F., “El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas”, en *RAP*, núm. 94, 1981, p. 15.

⁵²⁵ Concluye BLASCO ESTEVE que “*Las competencias exclusivas [...] sólo existen cuando el ente que las detenta puede utilizar todas las potestades de una determinada calidad (la legislación exclusiva o la ejecución exclusiva). Fuera de esto, cuando dos entes ostenten una competencia de idéntica naturaleza sobre una misma materia (aunque los poderes de innovación del Ordenamiento de que disfruta uno de ellos sean mayores que los del otro), las competencias han de calificarse de compartidas*”. BLASCO ESTEVE, A., “Sobre el concepto de competencias exclusivas”, *op. cit.*, p. 316.

⁵²⁶ Sobre el significado análogo de estos tres términos, *vid.* BAYONA i ROCAMORA, A., “La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y la jurisprudencia constitucional”, en *REDA*, núm. 45, 1985, pp. 57 y ss.

⁵²⁷ ORTIZ DÍAZ, J., “Competencias establecidas en la Constitución y en los Estatutos de las Comunidades Autónomas respecto al sector hidráulico”, en *RAP*, núm. 99, 1982, p. 37. Sobre el régimen de distribución de competencias en materia de medio ambiente, *vid.* BELTRÁN AGUIRRE, J. L., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente”, en *RVAP*, núm. 41, 1995, pp. 545-564; BRUFAO CUIEL, P., “Las competencias en materia de medio ambiente, urbanismo y ordenación del territorio”, en *El Derecho de Extremadura: estudios sobre el Estatuto y el Derecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura* (Coord. D. M. Moreno Hurtado y P. Blanco-Morales Limones), Asamblea de Extremadura, Extremadura, 2005, pp. 379-388; CASADO CASADO, L., *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Barcelona, 2018; FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. y SORO MATEO B., *La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el Estado autonómico*, Atelier, Barcelona, 2001; LÓPEZ CANDELA, J. E., “Las competencias en materia de medio ambiente de las Corporaciones Locales”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 4, 2004, pp. 71-87; LÓPEZ MENUDO, F., “Planteamiento constitucional del medio ambiente. Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas”, en *Protección administrativa del medio ambiente* (Dir. J. L. Requero Ibáñez), Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1994, pp. 9-64; LOZANO CUTANDA, B., “El medio ambiente: regulación interna y distribución de competencias”, en *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo* (Coord. T. Cano Campos), Iustel, Madrid, 2009, vol. 6, pp. 261-289; MARTÍNEZ CRISTÓBAL, D., “Las competencias constitucionales españolas del derecho a disfrutar del medio ambiente en adaptación de la normativa europea”, en *Parlamento y Constitución*, núm. 23, 2022, pp. 299-326; MORENO REBATO, M., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente”, en *Técnicas, tendencias y aspectos de actualidad en medio ambiente* (Coord. B. Hernández Bermejo y R. Criado Herrero), Dykinson, Madrid, 2005, pp. 131-149; MUÑOZ MACHADO, S., “La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en materia de medio ambiente”, en *DA*, núm. 190, 1981, pp. 351-382; PONT CASTEJÓN, I. y CASADO CASADO, L., “La elasticidad de las competencias normativas en materia ambiental: querer es poder”, en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, tomo III, pp. 4045-4112; SALVADOR SANCHO, A., “Competencias estatales, autonómicas y

Por otra parte, en virtud del art. 149.3 CE, “la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas”; y que, “el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”.

Otro ejemplo más de la concurrencia de actuaciones de diversas Administraciones en este campo: son posibles las normas de policía demanial contenidas en la legislación de aguas como legislación básica sobre protección del medioambiente promulgadas “con el fin de garantizar la calidad de las aguas continentales y de su entorno, sin merma de las competencias de las Comunidades Autónomas para desarrollar o completar aquellas normas generales y para ejecutarlas en el ámbito de sus competencias administrativas sobre el dominio público hidráulico” [STC (Pleno) 166/2000, de 15 de junio, FJ 5]. Igualmente, por lo que a nosotros nos interesa, las CC.AA. pueden desarrollar normas adicionales de protección de las aguas contra la contaminación.

Al elenco de competencias listado en el art. 149 hay que sumarle la previsión del art. 150.3 de la CE, según la cual, “el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general”. La apreciación de ese interés general corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara. Ahora bien, tal y como señalan GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ su uso “ha de justificarse caso por caso en razones sustantivas de efectividad y objetiva necesidad”⁵²⁹.

locales en las políticas de medio ambiente”, en *REALA*, núm. 274-275, 1997, pp. 627-660; TORNOS MAS, J., “Competencias de la Comunidad Europea y de las Comunidades Autónomas en materia de Medio Ambiente”, en *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas: coloquio de Barcelona* (Coord. V. Abellán Honrubia), Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1985, pp. 271-309; o TORRES FERNÁNDEZ, J. J., “Distribución de competencias en materia de medio ambiente entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 13, 1994, pp. 207-219.

⁵²⁸ BACIGALUPO SAGGESE, M., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de energías renovables”, en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 10, 2010, p. 291.

⁵²⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 9ª ed., 1999, vol. I, p. 334.

Ahora bien, el dictado de este tipo de leyes deberá estar justificado y sólo podrá alcanzar a los *principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas*, no agotando, por tanto, toda la competencia autonómica sometida a armonización.

No escondo que podríamos tener la tentación de acudir a este precepto para proponer una reforma del modelo actual de saneamiento y depuración y, en particular, para sustentar la creación de un Ente Regulador; que armonizase las tarifas del agua para que realmente repercutiesen los costes del servicio, para establecer una metodología común a este respecto, ante las fuertes desigualdades existentes entre los distintos territorios, o para armonizar las disposiciones normativas necesarias para determinar las zonas sensibles a la eutrofización y las zonas en las que la concentración o la acumulación de microcontaminantes procedentes de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas representen un riesgo para la salud humana o el medioambiente (*ex arts. 7.2 y 8.2 de la NDTARU*). Mas consideramos que esto encuentra un mejor acomodo constitucional en la competencia estatal sobre legislación básica del medioambiente del art. 149.1.23 de la CE, que analizaremos en el siguiente epígrafe.

Por lo que atañe ahora al art. 150.3 de la CE, es importante tener presente, como exponen GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, que constituye una competencia extraordinaria o potestad excepcional que ha de interpretarse de modo restrictivo⁵³⁰. Asimismo, se trata de una competencia distinta a la “ordinaria” que ostenta el Estado sobre legislación básica⁵³¹.

Para CARO-PATÓN CARMONA y MACERA TIRAGALLO, *“no puede confundirse dicha ratio genérica con la diversidad propia de un sistema, como el español, que otorga potestades normativas a diversos Entes territoriales. Es evidente que la diversidad normativa es consustancial con el sistema de autonomías. En realidad, cabe pensar en una situación de importante disparidad desde el punto de vista de la protección ambiental, en la que ‘el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general, pues en otro caso el interés que se pretende tutelar y que justificaría la utilización de la técnica armonizadora se*

⁵³⁰ *Ibidem*, pp. 333-334.

⁵³¹ Sobre esta cuestión, *vid.* SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, p. 613.

confunde con el mismo interés general que ya fue tenido en cuenta por el poder constituyente al fijar el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas’ STC (Pleno) 76/1983, de 5 de agosto”⁵³².

Finalmente, en relación a este precepto, los anteriores autores exponen que se detectan dos importantes posturas doctrinales:

De un lado, el sector doctrinal abanderado por MUÑOZ MACHADO⁵³³, GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ⁵³⁴, que sostienen que las leyes de armonización no despliegan operatividad alguna en aquellas materias en las que las competencias se distribuyen conforme al binomio legislación básica-legislación de desarrollo (como precisamente ocurre en la protección del medioambiente); y esto, porque, según esta teoría, la meta de la ansiada armonía puede lograrse en dichas materias ejerciendo la legislación básica.

De otro lado, SANTAMARÍA PASTOR⁵³⁵, PONT CASTEJÓN⁵³⁶, CARO-PATÓN CARMONA y MACERA TIRAGALLO⁵³⁷, quienes ponen el acento en el hecho de que el ejercicio de la potestad de dictar legislación de desarrollo por parte de las CC.AA. puede suscitar graves divergencias o disparidades de índole suficiente como para atentar contra el interés general, por lo que es posible también el dictado de normas de armonización en el campo de la protección medioambiental.

Personalmente, nos parecen muy acertados los postulados de este segundo grupo y nos sumamos a su tesis; no sin antes aclarar que el hecho por el que hemos mencionado que considerábamos más acorde acudir al art. 149.1.23ª de la CE y no al art. 150.3 de la CE se debe simple y llanamente a que, actualmente, carecemos de una legislación básica estatal que aborde el ciclo urbano del agua, propuesta que defendemos. Si posteriormente, aprobada esta futurible norma básica, se detectarán disparidades autonómicas relevantes que atentasen contra el interés general, entonces sí,

⁵³² CARO-PATÓN CARMONA, I. y MACERA TIRAGALLO, B. F., *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas...*, op. cit., pp. 44.

⁵³³ MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público...*, op. cit., 1984, p. 431.

⁵³⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso...*, op. cit., pp. 291-292 y pp. 333 y ss.

⁵³⁵ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Fundamentos...*, op. cit., p. 614.

⁵³⁶ PONT CASTEJÓN I., “Medio ambiente y Constitución Española de 1978”, en *La empresa en la Constitución Española*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 1989, pp. 337 y 338.

⁵³⁷ CARO-PATÓN CARMONA, I. y MACERA TIRAGALLO, B. F., *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas...*, op. cit., pp. 40 y ss.

veríamos conveniente y necesario recurrir al art. 150.3 de la CE para promulgar una legislación armonizadora.

2.1.1 Especial alusión a la competencia exclusiva del Estado sobre legislación básica sobre protección del medioambiente (art. 141.1.23ª de la CE)

El art. 149.1.23ª de la CE declara como competencia exclusiva del Estado la legislación básica sobre protección del medioambiente, sin perjuicio de las facultades de las CC.AA. de establecer normas adicionales de protección.

Esta precisión final conecta con esto que expone la STC (Pleno) 102/1995, de 26 de junio, *“el carácter complejo y polifacético que tienen las cuestiones relativas al medioambiente determina precisamente que afecte a los más variados sectores del Ordenamiento jurídico (STC 64/1982) y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”* (FJ 3).

Sin duda, se trata este de un título competencial que ha suscitado posiciones doctrinales enfrentadas.

De un lado, un grupo de autores, encabezado por MUÑOZ MACHADO, considera que este título competencial ostenta un carácter residual y esto porque, mientras que *“en el art. 45 se maneja un concepto amplio de medioambiente [...]cuando vuelve a utilizarse en las listas de los arts. 148 y 149 ha perdido su primitiva amplitud y queda como un concepto residual. En el sentido siguiente: el medio ambiente no es un supraconcepto comprensivo de todas las materias, sectores, servicios o actividades relacionadas con el mismo. Por el contrario, cada uno (o la práctica totalidad) de esos sectores o materias recibe un tratamiento singular a los efectos de concretar el régimen de la distribución de competencias (ordenación del territorio, obras públicas, agricultura, montes, aguas, patrimonio histórico-artístico, sanidad e higiene, etc.). Hay que estar a estas especificaciones en primer lugar; el concepto de medio ambiente sirve, en este contexto, para completar el tratamiento de la distribución de competencias en aquellos aspectos que no tienen un concreto tratamiento”*⁵³⁸.

⁵³⁸ MUÑOZ MACHADO, S., “La distribución de competencias...”, *op. cit.*, pp. 366 y 367.

Asimismo, considera que el medioambiente no profesa una vis atractiva respecto de todos los recursos naturales; y alcanza la conclusión de que el art. 149.1.23^a CE juega un papel secundario en el sentido en que únicamente se puede acudir a él en aquellos bienes ambientales no mencionados en otras rúbricas.

De otro lado, CARO-PATÓN CARMONA y MACERA TIRAGALLO rebaten magistralmente parte de la precedente afirmación, al defender que, efectivamente, el medioambiente “*no lo es todo*” y que, como afirma la jurisprudencia, su transversalidad no puede justificar su *vis expansiva* [STC (Pleno) 102/1995 de 26 de junio]. Ahora bien, divergen de la conclusión que alcanza el anterior autor, al entender que el hecho de que el medioambiente no sea un supraconcepto no significa que el título competencial deba vaciarse de contenido; parten de la consideración de que “*la materia del art. 149.1.23^a CE no es el ambiente en cuanto tal, sino un aspecto funcional o finalista del mismo esto es, su protección. Así pues, pese a que los diversos recursos ambientales se integren en numerosos títulos, hemos de considerar que todo aquello que tenga que ver con la tutela y defensa de dichos recursos encuentra su tratamiento competencial en el propio art. 149.1.23^a CE*”⁵³⁹. Posicionamiento que compartimos.

A mayor abundamiento, los autores recuerdan que este es precisamente el sentido que le da la jurisprudencia del TC, que interpreta que en el mencionado precepto “*no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora*” (STC 102/1995, FJ 3).

A esta segunda postura también se suma MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, para quien, si el art. 149.1.23^a CE atribuye explícitamente las competencias referentes a la protección del medioambiente, “*algún significado habrá que deducir de ello*”⁵⁴⁰.

Otra cuestión fundamental en torno a este precepto constitucional está en aclarar qué debe regularse en esa legislación considerada *básica* del Estado sobre protección

En otro artículo el mencionado autor considera que este precepto constitucional aplica una “*técnica de barrido*”. MUÑOZ MACHADO, S., “La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 5, 1979-1980, p. 74.

En apoyo del anterior, SAMANJEGO, G., “Los problemas de interpretación y aplicación de las materias en las reglas de distribución de competencia”, en *REALA* núm. 238, 1988, p. 1128.

⁵³⁹ CARO-PATÓN CARMONA, I. y MACERA TIRAGALLO, B. F., *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas...*, *op. cit.*, pp. 27 y 28.

⁵⁴⁰ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER S., “Competencias constitucionales y autonómicas...”, *op. cit.*, p. 73.

medioambiental⁵⁴¹. SANTAMARÍA PASTOR entiende que “*nos hallamos ante una noción eminentemente relativa e inestable*”⁵⁴²; y ello, porque, de acuerdo con SALAS HERNÁNDEZ, lo básico es aquello que el legislador estatal estime como tal en cada momento histórico, no se trata, por tanto, de una “*noción rígida sino oscilante*”⁵⁴³.

En este punto, somos de la opinión de que ha mudado la noción de lo “básico”. El momento histórico que vivimos ha redibujado los contornos del escenario en el que el art. 149.1.23ª CE estaba llamado a aplicarse; generando un ecosistema marcado por 1º) la presencia del cambio climático, en general, y la escasez hídrica, en particular; 2º) la existencia de una nueva mentalidad social con una fuerte demanda de protección medioambiental; 3º) el hecho de que se nos exijan desde Europa cada vez obligaciones más estrictas en materia de saneamiento y depuración de las aguas (algunas, de muy difícil realización si no es desde el ámbito nacional) o 4º) la nefasta situación actual jurídico-económica del saneamiento y de la depuración en España.

En efecto, junto con CARO-PATÓN CARMONA y MACERA TIRAGALLO, entiendo que “*lo básico*” depende de cada época; y esta viene definida tanto por un cambio de las circunstancias ambientales como de la mentalidad de la opinión pública⁵⁴⁴.

Este va a ser uno de los argumentos que vamos a esgrimir para proponer un cambio de modelo; dado que consideramos que ciertas cuestiones relativas al saneamiento (no todas) tienen por objeto esa protección del medioambiente, deben ser objeto de una regulación que opere como un mínimo común denominador a nivel nacional.

Sin salir de esta competencia, debemos asimismo aclarar que el TC ha afirmado (en sus SSTC de 14 de julio de 1981, de 28 de enero y de 4 de mayo de 1982) que

⁵⁴¹ Sobre este punto, son muy interesantes las reflexiones que efectúa TORNOS MAS sobre si se le puede exigir al TC precisar qué ha de entenderse por “lo básico”. Al respecto, comenta que “*la función del Tribunal no es la de configurar positivamente al Estado de las autonomías, diseñar o indicar cuáles deben ser las relaciones entre el Estado y las propias Comunidades, sino que le corresponde una función de delimitación negativa, de señalar aquello que cae fuera del ámbito de la constitucionalidad y, por tanto, que debe ser expulsado del ordenamiento o vedado a la actuación de los poderes públicos. Entiendo, en cambio, que no es posible asignarle una función positiva de configuración, una función de diseño*”. TORNOS MAS, J., “Legislación básica y doctrina del Tribunal Constitucional (junio 1991-junio 1993)”, en RVAP, núm. 36, 2, 1993, p. 140.

⁵⁴² SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Fundamentos...*, op. cit., p. 594.

⁵⁴³ SALAS HERNÁNDEZ, J., “Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización”, en RAP, núm. 100-102, 1983, p. 446.

⁵⁴⁴ CARO-PATÓN CARMONA, I. y MACERA TIRAGALLO, B. F., *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas...*, op. cit, p. 39.

“legislación básica” no equivale a legislación abstracta o de principios, sino que alude a todo lo que atañe al interés general. El Estado no tiene que limitarse a los principios sino entrar a regular el *interés general*; es decir, puede entrar a regular el contenido de la protección medioambiental, eso sí, sin agotar la materia.

No pretendemos establecer una uniformidad en la tutela ambiental sino unos criterios mínimos fundamentales. No en vano, con TORNOS MÁS, AJA, FONT i LLOVET, PERULLES MORENO y ALBERTÍ ROVIRA⁵⁴⁵, la legislación básica no puede ni debe agotar la regulación de una materia mediante un uniformismo global.

La cuestión de qué se entiende o no por interés general es cierto que es algo interpretable. Mas, a nuestro juicio, la efectiva calidad de las aguas y la determinación homogénea de las zonas sensibles a la eutrofización y de las zonas en las que la acumulación de microcontaminantes representen un riesgo para la salud humana o el medioambiente, son intereses generales superiores a los de las respectivas CC.AA.

Sobre este particular, podemos traer a colación la siguiente reflexión de SÁNCHEZ MORÓN, cuando expone que no es la Administración quien deduce cuáles son los intereses generales, “*a lo sumo podrá contribuir a definir sus manifestaciones o exigencias en el caso concreto. Pero los fines que ha de perseguir la Administración Pública la trascienden y deben ser determinados por los poderes constitucionales que tienen legitimidad democrática directa, es decir, el carácter representativo de que la Administración carece. No puede ser de otra manera en un régimen democrático fundado en la soberanía popular (art. 1.2 CE)*”. Es más, “*la propia Constitución encomienda una serie de tareas o funciones a los Poderes públicos, determinando así, en sus aspectos esenciales, algunos intereses generales primarios. Por ejemplo, la Administración debe garantizar y tutelar -no solo respetar pasivamente- los derechos y libertades constitucionales [...] Pero en un Estado social como el que nuestra Constitución sanciona, los Poderes públicos están obligados a tutelar otros muchos intereses mediante políticas activas. El Capítulo III del Título I de la Constitución, que establece los principios rectores de la política económica y social, regula estos fines públicos*”, citando, entre ellos, el fin público de defender y restaurar el medioambiente (art. 45)⁵⁴⁶.

⁵⁴⁵ TORNOS MAS, J., AJA, E., FONT i LLOVET, T., PERULLES MORENO, E. y ALBERTÍ ROVIRA, E., *Informe sobre las autonomías*, Civitas, Madrid, 1988, pp. 91 y 92.

⁵⁴⁶ SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo...*, op. cit., pp. 75 y 76.

A mayor abundamiento, las SSTC de 14 de julio de 1981, de 28 de enero y de 4 de mayo de 1982, determinan que el *desarrollo* de la legislación básica que se atribuye a las CC.AA. no consiste sólo en lo específico, sino singularmente en la regulación de los concretos intereses de cada C.A. Consecuentemente, el Estado, a la hora de promulgar sus bases o legislación básica, no agota la regulación⁵⁴⁷. En este sentido, si, partiendo de la metodología básica elaborada por el Estado para la designación de las zonas especialmente protegidas por la NDTARU, las CC.AA. desean imponer parámetros más exigentes, están plenamente legitimadas para hacerlo.

Así las cosas, el TC en sus SSTC 48 y 49/1988, ambas de 22 de marzo, aclara que *“la finalidad perseguida por la Constitución al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de una materia es asegurar, en aras de intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, un común denominador normativo, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia en cuestión le ha sido asignado por la Constitución y su propio Estatuto”*.

En este punto, pensamos que la sujeción a este título competencial de la legislación básica sobre el medio ambiente podría servir de título para que se promulgase una ley básica del ciclo integral del agua (que, obviamente, englobaría al saneamiento y depuración de las aguas) y que ello resolvería muchos de los problemas que actualmente se ciernen sobre este ámbito.

⁵⁴⁷ Sobre esta legislación de desarrollo de las CC.AA., la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 9 de mayo de 2001 (recurso de casación núm. 808/1997), nos aclara que técnicamente, *“estas normas con precisión técnica se llaman normas complementarias regionales, que así deben llamarse para no confundirlas con las normas reglamentarias que desarrollan una ley. Cuando el Estado se reserva la potestad de dictar la normativa básica, las normas que dictan las Comunidades Autónomas sobre la materia de las que se trata, propiamente no ejecutan o desarrollan aquéllas, sino que la complementan, la adicionan, le añaden algo que no es meramente el complemento indispensable –más allá del cual no puede ir el Reglamento, sino que incorpora un contenido que no está contenido en la legislación estatal, sino que corresponde a la libertad de que goza –dentro del marco establecido por la legislación básica estatal– la Comunidad Autónoma para hacer su propia política en la materia”*.

2.1.2 La interpretación del Tribunal Constitucional de la expresión “aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma” contenida en el art. 149.1.22ª de la CE

No ha sido el anterior el único título competencial que ha hecho correr ríos de tinta, tanto por parte de nuestra más reputada doctrina⁵⁴⁸ como de nuestro TC, que ha tenido que emplearse a fondo en diversas sentencias para aclarar tantos otros títulos, como el art. 149.1.22ª al que ahora vamos a pasar revista; que alude a la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos⁵⁴⁹ cuando las aguas discurren por más de una C.A.

En relación a esta cuestión, ORTIZ DÍAZ⁵⁵⁰ desgrana magistralmente el significado de este precepto, de una forma casi quirúrgica, pero muy ilustrativa, que pasamos a comentar por resultar de interés.

Considera, en primer lugar, que el término “*legislación*”, es diáfano y al no añadir el calificativo de *básica*, como sí se hace en otros apartados, comprende, en consecuencia, tanto la legislación básica como la de desarrollo y ejecución sobre los recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una C.A. y que, por ello, esta competencia corresponde al Estado.

En segundo lugar, en cuanto al vocablo de “*ordenación*” de recursos y aprovechamientos hidráulicos, matiza que esta figura “*resulta un tanto compleja y puede comprender potestades de carácter normativo y también decisiones concretas y actos administrativos. Puede contener planes, para distintas acciones y servicios*” (como los planes nacionales de saneamiento y depuración, a nuestros efectos).

Igualmente, “*la ordenación posee un carácter bifronte: normas y actos administrativos*”; dentro de la que podrían entenderse amparados, por ejemplo, los planes hidrológicos, la normativa sobre trasvases intracuenca e intercuenca, la

⁵⁴⁸ Se ha debatido hasta la saciedad sobre el sentido de los términos “recursos” y “aprovechamientos” hidráulicos, sobre todo, obviamente, con carácter previo a esta STC, remitiéndonos en este punto a la más reputada doctrina. Sirvan como ejemplos más representativos de la misma: MARTÍN-RETORTILLO, S., “Competencias constitucionales y autonómicas...”, *op. cit.*, pp. 26 y 27; y EMBID IRUJO, A., “Las competencias sobre las aguas continentales: planteamiento normativo y realidad jurídica”, en *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas* (Coord. A. Embid Irujo), Tecnos, Madrid, 1993, p. 19.

Acerca de este debate, *vid.* CARO-PATÓN CARMONA, I. y MACERA TIRAGALLO, B. F., *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas...*, *op. cit.*, pp. 66 y ss.

⁵⁴⁹ Sobre el particular, *vid.* SÁNCHEZ BLANCO, A., “Recursos y aprovechamientos hidráulicos”, en *REDA*, núm. 34, 1982, pp. 425-440.

⁵⁵⁰ ORTIZ DÍAZ, J., “Competencias establecidas...”, *op. cit.*, pp. 40 y ss.

regulación sobre la captación de caudales, la fijación de prioridades en los usos y aprovechamientos hídricos, los criterios sobre organización de la gestión y administración de las aguas o el régimen general sobre las obras hidráulicas.

En tercer lugar, en cuanto al concepto de “*recurso hídrico*”, al formularlo de esta forma abierta, alcanza a las distintas variedades de aguas⁵⁵¹, a excepción de las aguas minerales y termales, que jurídicamente hablando no son *aguas*, sino propiamente recursos *minerales* y no *hídricos*.

En cuarto lugar, procede aclarar qué significa “*aprovechamiento hidráulico*” señalando que, a diferencia del *dominio* que otorga un derecho absoluto pudiendo usarse como se quiera siempre que no se dañe el dominio de otro, el *aprovechamiento* supone un derecho limitado anudado a las condiciones impuestas por el concedente y que no implica un derecho absoluto sino acotado al objeto para el cual se concedió. Los concesionarios, pues, son meros usuarios (como ocurre con la concesión de vertido de aguas residuales) limitados al objeto para el que le reconocieron el aprovechamiento y sujetos a la vigilancia y control de la Administración.

En quinto lugar, la figura de la “*concesión*” se halla precisada con nitidez en nuestro Ordenamiento; como el título jurídico en virtud del cual el concesionario queda habilitado a usar de una forma concreta un bien o recurso (en este caso, el hídrico), cuya titularidad continúa perteneciendo al propietario. ORTIZ DÍAZ apunta que se trata de la “*única potestad propiamente administrativa que menciona el art. 149.1.22ª*”.

Por tanto, recopilando todo lo anterior, “*legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos*” cuando las aguas discurran por más de una C.A. es una competencia estatal.

Esta interpretación del TC posteriormente ha sido aplicada por nuestros tribunales. Así, por ejemplo, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 20 de octubre de 2004 (recurso de casación núm. 3154/2002), donde se discutía la extralimitación competencial o no del Real Decreto 650/87, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca y de los planes hidrológicos. Se declaró que el ámbito territorial del Plan Hidrológico del Júcar no era disconforme a Derecho, siempre que se interpretase en el sentido de que el ámbito

⁵⁵¹ Las superficiales, subálveas, subterráneas, profundas, estancadas, fósiles, residuales o sucias, incluso las denominadas no convencionales como las aguas desalinizadas.

territorial definido en el mismo no incluía, en ningún caso, las aguas intracomunitarias de la C.A. de Valencia ni las de Castilla-La Mancha.

2.1.3 La competencia exclusiva del Estado sobre las obras públicas de interés general (art. 149.1.24ª de la CE)

Posemos ahora nuestra mirada en el art. 149.1.24ª de la CE, relativo a la competencia estatal sobre las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una C.A. La jurisprudencia constitucional se muestra unánime al defender la preferencia de este título competencial sobre otras posibles atribuciones de índole local o autonómica; lo que es resulta clave de cara a la construcción de las infraestructuras necesarias para llevar a cabo el proceso depurativo y al posible reparto de responsabilidad por los incumplimientos que se generen por no dispensar a las aguas el tratamiento exigido legalmente al no contar con infraestructura alguna para ello.

Y ello, en palabras de FERNÁNDEZ FARRERES, porque se presume que “*la atribución competencial a favor del Estado presupone la concurrencia de un interés general superior al de las competencias autonómicas*”⁵⁵².

Es más, las EE.LL. afectadas por la aprobación de los proyectos de las obras públicas hidráulicas de interés general y las obras y actuaciones hidráulicas de ámbito supramunicipal, incluidas en la planificación hidrológica, deberán iniciar, en su caso, el procedimiento de modificación del planeamiento urbanístico municipal, en caso de que sea contrario a las mismas, para adaptarlo a la implantación de las nuevas infraestructuras o instalaciones⁵⁵³.

El hecho de que una obra se declare como de interés general, en la práctica (cuando posteriormente, se decide su ejecución)⁵⁵⁴, ha implicado la asunción y

⁵⁵² Es por ello que, de conformidad con el art. 127.2 y 3 del TRLA, los órganos urbanísticos competentes no podrán suspender la ejecución de las obras hidráulicas de interés general ni las de ámbito supramunicipal. FERNÁNDEZ FARRERES, G., *La contribución del Tribunal Constitucional...*, op. cit., p. 218.

⁵⁵³ Ahora bien, para que ello sea así, se requiere que se haya cumplido el trámite de informe previo, respetándose así el derecho de participación en la elaboración de los proyectos técnicos de las entidades territoriales afectadas por las obras. Asimismo, estas obras están exentas de reunir licencia municipal para su construcción, dado que su “*marcado interés público*” implica que las mismas “*no pueden quedar frustradas por la voluntad municipal*” (STS de 2 de septiembre de 1990, FJ 3).

En iguales términos, la STSJ de Valencia de 11 de diciembre de 2000 (FJ 2), al expresar que la Confederación Hidrográfica del Júcar no está obligada a solicitar licencia municipal para la ejecución de una obra relativa a la captación, conducción y depósito para el abastecimiento de agua a determinadas poblaciones, dado el interés general de la obra.

⁵⁵⁴ Hacemos esta precisión porque el hecho de que una obra se declare de interés general no implica que inmediatamente se lleve a efecto, tal y como precisa EMBID IRUJO, “*la declaración de obra de interés*

financiación de la obra por la Administración General del Estado⁵⁵⁵. Así lo expone el propio Plan DSEAR, que afirma que *“con la declaración de las obras de interés general del Estado, la competencia se desplaza desde su titular originario a la Administración General del Estado, razón por lo que esta declaración requiere materializarse con una norma con rango de Ley. Esta solución ha llevado a la Administración General del Estado a hacerse cargo de un elevado número de obras hidráulicas de este tipo, más de 2.000 en los últimos 25 años”*⁵⁵⁶.

Asimismo, debemos traer a colación la interpretación efectuada por el TC sobre el concepto jurídico indeterminado de *“obras de interés general”*.

A este respecto, la STC (Pleno) 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20, en referencia al análisis de un precepto de la antigua Ley de Aguas que atribuía al Estado la competencia sobre las obras públicas de interés general o cuya realización afectase a más de una C.A. (y que, como se aprecia, reiteraba lo dispuesto en el art. 149.1.24ª de la CE), concluye que, *“este precepto, al reservar al Estado la competencia sobre las obras públicas de interés general no utiliza un criterio territorial de distribución de competencias semejante al que se establece en la regla 22ª del mismo art. 149.1, por lo que no puede excluirse a priori, como el Gobierno Vasco pretende, que puedan existir obras de interés general que afecten a las aguas que discurren íntegramente por el territorio del País Vasco”*.

Es decir, pueden existir obras de interés general cuya realización afecta íntegramente al territorio de una C.A. y obras de interés general cuya realización afecta al territorio de varias CC.AA.

general es, pues, un trámite, la mera apertura de una puerta que legitima posteriores actuaciones, sobre todo, en el ámbito presupuestario”. EMBID IRUJO, A., “Las obras hidráulicas de interés general”, en *Las obras hidráulicas* (Dir. A. Embid Irujo), Civitas, Madrid, 1995, p. 113.

⁵⁵⁵ No obstante, debemos llamar la atención que la declaración de una obra como de interés general no es el único mecanismo jurídico para que la Administración General del Estado pueda intervenir en la financiación y ejecución de las actuaciones de saneamiento o depuración; otras opciones son la firma de convenios de colaboración y el otorgamiento de subvenciones.

⁵⁵⁶ MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Plan DSEAR*, p. 30.

Por el contrario, FERNÁNDEZ GARCÍA sostiene que, analizada la naturaleza del Plan DSEAR, no se desplaza la competencia sobre la construcción de las obras efectuada la declaración de interés general o autonómico. FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F., “La declaración de interés general de las obras hidráulicas y su incidencia sobre la obligación de tratamiento de las aguas residuales vertidas a los ríos”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 19, 2011, pp. 119-137. Cita en pp. 3 y 4 de la versión electrónica de la base de datos de Aranzadi BIB 2011\240.

Sin embargo, ya hemos visto que el Plan DSEAR dice literalmente lo contrario.

A nuestro juicio, podríamos alegar además como un argumento más la literalidad del art. 149.1.24ª en cuestión, que dice “*obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma*”; pues es claro, que si el constituyente no hubiese querido atribuir al Estado la competencia sobre las obras declaradas de interés general localizadas en una sola C.A. no hubiera usado la conjunción “o” sino la conjunción “y”.

Este precepto constitucional ha tenido su desarrollo en el art. 46 del TRLA⁵⁵⁷ donde se enumeran las obras hidráulicas que son consideradas de interés general en el ámbito de las cuencas intercomunitarias y que pasamos a comentar porque creemos puede ser enmendado técnicamente en relación con el saneamiento.

En primer lugar, considera como tales las obras necesarias para la regulación y conducción del recurso hídrico, con la finalidad de garantizar su disponibilidad y aprovechamiento en toda la cuenca. Obviamente, dentro del concepto de “*conducción*” podrían entenderse comprendidas las canalizaciones necesarias para transportar el agua a las depuradoras y de ahí a los cauces, así como las conducciones de los efluentes una vez depurados para su reutilización. Igualmente, dentro de las nociones de *disponibilidad* y aprovechamiento en toda la cuenca consideramos que tienen cabida las obras necesarias para la depuración, pues difícilmente se puede aprovechar el agua para riego o cualquier otro consumo, si no está correctamente depurada.

En segundo lugar, también se califican de interés general: “*b) Las obras necesarias para el control, defensa y protección del dominio público hidráulico, sin perjuicio de las competencias de las CC.AA., especialmente las que tengan por objeto*

⁵⁵⁷ Asimismo, la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (LPHN) incorpora los anexos II y III donde se relatan una serie de obras hidráulicas calificadas de interés general cuya ejecución queda, además, comprometida a un determinado periodo de tiempo; de modo que las leyes presupuestarias deben plasmar los correspondientes compromisos del gasto necesario para llevarlas a efecto. *Vid.* al respecto, EMBID IRUJO, A., “La planificación hidrológica”, en *RAP*, núm. 123, 1990, pp.115 y ss.; y SÁNCHEZ MORÓN, M., “Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en el anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional”, en *RAP*, núm. 131, 1993, pp. 35-60.

Ahora bien, de acuerdo con FERNÁNDEZ GARCÍA, “*las obras hidráulicas declaradas de interés general en el Plan Hidrológico Nacional e incluidas en su listado de inversiones, son de obligada ejecución para la Administración del Estado. No obstante, su exigibilidad queda condicionada, no sólo al transcurso del plazo establecido en la Ley para el desarrollo de estas inversiones, sino también al cumplimiento de los actos posteriores de aplicación (tales como la elaboración de los proyectos, actos expropiatorios, etc.), necesarios para llevarlas a efecto*”. FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F., “La declaración de interés general...”, *op. cit.*, p. 26 [versión electrónica].

Asimismo, debemos señalar que, de conformidad con el art. 36.5 de la citada Ley, esta declaración produce los efectos de los artículos 46.2, 127 y 130 del TRLA, y del art. 10 de la Ley de Expropiación Forzosa en relación a la utilidad pública implícita en los planes de obras del Estado. BOE núm. 161, de 6 de julio de 2001; rect. BOE núm. 16, de 2 de agosto de 2001.

hacer frente a fenómenos catastróficos como las inundaciones, sequías y otras situaciones excepcionales, así como la prevención de avenidas vinculadas a obras de regulación que afecten al aprovechamiento, protección e integridad de los bienes del dominio público hidráulico". Aquí podrían tener cabida, por ejemplo, los tanques de tormentas ya que, a la par que cumplen una función defensiva ante fuertes avenidas de aguas, posibilitan que el agua entre paulatinamente en las depuradoras para ser tratada y que estas no vean desbordada su capacidad. Todo ello, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las CC.AA. [art. 46.1.b) TRLA].

Observamos, por tanto, que no aparecen mencionadas en ningún momento de un modo específico las depuradoras de aguas residuales ni otras infraestructuras a ellas asociadas, si bien podemos interpretar, como hemos dicho, que se entienden incluidas en *"las obras necesarias para el control, defensa y protección del dominio público hidráulico"*; dado que con la depuración se pretende el control sanitario sobre las aguas y la defensa y protección del dominio público hidráulico de la contaminación que provoca el vertido de aguas no depuradas o incorrecta o insuficientemente depuradas⁵⁵⁸.

No obstante, en nuestra opinión, no estaría de más reformar este precepto e incluir una alusión expresa a las infraestructuras de depuración; máxime cuando a continuación se cita que se consideran obras hidráulicas de interés general: *"d) Las obras de abastecimiento, potabilización y desalación cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma"*, volviéndose a omitir referencia alguna respecto a la tarea de la depuración, una prueba más de cómo el legislador ha primado principalmente la faceta del abastecimiento frente al saneamiento.

Abogamos, por ello, por una reforma del precepto para que las depuradoras se incorporen expresamente como posibles obras de interés general. Es más, teniendo en cuenta las últimas técnicas y tecnologías en depuración de las aguas capaces de generar energía a partir de los procesos depurativos, en esa modificación del precepto debería incorporarse también a las biofactorías o ecofactorías, que no se limitan a depurar las agua sino a revalorizar sus materiales de desecho (como lodos, arenas y grasas).

A nuestro juicio, la declaración de una obra como de interés general puede ser una solución para que las aglomeraciones urbanas se doten de las infraestructuras necesarias para la depuración de forma puntual, pero no de forma masiva, ya que

⁵⁵⁸ De hecho, a pesar de dicha omisión en la práctica se han reconocido varias obras de interés general consistentes en la construcción de depuradoras.

consideramos que una extensión generalizada de esta figura en realidad estaría abocada a producir un colapso o bloqueo institucional que empeoraría aún más la situación.

De ahí que la tendencia actual que propone el último Plan DSEAR es justo la contraria: pretende la *“reducción significativa del número de obras declaradas de interés general del Estado”*⁵⁵⁹. En esta idea subyace la constatación de un problema de mayor envergadura (motivo por el que se hace necesario cambiar el sistema de saneamiento): la asumida imposibilidad de dar respuesta y ejecutar las obras así declaradas.

En efecto, el Plan DSEAR⁵⁶⁰ propone reconsiderar y clarificar los criterios que permiten declarar una obra como de interés general, afirmando que se ha producido un *“uso excesivo de esta figura”*; y añade que *“respecto a las declaraciones de interés general, se constata que se ha declarado un número muy elevado de obras que no en todos los casos parece que están referidas a medidas que deban gozar de tal consideración y que, además, desbordan la capacidad de ejecución de la AGE, añadiendo obligaciones sobre materias que originalmente no son de su competencia”*. Efectivamente, la declaración de una obra como de interés general supone la traslación de la competencia y asunción de su financiación. Razón por la que *“en este Plan se revisan los criterios que deben aplicarse para adoptar este tipo de declaraciones y se propone incluso el replanteamiento de algunas de las declaraciones vigentes”*.

Llama poderosamente la atención que el Plan afirme que *“se ha declarado un número muy elevado de obras que no en todos los casos parece que están referidas a medidas que deban gozar de tal consideración”*; lo que viene a reconocer que se declararon de una forma un tanto caprichosa, arbitraria o sin motivo. Esto no puede más que suscitar nuestra crítica. También cabría pensar que la realidad no ha sido esa y que el comentario se debe a que ha desaparecido la situación fáctica por la cual se consideraban necesarias tales obras. Mas, si aplicamos la más pura lógica, esta reflexión se nos torna inverosímil. Sin desconocer que así haya podido suceder en algún caso puntual, cuesta creer que esto sea así por tres motivos:

- primero, porque las obligaciones de establecer colectores y aplicar tratamientos depurativos siguen perdurando legalmente;

⁵⁵⁹ MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Plan DSEAR*, p. 51.

⁵⁶⁰ *Ibidem*, p. 14.

- segundo, porque a no ser que estemos hablando de alguna aglomeración que hipotéticamente haya perdido habitantes-equivalente desde que la obra fue declarada, lo más probable es justo lo contrario: que sus necesidades de depuración hayan aumentado; y esto no solo porque haya ganado habitantes-equivalente por el mero transcurso del tiempo, sino por el simple hecho de que como la obra no se ha construido, las aguas han estado sin depurar un largo lapso de tiempo, luego es de pura lógica pensar que el medio receptor estará peor que cuando la obra fue declarada de interés general;
- tercero, porque el propio plan deja entrever (y así lo afirma en varios párrafos) la causa final por la que se pretende esta revocación de una parte de las declaraciones de las obras como de interés general: la falta de capacidad y financiación de la Administración General del Estado para llevarlas a cabo.

Así se deduce cuando expone que *“el elevado número de actuaciones de saneamiento y depuración declaradas de interés general del Estado implica una asunción de competencias por la AGE que hoy no se entiende justificada, una sobrecarga financiera que no es posible atender y, asociado a ello, una insuficiente recuperación global de los costes de las inversiones realizadas por carecer de los instrumentos tributarios oportunos, lo que no está en línea con lo dispuesto en la Directiva Marco del Agua ni en la legislación nacional”*⁵⁶¹.

Ergo, la argumentación para considerar su revocación no la centra en afirmar tanto que estas obras no sean necesarias sino en el hecho de las consecuencias que ello implica y en su reconocimiento de la falta de capacidad y financiación para construirlas, lo que es tanto como admitir la quiebra de nuestro modelo actual de saneamiento y depuración.

Se pone, por tanto, el foco en la sobrecarga financiera estatal, cuestión que quizá podría solucionarse con la creación de un Ente Regulador que mediante la homogenización de las tarifas ayudase a recaudar el dinero necesario para la ejecución de las obras e incluso, si en éste se delega esta competencia su ejecución material.

A mayor abundamiento, el Plan DSEAR, ahonda en otras dificultades que encuentra el Estado a la hora de ejecutar estas obras; *“creciente complejidad de los procesos de contratación, unida al adelgazamiento del sector público”*, lo que *“hace que hoy en día sea muy difícil contratar una obra de estas características en menos de*

⁵⁶¹ *Ibidem*, p. 31.

dos años desde que se concibe, y que los procesos de licitación sean cada vez más escasos. Así, en los últimos cinco años, entre la Dirección General del Agua, las nueve Confederaciones Hidrográficas y las dos Sociedades Estatales (ACUAES y ACUAMED), únicamente se ha licitado una treintena de obras, un promedio de seis depuradoras por año entre todas las entidades estatales del agua con capacidad para contratar”.

Es por esto que para CARO-PATÓN CARMONA y MACERA TIRAGALLO *“la inejecución de proyectos de obras aprobadas ha sido una práctica frecuente”, y remarcan que “esta forma de actuación consistente en aprobar más obras hidráulicas de las que se pueden realizar -a la vista de las dotaciones presupuestarias y de los recursos hídricos- supone que la decisión última acerca de qué obras se van a realizar (y sobre todo cómo programar la construcción de unas y otras) corresponderá al Gobierno, quedando esta decisión desvinculada (formalmente) del Organismo de cuenca”*⁵⁶².

Lo más preocupante es que el Plan DSEAR señala que *“si se mantiene este ritmo de contratación se necesitarían 22 años para licitar las 130 actuaciones de depuración pendientes, que han sido declaradas de interés general del Estado”*⁵⁶³.

Obviamente, un lapso de tiempo de 22 años (aunque hoy tendríamos que hablar de 19, dado que el último Plan DSEAR está fechado en 2021) es un horizonte temporal excesivamente largo, lo que refleja que vamos a continuar incumpliendo el Derecho comunitario si no se acometen profundas reformas en el sector, partiendo de lo más básico, la obtención de la financiación necesaria, cuestión para la que creemos oportuno el establecimiento de un Ente Regulador.

Otro argumento que debemos aquí traer a colación es que el hecho de que una obra sea declarada de interés general por el Estado, implica que el mismo asume su ejecución y financiación, de una obra que inicialmente no es de su competencia. En palabras del Plan DSEAR, *“el régimen económico-financiero estatal de las aguas está orientado a recuperar costes de manera limitada sobre las inversiones que son de competencia estatal, y no está preparado para recuperar costes sobre inversiones para*

⁵⁶² CARO-PATÓN CARMONA, I. y MACERA TIRAGALLO, B. F., *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas...*, op. cit, pp. 126 y 127.

⁵⁶³ MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Plan DSEAR*, p. 31.

*las que el Estado no es originalmente competente (depuración, por ejemplo)”⁵⁶⁴. Esto es un elemento clave, pues, la Administración General del Estado no dispone de un tributo propio, como sí tienen instaurado las CC.AA., mediante el canon de saneamiento y otras figuras, para recuperar los costes del saneamiento; “*al no tratarse de un asunto de su propia competencia,*”⁵⁶⁵. De ahí que deberemos valorar acometer también reformas en el ámbito económico-financiero.*

Resulta llamativo que si es la C.A. la que construye la obra por declararla de interés autonómico, para ello cuente con diversos mecanismos para la recuperación de costes, que “*van desde el canon de saneamiento, que es un tributo propio de las Comunidades Autónomas, a las fórmulas de recuperación concretas que se puedan establecer mediante convenios, caso a caso*”. Sin embargo, si es el Estado el que ejecuta la obra, al no disponer de un tributo específico, ello provoca que, dependiendo de la Administración pública que ejecute la obra, “*la contribución directa de los ciudadanos beneficiados puede ser muy distinta, incluso inexistente, sin que ello responda a criterios claramente racionales*”⁵⁶⁶. Efectivamente, ello no parece muy justo ni equilibrado.

Finalmente, y al margen de lo anterior consideramos que resultaría oportuno clarificar ciertos criterios en torno a las obras:

En primer lugar, los criterios que han de reunirse para que una depuradora sea calificada de interés general; es decir, no basta con que el texto aluda a que las depuradoras pueden ser calificadas de interés general, sino que se ha de aclarar en qué supuestos pueden hacerlo e introducir así elementos objetivos (el hecho de que pese una condena por parte del TJUE pudiera ser uno de ellos).

En segundo lugar, los criterios de priorización de las medidas que se pretenden ejecutar (recordemos que se requerirían 19 años para llevar a cabo las ya propuestas). Afirmar el Plan DSEAR que son necesarios “*criterios claros, objetivos y transparentes, que vinculen a las Administraciones públicas con el cumplimiento de los planes establecidos, evitando desviaciones*”⁵⁶⁷; y, propone como tales los siguientes de carácter ambiental, técnico-económicos y social, junto con sus indicadores oportunos.

⁵⁶⁴ *Ibidem*, p. 16.

⁵⁶⁵ *Ibidem*, p. 32.

⁵⁶⁶ *Ibidem*, p. 32.

⁵⁶⁷ *Ibidem*, p. 35.

Tabla 12 - Criterios e indicadores de priorización de las obras según el Plan DSEAR

	Indicadores
CRITERIOS DE CARÁCTER AMBIENTAL	
A1. Asegurar el cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE	Respuesta a proceso de infracción
A.2. Favorecer el cumplimiento de los objetivos ambientales y la DMA	Corrección de situaciones de incumplimiento
A.3. Favorecer el cumplimiento de otros objetivos de la planificación hidrológica o sectorial	Riesgo de incumplimiento de objetivos ambientales
CRITERIOS DE CARÁCTER TÉCNICO – ECONÓMICOS	
B1. Favorecer medidas coste-eficaces	Indicadores de planificación (específicos por tipo)
B2. Favorecer las actuaciones que puedan ejecutarse en el corto plazo	Estado de desarrollo de la medida
B3. Impulsar las actuaciones que dispongan de financiación comunitaria	Participación de Fondos Europeos
CRITERIOS DE CARÁCTER SOCIAL	
C1. Contribuir al desarrollo de los municipios más desfavorecidos	Renta media
	Desempleo
C2. Contribuir al equilibrio territorial y a la estabilidad demográfica	Densidad de población
	Población mayor de 65 años

Fuente: Plan DSEAR⁵⁶⁸.

Y propone la priorización de las medidas atendiendo a que se trate de:

- “Actuaciones destinadas a lograr los objetivos y el cumplimiento de obligaciones derivadas de la Directiva 91/271/CEE relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas, situando en un nivel de máxima priorización aquellas medidas dirigidas a resolver los casos sobre las que se haya producido sentencia condenatoria del TJUE. Les seguirán las actuaciones correspondientes a casos que se encuentren incursos en un procedimiento de infracción, graduadas en su urgencia según el avance de dichos procedimientos.
- Actuaciones destinadas a alcanzar los objetivos ambientales de la planificación hidrológica y, en general, a atender el acervo comunitario y legislación nacional en materia de protección de las aguas.
- Actuaciones que responden a criterios de racionalidad económica, como la disponibilidad y posibilidad de aprovechamiento de fondos europeos, y a la consideración de sus efectos positivos sobre otros problemas ambientales y sociales y, en particular, las medidas que redunden en apoyo a las zonas desfavorecidas y en riesgo de despoblamiento”⁵⁶⁹.

⁵⁶⁸ Ibidem, p. 59.

⁵⁶⁹ Ibidem, p. 60.

A nuestro juicio, los criterios establecidos por el Plan DSEAR se muestran un tanto reiterativos entre sí porque, por ejemplo, el primero va dirigido al cumplimiento de la DTARU y el segundo a atender el acervo comunitario. Igualmente, el segundo criterio habla del logro de los objetivos ambientales de la planificación hidrológica cuando es un hecho que muchos de ellos están relacionados con el cumplimiento de la DTARU y ya quedarían englobados en el precedente.

Asimismo, apreciamos que tampoco se puede deslindar nítidamente las razones ambientales y económicas, porque, por ejemplo, las multas que nos ha impuesto el TJUE evidentemente tienen un contenido económico, pero obedecen en última instancia a una motivación ambiental consistente en la contaminación de las aguas por la falta de implantación de sistemas colectores y la falta de tratamientos de depuración adecuados.

El Plan elabora una serie de criterios ambientales, económicos y sociales. En relación a estos dos últimos grupos, los relativos a criterios económicos y sociales (como, por ejemplo, de renta media, tasa de desempleo, densidad de población y contribución al equilibrio territorial y estabilidad demográfica), el Plan incorpora una serie de fórmulas de cálculo que consideramos de utilidad y acogemos⁵⁷⁰.

No obstante, en cuanto a los criterios ambientales que incorpora y que vamos a reproducir bajo estas líneas, consideramos que son mejorables, principalmente por dos motivos: primero, porque ni han tenido en cuenta las distintas fases jurídicas de los procedimientos de incumplimiento por Derecho comunitario ni tampoco ciertas precisiones relativas a la NDTARU que nosotros incorporamos en la propuesta de cosecha propia que hemos confeccionado a estos efectos.

⁵⁷⁰ Vid. al respecto, *Ibidem*, pp. 65 a 72.

Tabla 13 - Priorización de criterios ambientales según el Plan DSEAR

A.- Criterios ambientales		
A1. Asegurar el cumplimiento de la D.91/271/CEE	Prioridad 1	Básicas – Procedimiento con Sentencia
	Prioridad 2	Básicas – Procedimiento en Dictamen
	Prioridad 3	Básicas - Procedimiento previsible (no conformidad)
A2. Favorecer el cumplimiento de los objetivos ambientales y la DMA	Prioridad 3	Complementarias - logro objetivos
	Prioridad 4	Complementarias - protección adicional de las aguas
A3. Favorecer el cumplimiento de otros objetivos de la planificación hidrológica o sectorial	Prioridad 5	Otros objetivos, sin riesgo adicional
	No	Otros objetivos, riesgo para objetivos
Medidas de máxima urgencia: no se aplican criterios técnico económicos y sociales		
Medidas susceptibles de aplicación de criterios técnico-económicos y sociales		

Fuente: Plan DSEAR⁵⁷¹.

⁵⁷¹ *Ibidem*, p. 73.

A la vista del Plan DSEAR y de sus carencias, hemos reforzado varias parcelas jurídicas no valoradas por este y que consideramos sería conveniente que se recogieran en una ley básica de ámbito estatal:

1º) Acciones destinadas al cumplimiento de condenas impuestas por el TJUE. Priorizando estas en función de las obras que podamos ejecutar antes para evitar el recargo de las multas coercitivas.

2º) Acciones destinadas a evitar o paliar futuras condenas del TJUE por procedimientos abiertos contra España, ordenadas como primer subcriterio según el avance del Estado del procedimiento judicial o administrativo. En concreto, a nuestro juicio, el orden debería ser el siguiente:

- a) si se ha planteado ya el recurso ante el TJUE;
- b) si aún no se ha planteado recurso, pero sí un dictamen motivado;
- c) si las dos anteriores cuestiones aún no se han realizado, pero nos encontramos en la fase administrativa y hemos recibido una carta de emplazamiento de la Comisión;
- d) si aún no se ha iniciado el procedimiento administrativo, pero hemos remitido a la Comisión europea un informe de no conformidad con la DTARU en cumplimiento de nuestro deber de información (ya se trate del informe bianual del art. 17 de la DTARU o de las comunicaciones anuales que impone la NDTARU).

Como segundo subcriterio de las anteriores, las ordenaría teniendo en cuenta, igualmente, la importancia económica de la posible sanción a imponer, el tiempo de ejecución de las obras que se nos requiere y cuáles somos capaces de ejecutar antes para evitar que se nos impongan estas sanciones.

3º) Otras acciones destinadas al cumplimiento de la normativa comunitaria. Priorizando dentro de estas aquellas que pueden aprovechar fondos europeos.

4º) Acciones destinadas al cumplimiento de las diversas obligaciones que implanta la NDTARU (nuevos tratamientos, eficiencia energética o reutilización del agua); priorizadas según el criterio temporal en el que deban cumplirse según el tamaño de las aglomeraciones urbanas y la zona donde se produce el vertido (dado que, como hemos visto se establece un gran abanico de plazos).

5º) Acciones para el cumplimiento de los objetivos ambientales de la planificación hidrológica nacional y acciones dirigidas al cumplimiento del resto de

legislación nacional que implican una de protección reforzada o adicional de las aguas respecto de la normativa comunitaria que tiene prioridad.

Asimismo, una vez ejecutadas las acciones básicas, podría atenderse a las acciones complementarias que recogen los planes hidrológicos, aplicando para ello el análisis coste-eficacia, al que se refiere el art. 43.6 del Reglamento de la Planificación Hidrológica, que dispone que *“la selección de la combinación de medidas más adecuada, especialmente para el caso de las complementarias, se apoyará en un análisis coste-eficacia. En este análisis se considerarán los aspectos económicos, sociales y ambientales de las medidas”*.

Finalmente, también debemos mencionar que el Plan DSEAR apunta al hecho de que en ocasiones la Administración General del Estado desconoce las obras que las CC.AA. han declarado como de interés porque dice *“no tienen publicada esta información”*⁵⁷². Esto ha provocado en la práctica que a veces se haya dado el caso de una doble declaración de interés general del Estado y de interés autonómico sobre una misma actuación.

Bajo nuestro criterio, este problema se resolvería con el refuerzo de la cooperación administrativa entre ambas Administraciones y con una propuesta que realizamos y que es verdaderamente fácil de implementar, consistente en el hecho de que las CC.AA. deban informar al Estado de las declaraciones de interés autonómico por ellas efectuadas o incluso en la exigencia de que esta declaración se inscribiese en un Registro centralizado de obras. Entendemos que este registro, en modo alguno, invadiría las competencias de las CC.AA., pues podría ser creado al amparo de la competencia de legislación básica sobre medioambiente (del mismo modo que ya existe el censo nacional de vertidos, sin que haya sido planteada en ningún momento su inconstitucionalidad).

Esta labor de recopilación de información y registro se podría llevar a cabo bien con la creación de un Registro Nacional de las obras hidráulicas.

Consideramos que se trata de una posibilidad perfectamente realizable y que no implica ninguna injerencia en las competencias de las CC.AA., dado que ellas siguen ostentando la posibilidad de declarar las obras de interés autonómico en su territorio,

⁵⁷² *Ibidem*, p. 51.

siendo esta propuesta del informe e inscripción en el registro una mera técnica de cooperación administrativa de carácter informativo.

En el ámbito práctico a la hora de determinar las responsabilidades por la falta de depuración de las aguas residuales el elemento de la obra hidráulica ha sido, como señala ARANA GARCÍA, *“fundamental en la solución que el Tribunal Supremo ha dado recientemente a esta cuestión y que puede marcar en el futuro gran parte del debate sobre la distribución de competencias y, por tanto, de responsabilidades en materia de saneamiento de aguas residuales”*⁵⁷³. El autor expone magistralmente el asunto objeto de la STS núm. 1100/2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 29 de julio (recurso de casación ordinario núm. 223/2020), que abordaremos cuando analicemos el caso de Andalucía, dado que en realidad se centra en las obras declaradas de interés autonómico por esta C.A.

Finalmente, para cerrar el abordaje de las obras de interés general del Estado, debemos plantearnos qué consecuencias jurídicas tiene esta declaración al margen de que ello suponga, como hemos indicado, el desplazamiento de la competencia para la ejecución de la obra y si los ciudadanos pueden accionar algún mecanismo para su exigencia y, en concreto, solicitar que la Administración pueda ser condenada por inactividad. Algún autor así lo sostiene en casos de *“incumplimiento flagrante”*⁵⁷⁴.

La jurisprudencia responde a ello muy bien en la SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 2876/2005, de 1 de junio, que pasamos a analizar.

En este supuesto el Ayuntamiento de Cádiz interpuso recurso contencioso-administrativo por inactividad administrativa del Ministerio de Medio Ambiente por falta de ejecución de unas obras de abastecimiento fundamentado en el art. 29 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA)⁵⁷⁵, según el cual, en los casos donde la Administración en atención a una disposición general que no precise de actos de aplicación, venga compelida a acometer una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella podrán reclamar a la Administración su cumplimiento; y, en el caso de no ser atendido este requerimiento previo en el plazo de tres meses, estos

⁵⁷³ ARANA GARCÍA, E., “La obra hidráulica como elemento determinante...”, *op. cit.*, p. 308.

⁵⁷⁴ FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F., “La declaración de interés general...”, *op. cit.*, p. 8 [versión electrónica].

⁵⁷⁵ BOE núm. 167, de 14 de julio de 1998.

podrán deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración.

En concreto, el Ayuntamiento defendía que las obras habían sido declaradas de interés general en base a dos leyes:

De un lado, según la recurrente la obra se hallaba declarada de interés general por la Ley 17/1995, de 1 de junio, de transferencia de volúmenes de agua de la cuenca del río Guadiaro a la cuenca del río Guadalete⁵⁷⁶. Sin embargo, como analiza el Tribunal, lo cierto es que esta ley solo *“efectúa una genérica declaración de interés general en relación con los sistemas hidráulicos de la cuenca del río Guadiaro”*, sin que se mencione la obra concreta de abastecimiento que reclama el Ayuntamiento; por lo que, en realidad, al no estar concretada esta obra, no es posible reclamar en virtud del art. 29 de la LJCA que exige que la prestación cuya inactividad se reclama esté reconocida expresamente en una disposición que no precise de actos de aplicación posteriores (que no era el caso).

En realidad, lo que decía la mencionada Ley es que una Comisión de explotación decidiría (por tanto, se requería un acto posterior) el seguimiento del Plan de Infraestructuras Hidráulicas del Guadiaro y el seguimiento de las medidas para la mejora de la gestión de los recursos hídricos en la cuenca del Guadalete (art. 3); de modo que la obra quedaba condicionada a las previsiones plasmadas en los Planes Hidrológicos de Cuenca en el marco temporal 2001-2008. Lo cierto es que la obra a realizar se detalló posteriormente, en el Plan de Infraestructuras de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir que fue aprobado en su primera fase el 15 de enero de 2003, por lo que cuando el Ayuntamiento efectuó el requerimiento previo, el 13 de abril de 2002, la obra no estaba detallada; consecuentemente, considera el Tribunal que no se cumplen los parámetros del art. 29 de la LJCA, *“pues no se aprecia, cuando se efectúa el requerimiento de la actora, que exista por parte de la Administración demandada una concreta obligación que tuviera que cumplir con relación a aquel Ayuntamiento”*.

De otro lado, se da la circunstancia que el referido proyecto de abastecimiento se declara de interés general por la LPHN de 2001. De ahí que se plantee en el caso si bajo este paraguas el requerimiento realizado por el Ayuntamiento el 13 de abril de 2002, al ser posterior a la entrada en vigor de la norma, permitiría su exigencia de acuerdo con el

⁵⁷⁶ BOE núm. 131, de 2 de junio de 1995.

art. 29 de la LJCA. Sin embargo, el Tribunal rechaza también esta posibilidad porque considera que esta declaración contenida en la LPHN de 2001 *“no supone tampoco una obligación inmediata del Estado de ejecutar esa obra, pues se efectúa a los efectos de la Legislación sobre Expropiación Forzosa, lo que implica actos posteriores de aplicación (proyectos, procedimiento expropiatorio, etc.) y, aparte, en su art. 36.3 establece un plazo temporal para el desarrollo de las inversiones relacionadas en el anexo II, entre la que se encuentra ese proyecto de abastecimiento, que se concreta en el período 2001-2008”* y que *“su desarrollo está sujeta a ese plazo temporal establecido en la Ley y a otros actos de aplicación que impiden que nos encontremos con el establecimiento de una concreta obligación”*. De lo que se deduce que solo con posterioridad a 2008 el Ayuntamiento hubiera podido reclamar por inactividad.

De esta sentencia podemos extraer, en definitiva, tres conclusiones: 1ª) que solo será posible la exigencia de ejecución de una obra de interés general cuando se halle expresamente así declarada, no siendo válidas las declaraciones genéricas de realización de obras necesarias para el abastecimiento; 2ª) que se requiere que no sean necesarios actos posteriores de concreción (ex. 29 de la LJCA); y 3ª) que es muy importante atender a la concreta cobertura legal que brinda la norma, de modo que, si establece un plazo para la ejecución, estas no serán exigibles inmediatamente con la declaración de interés general, sino que se atenderá al plazo estipulado para ello.

Ahora bien, el hecho de que los ciudadanos u otras Administraciones como los Ayuntamientos no puedan exigir en aplicación del art. 29 de la LJCA la realización de estas obras hasta que se concreten, no significa que la Administración autora de la declaración de interés general no sea responsable de su falta de ejecución ante posibles incumplimientos del Derecho comunitario (como puede ocurrir a la luz de la DTARU, en el caso de que la obra declarada de interés general o autonómico sea una depuradora). Abordaremos esto más adelante, cuando analicemos el reparto competencial y el modelo de saneamiento de Andalucía, y traigamos a colación la interesante STS núm. 1100/2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 29 de julio (recurso de casación ordinario núm. 223/2020) que aclara de un modo ejemplar esta cuestión.

Dicho esto, continuamos con el análisis constitucional de las competencias de las CC.AA. en relación con el saneamiento y depuración de las aguas.

2.2 Las competencias de las Comunidades Autónomas con incidencia en el saneamiento y depuración de las aguas

El Estado de las Autonomías⁵⁷⁷ consagrado por nuestra CE (arts. 2 y 137) comporta, como ya apuntara EMBID IRUJO, la existencia de CC.AA. “dotadas de potestad legislativa y con competencias muy sustanciales en materia de medioambiente, aguas y régimen local”⁵⁷⁸; lo que va a tener una influencia decisiva en nuestro campo.

A la vista del art. 148 de la CE, podemos destacar las siguientes competencias relacionadas con nuestra materia, que las CC.AA. pueden asumir, si lo desean, en sus respectivos Estatutos:

- Las obras públicas de interés de la C.A. en su propio territorio (art. 148.1.4ª de la CE); requiriéndose el correspondiente procedimiento y declaración administrativa de interés para dicha Comunidad⁵⁷⁹.

Ello explica, como expone FANLO LORAS, la existencia hoy en día de “un régimen jurídico plural y diversificado de las obras hidráulicas de saneamiento, según las distintas Comunidades Autónomas”⁵⁸⁰.

A consecuencia de la falta de coordinación entre AA.PP. y, especialmente, de transparencia de las CC.AA., se han dado casos donde se ha producido una doble declaración de una obra como de interés general del Estado y de interés autonómico. Por eso defendemos en esta tesis la creación de un Registro Nacional de las obras hidráulicas.

- La gestión en materia de protección del medioambiente (art. 148.1.9ª de la CE). A nuestros efectos, esto conlleva que pueden arrogarse, obviamente, competencias de protección de los recursos hídricos.

⁵⁷⁷ En GALERA VICTORIA, A. (Coord.), *La cuestión territorial en España. Un debate histórico, político y constitucional necesario*, Comares, Granada, 2024, se aborda con todo detalle algo de lo que en esta sede no podemos ocuparnos: la descentralización territorial en España, el modo de organizar territorialmente el poder en nuestro país y los reajustes necesarios para lograr una gestión pública más eficaz.

⁵⁷⁸ EMBID IRUJO, A., “El derecho a los servicios...”, *op. cit.*, p. 63.

⁵⁷⁹ Un ejemplo en el ámbito hídrico es el Decreto 98/2005, de 29 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se declaran urgentes y de interés general determinadas obras de mejora de abastecimiento de agua en la Comunidad de Madrid. Se declaran urgentes, de un lado, las obras de ampliación de la capacidad de bombeo del Embalse de Picadas y las obras de la Estación de Tratamiento de Agua Potable de Majadahonda; y de otro, las obras de duplicación de la Estación de Tratamiento de Agua Potable del Embalse de Valmayor, y las obras de construcción de una nueva estación de bombeo y planta de tratamiento para el abastecimiento en Aranjuez y su zona de influencia desde Almoguera-Algodor.

⁵⁸⁰ FANLO LORAS, A., “Obras Hidráulicas de Saneamiento y Depuración”, en REALA, *op. cit.*, p. 280.

- Los proyectos, la construcción y la explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la C.A.⁵⁸¹ y las aguas minerales y termales (art. 148.1.10ª de la CE).
- La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial⁵⁸² (art. 148.1.11ª de la CE).

Finalmente, aunque no se trata a primera vista de competencias hídricas, debemos aludir a los siguientes preceptos:

- Art. 148.1.2ª de la CE, por el que las CC.AA. podrán asumir competencias sobre *“las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local”*, pues con sujeción al mismo han precisado a través de sus leyes autonómicas las competencias de sus municipios, objeto de un próximo epígrafe.

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, así como su normativa de desarrollo, llevada a cabo por el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, tienen carácter básico, por lo que las distintas CC.AA. han aprobado su propia normativa de saneamiento y depuración de las aguas residuales configurando, a su vez, las competencias municipales en este ámbito⁵⁸³.

- Art. 148.1.21ª de la CE, que contempla su competencia sobre sanidad e higiene; aunque, salvo alguna puntual excepción, la regulación del saneamiento y depuración en las CC.AA. se ha desarrollado desde el ámbito hídrico.

⁵⁸¹ Hemos de recordar que, conforme a la doctrina emanada del TC, la delimitación del criterio de *interés autonómico* no resulta sencilla. En principio, *“no es necesariamente coincidente con el criterio territorial de la cuenca hidrográfica”*, por lo que habrá de ser *“concretado en cada caso”* (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 15). CARBALLEIRA RIVERA sostiene que de la lectura del art. 148.1.10.ª se infiere que este criterio despliega sus efectos sobre un sector muy acotado de la gestión de los recursos hidráulicos, al remitirse ese interés autonómico a unas concretas actuaciones materiales ejecutables sobre el demanio público e identificadas con la realización de proyectos, la construcción de infraestructuras y la explotación de las mismas y respecto de unas concretas utilidades, a saber, las concesiones y usos, los canales y los regadíos. CARBALLEIRA RIVERA, M. T., *“El reparto competencial en materia de aguas”*, en *Nuevo Derecho de Aguas* (Coord. S. González-Varas Ibáñez), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, p. 286.

⁵⁸² Como ha indicado MARTÍN MATEO, la gestión de la pesca implica obviamente su hábitat y, entre los elementos que lo conforman, sin duda, la calidad de las aguas. MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental (Recursos Naturales)*, vol. III, Trivium, Madrid, 1997, p. 304.

⁵⁸³ Sobre la diversidad de los distintos modelos autonómicos de saneamiento y depuración de las aguas residuales, *vid.* FANLO LORAS, A., *“Obras Hidráulicas de Saneamiento y Depuración”*, en *Las Obras...*, *op. cit.*, p. 150.

- Incluso a sus competencias sobre agricultura (art. 148.1.7ª de la CE) y urbanismo (art. 148.1.3ª de la CE), que como veremos cuando hablemos de los Estatutos de autonomía también han servido de base para promulgar normativa relacionada.

En efecto, como pone de manifiesto FANLO LORAS, algunos títulos constitucionales, aparentemente apartados de lo que constituye el núcleo duro del título específico referente a los recursos y aprovechamientos hidráulicos, han mostrado una “*virtualidad insospechada*”, cuyo desarrollo ha dado fruto en una “*muy diversa legislación sectorial dictada por las Comunidades Autónomas que evidencia el entrecruzamiento competencial*”⁵⁸⁴.

A las anteriores competencias, habría que sumar, como antes hemos indicado, que las CC.AA. están facultadas para el desarrollo de la legislación básica estatal anteriormente expuesta, como así ha sucedido en prácticamente todas las CC.AA.

Al amparo de estos títulos competenciales, se han aprobado multitud de normativas autonómicas, para nada homogéneas, que regulan las actividades de saneamiento y de depuración de las aguas residuales. En palabras de GAYA FUERTES, “*las hay que no han realizado prácticamente ninguna intervención mientras que otras llegan incluso a ejercer la función del abastecimiento, saneamiento y depuración mediante sociedades o entes públicos autonómicos (caso del Canal de Isabel II en la Comunidad Autónoma de Madrid), o a establecer normativamente una cierta regulación en materia de tarifas o de calidad del servicio*”⁵⁸⁵.

Poniendo este listado en relación con las anteriores competencias estatales que hemos visto y con las posteriores locales que veremos, resulta evidente, por tanto, la confluencia en materia hídrica de títulos competenciales plurales, lo que exige la coordinación de los Poderes públicos a fin de que las competencias se ejerzan de forma coherente. En este sentido, ÁLVAREZ CARREÑO precisa que, de no ser así, “*la acción pública sobre la protección de la calidad de las aguas y la lucha contra su*

⁵⁸⁴ 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 *REALA* núm. 255-256, 1992, p. 554.

⁵⁸⁵ GAYA FUERTES, J., *Informe sobre la regulación del ciclo...*, op. cit., p. 21.

contaminación puede verse entorpecida por la posible concurrencia en la adopción de estas medidas de muy distintas Administraciones”⁵⁸⁶.

Ahora bien, recordemos que el art. 148 de la CE lo que contempla es la *posibilidad* de asunción por parte de cada una de las CC.AA. de estas competencias, si así lo reflejan en sus Estatutos. Por tanto, como indica el TC, será preciso acudir a los Estatutos de Autonomía para *“conocer el concreto sistema de delimitación competencial que se ha producido en cada caso, pues no todos los Estatutos utilizan las mismas fórmulas conceptuales para definir las competencias de la Comunidad Autónoma respectiva en materia de aguas”* [STC (Pleno) 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 14]⁵⁸⁷.

Asimismo, sobre la adquisición de la titularidad de las competencias por parte de las CC.AA., hemos de destacar que, desde fecha bien temprana, el TC estableció que estas se adquieren *“por obra de los respectivos Estatutos de Autonomía y que esta atribución ipso iure de competencia debe entenderse como posibilidad de ejercicio inmediato, salvo en aquellos supuestos en los que para poder hacer efectivo ese ejercicio resulta necesario e imprescindible el traspaso de servicios. En estos casos es constitucionalmente lícito el ejercicio de las competencias por el Estado mientras los servicios no son transferidos”* [SSTC (Pleno) 25/1983, de 7 de abril, (Pleno) 113/1983, de 6 de diciembre, (Sala Primera) 125/1983, de 26 de diciembre, (Pleno) 155/1990, de 18 de octubre, etc.]⁵⁸⁸.

⁵⁸⁶ ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., *El régimen jurídico de la depuración... op. cit.*, p. 36.

⁵⁸⁷ A mayor abundamiento, como aclara la STC (Pleno) 227/1988, de 29 de noviembre, en relación con la aludida diversidad de formulaciones estatutarias: *“las CC.AA. que se han constituido por el procedimiento del art. 143 de la CE (salvo en el caso de que se haya ampliado su ámbito competencial por la vía del art. 150 de la CE) no pueden haber asumido competencias sino en el marco de lo dispuesto en el art. 148.1, en tanto que las Comunidades que han accedido a la autonomía por el procedimiento previsto en el art. 151 o disposición transitoria segunda de la CE han podido incluir en sus Estatutos cualesquiera competencias no reservadas al Estado por el art. 149.1 (art. 149.3 de la Constitución). Dicho está con ello que, en materia de aguas terrestres, las competencias de las primeras, cualesquiera que sean las expresiones con que se plasmen en los Estatutos, no pueden exceder del ámbito material acotado por el art. 148.1.10ª de la Constitución, a cuya luz deben ser interpretadas y aplicadas; en tanto que el límite material de las competencias asumidas por las segundas viene constituido por las que el art. 149.1.22ª reserva en exclusiva al Estado, siendo preciso determinar, dentro de este límite, cuáles han asumido efectivamente y cuáles no”* y que *“el Estado tiene todas las competencias que, de acuerdo con la Constitución, no han sido o no han podido ser asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos, y mientras no las asuman o les sean transferidas, puesto que las previsiones estatutarias sobre una futura ampliación del ámbito competencial autonómico no constituyen en sí mismas sino meras expectativas”* (FJ 14).

⁵⁸⁸ Ahora bien, llevados a cabo esos traspasos de servicios *“debe entenderse que la posibilidad de ejercicio de las competencias autonómicas se produce de forma inmediata sin que, salvo que existan regímenes transitorios específicos y explícitos, la plena aplicación de la nueva estructura territorial del*

Los Estatutos de Autonomía juegan, por tanto, un papel fundamental a la hora de precisar las competencias autonómicas en materia hídrica dado que señalan las competencias reales de las CC.AA., a la par precisan las estatales (recordemos que, de conformidad con el art. 149.3 CE, las competencias no asumidas estatutariamente corresponderán al Estado).

Antes de proseguir con el estudio de los preceptos apuntados, debemos ocuparnos de otras cuestiones con ellos relacionados, y en particular, con la posibilidad de que se asuman competencias no asignadas al Estado en la CE; lo que va a tener una importante repercusión en materia hídrica y, consecuentemente, en algunas tareas relacionadas con el saneamiento y la depuración y con el concepto de cuenca hidrográfica.

2.3 La competencia sobre las materias no atribuidas por la Constitución ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas: la importancia del principio dispositivo y el concepto de cuenca hidrográfica como criterio de delimitación competencial

Una de las cuestiones nucleares en materia hídrica estriba en que, en virtud del art. 149.3 CE, las CC.AA. pueden arrogarse, además, competencias sobre otras materias no atribuidas de modo expreso al Estado en la CE, si así lo determinan en sus respectivos Estatutos (principio dispositivo). El art. 148 de la CE no pormenoriza una relación exhaustiva o *numerus clausus* de las competencias susceptibles de ser asumidas por las CC.AA., sino que se trata de un listado meramente enunciativo de competencias que puede ser completado con otras materias no mencionadas inicialmente, por mor de la cláusula de competencia residual contenida en el art. 149.3 CE.

Esto unido al hecho, como acabamos de ver, de que el art. 149.1.22ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre “*la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma*”, se interpreta, *a sensu contrario*, como que el Estado *no* tiene competencia exclusiva sobre las aguas que discurran *íntegramente por una sola CA*.

Estas aguas que discurren íntegramente por el territorio de una C.A. se denominan cuencas *intracomunitarias* o *internas*, a diferencia de las que lo hacen por

Estado diseñada por la Constitución y los Estatutos pueda quedar supeditada a circunstancias externas”. STC (Pleno) 243/1993, de 15 de julio, FJ 5.

los territorios de varias CC.AA., que reciben el nombre de cuencas *intercomunitarias*. Las cuencas hidrográficas se dividen así según su ámbito geográfico.

Sobre las primeras, la C.A. en cuestión (donde se ubique esa cuenca intracomunitaria) podrá ampliar su marco competencial y, con ello, consecuentemente su autonomía. Esta es la tónica habitual en la práctica, como veremos cuando pasemos revista a los respectivos Estatutos de Autonomía⁵⁸⁹.

Por tanto, en el reparto competencial en materia de aguas resulta decisivo el concepto de *cuenca hidrográfica*. Este concepto ha sido el legalmente asumido, y así se recoge actualmente en el art. 14 TRLA, al proclamar el respeto a la unidad de cuenca hidrográfica como principio de gestión en materia de aguas⁵⁹⁰. Ello ha tenido también su reflejo a nivel organizativo. Los organismos que gestionan estas aguas reciben la denominación genérica de Organismos de cuenca⁵⁹¹. En las cuencas hidrográficas intercomunitarias se han creado las Confederaciones Hidrográficas⁵⁹² (art. 21 del

⁵⁸⁹ Si no hubiera sido así o para las situaciones anteriores a la asunción de estas competencias por parte de los Estatutos de Autonomía, la STC (Pleno) 227/1988, de 29 de noviembre, aclaraba, en su FJ 23, que “es necesario recordar aquí la distinción entre las Comunidades Autónomas que han asumido la competencia genérica sobre el régimen de los aprovechamientos hidráulicos en las aguas que discurran íntegramente por su territorio y aquellas otras que ostentan competencias en materia de aguas dentro de los límites establecidos por el art. 148.1.10ª de la CE. En el primer caso, la regla general es que corresponde a las CC.AA. legislar los aprovechamientos de aguas públicas en las cuencas intracomunitarias, con las únicas salvedades que deriven de otros títulos competenciales del Estado, como son los referidos a la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y sobre el medioambiente o a las bases del régimen minero y energético (art. 149.1.18ª, 23ª y 25ª de la CE), entre otros. Con estas excepciones, procede declarar que, en estas CC.AA. y en relación con las cuencas intracomunitarias, la legislación del Estado sobre el aprovechamiento de las aguas públicas, sólo puede tener carácter supletorio del Derecho propio de las mismas. Por el contrario, en los demás casos, el Estado puede regular el uso y aprovechamiento de las aguas continentales, siempre que se salvaguarden las competencias asumidas por las CC.AA. en materia de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de su interés, así como las demás que ostenten sobre materias conexas, cuando haya de darse prioridad a otros títulos competenciales”. En cualquier caso, esta distinción ha perdido sentido ya que, como decimos, todas las CC.AA. con cuencas intracomunitarias han asumido la competencia sobre el régimen de los aprovechamientos hidráulicos en las aguas que discurran íntegramente por su territorio.

⁵⁹⁰ Lo que ya hiciera su antecesora, la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, en su art. 13.2.

⁵⁹¹ Se trata de Organismos autónomos que se encuentran previstos la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

⁵⁹² Estas Confederaciones son entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia y distinta del Estado, y se hallan adscritas, a efectos administrativos, al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico del Gobierno de España, a través de la Dirección General del Agua, como organismo autónomo con plena autonomía funcional.

Sobre las Confederaciones Hidrográficas hemos de puntualizar que el Real Decreto de 5 de marzo de 1926 creó las Confederaciones Hidrográficas de acuerdo con la concepción de que la cuenca hidrográfica es el marco geográfico natural ideal para la gestión hídrica, y con los principios de “unidad de gestión” y “autonomía”. Esta norma instauró las bases para la constitución de las Confederaciones, así como la definición de sus funciones, facultades y estructuración.

Todo ello, con la finalidad de que se ejecutasen las obras hidráulicas que entonces se detectaron como necesarias y de las que, en gran medida, carecíamos. En concreto, en 1926 se crearon, bajo la denominación de Confederación Hidrográfica Sindical, una en el Ebro y otra en el Segura,

TRLA); mientras que en las cuencas hidrográficas intracomunitarias o internas, las funciones atribuidas a los Organismos de cuenca corresponden a las Administraciones hidráulicas de las CC.AA. donde se ubica la cuenca y se gestionan a través de organismos que reciben las más variadas denominaciones⁵⁹³.

Huelga decir, por tanto, que el mapa de los Organismos de cuenca, que atiende a las razones hidro-geográficas expuestas (esto es, al carácter de la cuenca), no coincide con el actual mapa político español, conformado por diecisiete CC.AA. y dos Ciudades Autónomas, que responde al modelo político territorial instaurado en España tras la consagración del Estado de las Autonomías en la CE de 1978.

Figura 17 - Mapa hidro-político de España



Fuente: Elaboración propia a partir de dos mapas (uno de carácter político y otro de las cuencas hidrográficas) del Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico⁵⁹⁴.

considerándose la del Ebro como el primer Organismo de cuenca del mundo. No obstante, se mantuvo la figura de las Divisiones Hidráulicas, que tenían encomendadas la funciones de regular los asuntos jurídicos, concesionales y administrativos de las cuencas; mientras que las Confederaciones asumían las competencias de ejecución de infraestructuras. Posteriormente, en la década de los cuarenta, los Organismos de cuenca se configuraron, bajo el paraguas de dos figuras distintas: las Confederaciones Hidrográficas, para el caso de las cuencas del Ebro, Segura, Guadalquivir, Duero y Pirineo Oriental; y las Delegaciones de Servicios Hidráulicos, para el Tago, Guadiana, Norte y Sur de España; adjudicándose a ambas las funciones jurídico-administrativas y la de ejecución de obras hidráulicas. Finalmente, las Delegaciones de Servicios Hidráulicos se transformaron en Confederaciones Hidrográficas. Actualmente, las Confederaciones Hidrográficas existentes en España son las siguientes: Cantábrico, Duero, Ebro, Guadalquivir, Guadiana, Júcar, Miño-Sil, Segura y Tago.

Sobre las confederaciones hidrográficas, vid. FANLO LORAS, A., *Las confederaciones hidrográficas y otras Administraciones hidráulicas*, Civitas, Madrid, 1996.

⁵⁹³ Como la Agencia de Medioambiente y Agua de Andalucía, la Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental, la Agencia Catalana del Agua, la Agencia Vasca del Agua, Aguas de Galicia o los distintos Consejos Insulares de Aguas de las Islas Canarias, siendo su naturaleza jurídica muy diversa.

⁵⁹⁴ Disponible en la URL: https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/marco-del-agua/Demarcaciones_hidrograficas.aspx (con acceso 03.05.2021).

El rol y competencias que juegan las CC.AA. en materia hídrica va a depender, por tanto, de modo directo, de si estamos hablando de una cuenca intracomunitaria o intercomunitaria (esto es, en función de que excedan o no del ámbito territorial de una C.A.) y de si han asumido o no esta competencia en sus Estatutos.

El uso de la cuenca como criterio delimitador de las competencias estatales y autonómicas es un criterio ampliamente ratificado por el TC.

Antes de ello, nos permitimos aquí un breve *excursus* en torno a las tareas que desarrollan los Organismos de cuenca relacionadas con el saneamiento y depuración de las aguas. Las dejamos simplemente apuntadas; para que se comprenda el marco general del saneamiento y depuración de las aguas en España y de cara a localizar su incidencia en los problemas competenciales objeto del presente estudio.

Estos Organismos de cuenca desempeñan importantes funciones en la lucha contra la contaminación de las aguas (arts. 23 y 24 del TRLA), ya que, varias de sus actividades en relación con las aguas residuales tienen que ver con la planificación hidrológica de la cuenca y, en concreto, con la labor de confección del plan hidrológico de cuenca que tienen atribuida⁵⁹⁵. Estos planes hidrológicos, que ostentan carácter vinculante de conformidad con el art. 40 del TRLA, se ocupan de aspectos que afectan al saneamiento y depuración de las aguas; al tener que dar respuesta, entre otros, a los siguientes requerimientos por lo que a nuestra materia interesa:

- la descripción general de los usos, presiones e incidencias antrópicas significativas sobre las aguas [art. 42.1.b) del TRLA], siendo, sin duda, una de estas presiones los vertidos de aguas residuales;
- las redes de control para el seguimiento de las aguas [art. 42.1.d) del TRLA] que deben situarse especialmente allí donde se produzcan vertidos;
- la lista de objetivos medioambientales para las aguas superficiales y subterráneas, así como para las zonas protegidas [art. 42.1.e) del TRLA], entre los que debe figurar una adecuada depuración o calidad de las mismas, lo que influye en los vertidos que se pueden autorizar;
- o un resumen de los programas de medidas adoptados para alcanzar los objetivos fijados (art. 42 del TRLA); que englobe un resumen de controles

⁵⁹⁵ En la elaboración de estos planes va a quedar patente el reparto competencial entre el Estado y las CC.AA. sobre las cuencas inter e intra comunitarias. Por esta razón, el art. 41 del TRLA, al referirse a ella, dice que se llevará a cabo por “la Administración hidráulica competente”.

previstos sobre vertidos puntuales y otras actividades con incidencia en el estado del agua (incluyendo la ordenación de vertidos directos e indirectos al dominio público hidráulico), una identificación de casos en que se hayan autorizado vertidos directos a las aguas subterráneas o un resumen de medidas tomadas respecto a las sustancias prioritarias⁵⁹⁶.

Salta a la vista, por tanto, el importante papel reservado a la planificación hidrológica en la materia que nos ocupa. Si bien, como ya dijimos en nuestra introducción, no es en el ámbito planificador donde detectamos el epicentro de los problemas relativos al saneamiento y depuración de las aguas, sino en la distribución competencial entre las CC.AA. y los EE.LL. de las tareas materiales necesarias para llevarla a cabo (fundamentalmente, en la construcción de las infraestructuras necesarias y la dispensación de los procesos depurativos). Puesto que nuestro objeto de estudio descansa sobre la cuestión competencial, en esta investigación dejamos al margen tanto el ámbito planificador previo como la regulación jurídica del vertido.

Volvamos, pues, al tema competencial y, en concreto, a cómo se ha llegado a la interpretación de que la competencia sobre la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por una sola CA (cuenca intracomunitaria) sea asumida por ésta última. Para ello debemos traer a colación la interpretación efectuada por el TC sobre este extremo, dado que, aunque ahora mismo esta sea una cuestión pacífica, no lo ha sido en absoluto y ha hecho correr ríos de tinta al TC.

⁵⁹⁶ Igualmente, los Organismos de cuenca llevan a cabo labores de administración, control, inspección y vigilancia del dominio público hidráulico (controles entre los que se incluyen los referentes a las aguas residuales). Así, a tenor del art. 55.4 del TRLA, determinan con carácter general, “*los sistemas de control efectivo de los caudales de agua utilizados y de los vertidos al dominio público hidráulico que deban establecerse para garantizar el respeto a los derechos existentes, medir el volumen de agua realmente consumido o utilizado, permitir la correcta planificación y administración de los recursos y asegurar la calidad de las aguas*”. También podemos reseñar entre sus labores más importantes, por lo que a nosotros nos interesa, el otorgamiento, modificación y cumplimiento de la autorización de vertido (tanto en los casos de los vertidos directos a las aguas superficiales o subterráneas como en los vertidos indirectos a aguas subterráneas) o los estudios de hidrología para saber si las aguas se están depurando correctamente, así como la definición de objetivos y programas de calidad de acuerdo con la planificación hidrológica.

Igualmente, podemos destacar aquí, entre las funciones de los Organismos de cuenca relativas a las obras, la proyección, construcción y explotación de las obras realizadas con cargo a sus fondos propios y las que les sean encomendadas por el Estado, así como el estudio, proyecto, ejecución, conservación, explotación y mejora de las obras incluidas en sus propios planes; y, finalmente, sus funciones en cuanto a la prestación de toda clase de servicios técnicos relacionados con el cumplimiento de sus fines y, cuando les fuera requerido, el asesoramiento a la Administración General del Estado, a las CC.AA., Corporaciones Locales y demás entidades públicas o privadas, así como a los particulares; junto con otras funciones que pueden derivarse vía convenio con otras entidades públicas o privadas.

En efecto, actualmente, el criterio de la cuenca como delimitador de las competencias entre el Estado y las CC.AA. es un criterio ratificado y asentado por el TC, pero, en un pasado no tan remoto, el art. 149.3 CE, puesto en conexión con el art. 149.1.22.^a CE, fue objeto de diversos recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencias planteados por varias CC.AA.⁵⁹⁷.

En este punto, se hace necesario recordar la consolidada jurisprudencia constitucional, de gran relevancia, que al respecto aclara la interpretación sistemática que ha de realizarse sobre el mencionado art. 149.1.22.^a CE en su STC (Pleno) 227/1988, de 29 de noviembre, auténtico punto de inflexión en la delimitación del marco competencial; posteriormente reiterada en las SSTC 161/1996, de 27 de octubre, 110/1998, de 21 mayo, 118/1998, de 4 de junio, 123/2003, de 19 de junio, 30/2011, de 16 de marzo y 32/2011, de 17 de marzo, entre otras muchas⁵⁹⁸. Esta sentencia ha sido alabada por la mejor doctrina. EMBID IRUJO la define como “*el punto culminante en el proceso largo y difícil de delimitación de las competencias del Estado y las CC.AA. sobre las aguas continentales*”⁵⁹⁹ y FANLO LORAS como “*hito en el debate doctrinal sobre la distribución de competencias en materia de aguas, un antes y un después, tras el cual parte del debate doctrinal anterior pierde todo su sentido*”⁶⁰⁰.

La STC (Pleno) 227/1988, de 29 de noviembre, resuelve 1º) los recursos de inconstitucionalidad promovidos por 59 senadores, por el Consejo de Gobierno de Islas Baleares, por el Gobierno Vasco y por el Consejo de Gobierno de la diputación regional de Cantabria en relación con la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas por la Junta de

⁵⁹⁷ En relación a ello, vid. DELGADO PIQUERAS, F., “La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas...”, *op. cit.*, pp. 271-294; MARTIN-RETORTILLO BAQUER, S., “Competencias constitucionales y autonómicas...”, *op. cit.*, pp. 23-84; y FANLO LORAS, A., “Competencias en materia de aguas de las Comunidades...”, *op. cit.*, pp. 549-598.

⁵⁹⁸ La conjugación de los principios de unidad de gestión y administración autónoma de las aguas a nivel de cuenca no se trata de una cuestión baladí. Con anterioridad a que nuestro TC se pronunciase en esta sentencia de 1988, algunos autores, como ORTIZ DÍAZ, habían expresado en 1982 esta preocupación, concluyendo que, a su parecer, para lograr este objetivo se debía atribuir “*al Estado y para toda España las potestades unitarias referentes a la legislación y ordenación y al mismo tiempo estableciendo a nivel de cuenca la gestión y administración, encomendándolas a la Comunidad Autónoma respectiva cuando las aguas discurren íntegramente por su territorio y atribuyéndolas a unos Organismos de carácter confederal en el que estuvieran integrados el Estado, las Comunidades Autónomas afectadas y los usuarios, cuando las aguas rebasen el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma*”. ORTIZ DÍAZ, J., “Competencias establecidas...”, *op. cit.*, p. 65. No obstante, tal y como expondremos a lo largo de esta investigación, es claro que esta interpretación ha quedado ampliamente superada, siendo evidente que la competencia legislativa y de ordenación del recurso sobre las cuencas intracomunitarias ha sido asumida y ejercida sin problemas por las CC.AA. en nuestro panorama jurídico actual.

⁵⁹⁹ EMBID IRUJO, A., “Las competencias constitucionales y estatutarias sobre las aguas continentales: planteamiento normativo y realidad jurídica”, en *REDC*, núm. 37, 1993, p. 39.

⁶⁰⁰ FANLO LORAS, A., “Competencias en materia de aguas de las Comunidades...”, *op. cit.*, pp. 553.

Galicia; así como 2º) los conflictos de competencia planteados por el Gobierno Vasco en relación con el RD 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del dominio público hidráulico en desarrollo de la Ley de aguas; la Orden de 23 de diciembre 1986, del Ministerio de obras públicas y urbanismo, por la que se dictan normas complementarias sobre autorizaciones de vertidos de aguas residuales; y el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos.

El Gobierno Vasco estimaba que, de conformidad a la CE y a los Estatutos de Autonomía, la cuenca hidrográfica no se podía considerar un criterio válido para deslindar el ámbito territorial de las competencias estatales y autonómicas sobre las aguas continentales, al no contenerse formalmente tal criterio territorial en la CE e implicar, a su parecer *“un desapoderamiento de las competencias autonómicas”*.

Al contrario, defendía que el parámetro más acorde con el bloque de constitucionalidad era el de *“curso fluvial concreto”*, interpretando por tal una corriente de agua continua y más o menos caudalosa que va a desembocar en otra, en un lago o en el mar; y correspondiendo a cada C.A. las competencias que su Estatuto de Autonomía le atribuyese sobre estos cursos fluviales o corrientes de agua que discurran íntegramente por su territorio. Más aún, entendía el Gobierno Vasco que ese criterio principal podía matizarse en el caso de los cursos fluviales que discurriesen por más de una C.A., interpretando que la C.A. donde finalizase cada curso fluvial tendría competencia, desde que entra en su territorio, sobre el tramo final de ese curso, pues, en tal supuesto, el uso que se fuera a hacer de su caudal afectaría exclusivamente a los intereses de esa C.A. donde muere el curso fluvial.

El TC sanciona, por el contrario, la adecuación constitucional con el art. 149.1.22ª de la CE de la opción adoptada por el legislador en la Ley 29/1985 en favor del *criterio de la cuenca hidrográfica* como criterio delimitador entre las competencias estatales y autonómicas, apoyándose en la necesidad de una adecuada y coherente gestión de la política de aguas. El TC afirma (FJ 15) que, desde un punto de vista técnico, las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea, tal y como pone de relieve la Carta Europea del Agua, aprobada en 1967 por los países miembros del Consejo de Europa [*“el agua no tiene fronteras”* (punto 12) y *“la administración de los recursos hidráulicos debiera encuadrarse más bien en el marco de las cuencas naturales que en el de las fronteras*

administrativas y políticas” (punto 11)]. En suma, avala la postura del legislador español en torno a la unidad de cuenca y su concepción global de la política hidráulica.

De cuanto antecede cabe deducir que cuando la CE emplea la expresión *“aguas que discurran”* no se refiere necesariamente a las corrientes o cursos aislados, ni mucho menos obliga a compartimentar las competencias sobre los tramos de un mismo curso fluvial, sino que cabe estimar, como entiende la Ley impugnada, que para delimitar las competencias exclusivas del Estado *“la norma constitucional permite referirse al conjunto integrado de las aguas de cada cuenca que, a través de corrientes principales y subalternas traspasan los confines del territorio de una Comunidad Autónoma”*.

El hecho de que los Estatutos de Autonomía y la CE no se refieran explícitamente al concepto estructural de la cuenca hidrográfica no impide esta interpretación; *“pues en ningún caso podría atribuirse a esta omisión el sentido de que sus redactores lo han querido excluir implícitamente, lo que no se desprende, antes, al contrario, de los antecedentes parlamentarios”*. A mayor abundamiento, concluye el TC que todos los Estatutos autonómicos atribuyen a las CC.AA. competencias sobre las aguas que discurran *“íntegramente”* por su territorio, lo que implica que se ha acogido también *“una concepción integral de la gestión del recurso como la que proporciona el criterio de la cuenca hidrográfica, pues en otro caso el adverbio resultaría superfluo”*.

No es, por tanto, inconstitucional que la TRLA emplee como criterio territorial para la distinción de las competencias en materia de aguas continentales el de la cuenca hidrográfica que supere el territorio de una C.A. Si bien *“es claro también que no es este criterio territorial el único que debe tenerse en cuenta, pues, aparte el alcance jurídico de las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el art. 149.1.22ª de la Constitución y concordantes de los Estatutos, éstas pueden asumir también competencias sobre los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, conforme al art. 148.1.10.ª de la Constitución y a sus respectivos Estatutos de Autonomía, criterio éste, el del interés comunitario, que no es necesariamente coincidente con el criterio territorial de la cuenca hidrográfica, y que debe ser concretado en cada caso”*.

Añade la STC (Pleno) 227/1988, de 29 de noviembre, en su FJ 15, que *“la expresión aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma es un concepto*

constitucional cuyo significado debe desentrañarse atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia. Desde el punto de vista de la lógica de la gestión administrativa, no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma, pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios. Por el contrario, el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados”.

La mayoría de la doctrina (EMBED IRUJO y DELGADO PIQUERAS⁶⁰¹) se muestra a favor de esta posición. También ORTIZ DÍAZ, quien llega a afirmar que las cuencas hidrográficas son *“en su plenitud e integridad, comprensivas de todo el ciclo hidráulico, las que deben determinar las organizaciones administrativas idóneas para la gestión de las aguas”*⁶⁰², o CARBALLEIRA RIVERA, para quien esta *“jurisprudencia constitucional deriva de la concepción integral de la gestión de los recursos hídricos y el principio de unidad del ciclo hidrológico que obligan a identificar las fronteras jurídicas del reparto competencial con las fronteras naturales de las cuencas debiendo, consiguientemente, adaptarse la unidad administrativa de gestión a la unidad de cuenca natural del agua”*. En suma, que las cuencas hidrográficas ubicadas en territorio autonómico (intracomunitarias) son de competencia exclusiva de la C.A. (siempre que sus Estatutos así lo asuman) y las que lo excedan (intercomunitarias) del Estado⁶⁰³.

⁶⁰¹ EMBED IRUJO, A., “La planificación hidrológica...”, *op. cit.*, p. 117 y ss. y DELGADO PIQUERAS, F., “La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas...”, *op. cit.*, pp. 271 y ss.

⁶⁰² ORTIZ DÍAZ, J., “Competencias establecidas...”, *op. cit.*, p. 62.

⁶⁰³ CARBALLEIRA RIVERA, M. T., “El reparto competencial...”, *op. cit.*, pp. 280 y 281. Expone además esta autora que, a pesar de la sencillez del criterio, su aplicación no siempre ha corrido la misma suerte, dando lugar a soluciones bien dispares. Ello, en ocasiones, debido a la dejación tácita de la C.A. sobre sus propias cuencas y, en otras, a que por sus exiguas dimensiones consideraban más oportuna su gestión conjunta con una cuenca intercomunitaria. Por el contrario, en ciertos supuestos se ha aplicado este criterio competencial de forma excesivamente rigorista, llegando a segmentar una cuenca intercomunitaria en una multitud de cuencas autonómicas, creando incluso cuencas endorreicas (aguas de un territorio que fluyen hacia el interior de este, sin desagüe al mar), con los consiguientes problemas que ello conlleva y que han sido expuestos por EMBED IRUJO. Tal y como aconteció con la STS de 20 de octubre de 2004, que subdivide la cuenca hidrográfica del Júcar en más de 27 cuencas intracomunitarias y cinco intercomunitarias. EMBED IRUJO, A., “La Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 en relación a las cuencas internas de las Comunidades Autónomas Valenciana y de Castilla-La

No obstante, podemos encontrar algunas voces discordantes con el fallo del TC, como la de MARTÍN-RETORTILLO, quien manifestó que esta STC había sido *“elogiada en extremo, por la posible satisfacción de sus pronunciamientos a una serie*

Mancha desde la perspectiva de su ejecución y cumplimiento”, en RAP, núm. 169, 2006, pp. 429 y ss. A mayor abundamiento, vid. GALLEGO CÓRCOLES, I., “Crónica de una declaración de invalidez anunciada: la STS de 20 de octubre de 2004, que anula parte del Plan Hidrológico del Júcar”, en *Actualidad Jurídica Aranzadi* núm. 659, 2005 [versión electrónica en la base de datos de Aranzadi BIB 2005\557].

La STS (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª) de 20 de octubre de 2004 resuelve el recurso de casación planteado contra la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 11 de enero de 2002, que desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Orden del Ministerio de Medio Ambiente de 13 de septiembre de 1999, que dispuso la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar.

Una de las cuestiones que se suscitaba en este pleito aludía a la posible inconstitucionalidad de las disposiciones del Plan Hidrológico del Júcar relativas a las cuencas hidrográficas intracomunitarias, y se planteaba, por ello, una extralimitación competencial del Estado e invasión de las competencias estatutarias autonómicas de la Comunidad valenciana y castellano-manchega en virtud del art. 149.1.22.ª CE, tal y como había sido interpretado por la STC 227/1988, de 29 de noviembre.

Esta STC argumenta que, aunque los Estatutos de Autonomía prevean la asunción de competencias en materia de aguas, es necesario que estas hayan sido asumidas por la C.A. para que pueda apreciarse una colisión de competencias entre la Administración Central y Autonómica. Así se afirma que *“aunque sus Estatutos de Autonomía prevean expresamente una futura asunción de competencias complementarias en esa materia cuando se actúen los procedimientos constitucionales que lo permiten, no puede extraerse de ello la conclusión de que las mismas, han sido, entre tanto, negadas al Estado. Esta conclusión carece de todo fundamento en las normas constitucionales aplicables al caso, que no permiten reconocer en este momento la titularidad autonómica de competencias que todavía no se han podido asumir efectivamente, ni menos aún llevar a la absurda conclusión de que tampoco el Estado puede ejercerlas. Es más cierto, por el contrario, que el Estado tiene todas las competencias que, de acuerdo con la Constitución, no han sido o no han podido ser asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos, y mientras no las asuman o les sean transferidas, puesto que las previsiones estatutarias sobre una futura ampliación del ámbito competencias autonómico no constituyen en sí mismas sino meras expectativas [...] que, en cuanto tales, no se ven coartadas porque el Estado continúa ejerciendo aquellas competencias como titular actual de las mismas”*. Por todo ello la Audiencia Nacional desestimó el recurso al entender que las citadas CC.AA. no tenían al momento de dictarse la disposición impugnada competencias exclusivas en materia de aguas plenamente vigentes, sino meras expectativas competenciales.

Frente a este planteamiento, el TS declara que *“las Comunidades Autónomas asumen sus competencias desde que sus Estatutos (o sus Leyes Orgánicas reformadoras) se las atribuyen, aunque todavía no les hayan sido transferidos los correspondientes servicios, que sólo consisten en los medios personales, económicos y materiales a que la competencia se refiere. Así, lo ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional, en sentencias, entre otras muchas 87/1983, de 27 de octubre, 88/1983, de 27 de octubre, 25/1983, de 7 de abril y 11/1986, de 28 de enero”* (FJ 6).

En este supuesto, el territorio fijado como propio del Plan Hidrológico del Júcar en el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo (arts. 1.7 y 2.7) abarcaba tanto cuencas intercomunitarias como intracomunitarias. Consecuentemente, la disposición impugnada no es conforme a Derecho al afectar a cauces intracomunitarios y, por tanto, corresponde a las citadas CC.AA. la elaboración de sus respectivos Planes Hidrológicos (de conformidad con el art. 102 del Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica 927/1988, de 29 de julio).

Entiende el TS, en su FJ 6, que *“esta competencia de las Comunidades Autónomas para elaborar los Planes Hidrológicos de cuencas intracomunitarias no vacía de contenido la que corresponde al Estado en la fase de aprobación de los mismos, ya que el Gobierno sólo los aprobará si se ajustan a las prescripciones de los arts. 38.1 y 40 (es decir, a los objetivos generales de la planificación hidrológica y al contenido obligatorio del Plan), si no afectan al contenido de otras cuencas, y si se acomodan a las determinaciones del Plan Hidrológico Nacional (art. 38.6, actual art. 40.6 del Texto Refundido)”*. De todo ello se concluye que la distinción entre cuencas intercomunitarias e intracomunitarias es importante y que el Estado no es competente para aprobar Planes Hidrológicos para cuencas intracomunitarias.

de postulados políticos concretos” y mantenía que tal sentencia “supone una desviación evidente de las previsiones constitucionales y estatutarias, al dar paso de forma generalizada a un diseño de Administración hidráulica que difiere, muy sustantivamente, de tales previsiones”. En suma, defiende las competencias del Estado en esta materia en base a una correcta aplicación de las normas constitucionales y para posibilitar “una más racional y exhaustiva explotación de los recursos hidráulicos”, así como para no enfatizar en las divergencias existentes, “notables e injustificadas, entre las distintas Comunidades Autónomas”⁶⁰⁴.

Tampoco se muestra satisfecho con la jurisprudencia comentada ARGULLOL i MURGADAS, para quien “la lectura de la Sentencia produce la impresión de que el Tribunal ha huido de las polémicas doctrinales producidas en torno a la configuración de los ámbitos competenciales en materia de aguas. El conocido debate sobre el alcance de los términos recurso y aprovechamiento se orilla [...]. Diríamos que, desde este punto de vista, la Sentencia del Tribunal pone de relieve una voluntad de construir un sistema completo, esto es discernir exactamente la distribución de competencias, pero huyendo de las propias cláusulas constitucionales o estatutarias atributivas de competencias”⁶⁰⁵.

Lo que es evidente es que la STC (Pleno) 227/1988 vino a zanjar la cuestión, al establecer el criterio de la cuenca como elemento delimitador de las competencias estatales y autonómicas; lo que ha reiterado de forma contundente y sostenida en el tiempo en pronunciamientos jurisprudenciales posteriores; como así también ha ocurrido en las sentencias emanadas de la jurisdicción ordinaria⁶⁰⁶.

No obstante, desde 2004 (cuando entró en vigor la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social) este criterio delimitador de la cuenca hidrográfica se ha visto complementado y matizado por el concepto de *demarcación hidrográfica*; que se introdujo en el art. 16.bis.1 del TRLA

⁶⁰⁴ MARTÍN-RETORTILLO, S., “Competencias constitucionales y autonómicas...”, *op. cit.*, pp. 27, 28 y 29, respectivamente.

⁶⁰⁵ ARGULLOL i MURGADAS, E., “Las cuencas intracomunitarias”, en *La Ley de Aguas: análisis de la Jurisprudencia constitucional* (Coord. A. Salvador Sancho), Madrid, 1990, p. 253 y ss.

⁶⁰⁶ Por ejemplo, en la STC (Pleno) 161/1996, de 17 de octubre, por la que se resuelve un recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley 17/1987, reguladora de la Administración hidráulica de Cataluña; y las SSTC (todas ellas del Pleno) 30/2011, de 16 de marzo, 32/2011, de 17 de marzo y 149/2012, de 5 de julio. Igualmente, por lo que respecta a la jurisdicción ordinaria, esta doctrina ha sido defendida en la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 17 de julio de 1990, entre otras.

(para su adaptación a la DMA) y que se define como *“la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas”*. Se trata de un ámbito de gestión más extenso que la cuenca hidrográfica, pues no se circunscribe únicamente a las aguas⁶⁰⁷.

Por lo que a nosotros nos atañe, nos interesa subrayar la diferencia entre cuencas porque el plan hidrológico establece unos objetivos de calidad que deberán ser respetados y tenidos en cuenta tanto por los planes de saneamiento que instauren las CC.AA. como por las posibles autorizaciones de vertido que puedan otorgarse.

De la doctrina posterior respecto al criterio de unidad de cuenca, nos interesa destacar aquí la STC (Pleno) 30/2011, de 16 de marzo, enjuiciando el (entonces) art. 51 del Estatuto andaluz (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo⁶⁰⁸), por el que se pretendía que esta C.A. ostentase competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurrieren por su territorio y no afectasen a otra C.A.; *“sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medioambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el art. 149.1.22ª de la Constitución”*. Al ser esta cuenca intercomunitaria, superando los límites geográficos andaluces, se declara la inconstitucionalidad y nulidad del precepto estatutario.

Igual suerte siguió la STC 32/2011, de 17 de marzo, respecto del Estatuto de Autonomía castellanoleonés de 2007⁶⁰⁹, que señalaba en su art. 75.1 *“la relevancia que la Cuenca del Duero tiene como elemento configurador del territorio de Castilla y*

⁶⁰⁷ La demarcación, ex art. 16.bis.4 del TRLA, se erige como la principal unidad a efectos de la gestión de cuencas, y supone el ámbito espacial al que se aplican las normas de protección de las aguas; sin perjuicio del régimen específico de protección del medio marino que pueda establecer el Estado.

Estas Demarcaciones se delimitan por el Gobierno mediante Real Decreto, oídas las CC.AA. Tienen una importante repercusión en la planificación hidrológica, al inferirse de esta decisión que Administración ostenta la competencia para la elaboración del Plan hidrológico de cada demarcación.

En nuestro país fue el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, el que vino a fijar el ámbito territorial de las Demarcaciones hidrográficas, precisando que *“ese concepto no puede operar sobre el presupuesto de un hipotético vacío previo, sino, al contrario, sobre una estructura de cuencas hidrográficas más que consolidada y ajustada en líneas generales a la estructura organizativa y de división competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas”*. Por este motivo, se optó por respetar, en la medida de lo posible, la anterior estructura de cuencas hidrográficas añadiendo a las mismas las aguas de transición y las costeras según se deriva del art. 16.bis del TRLA. BOE núm. 30, de 3 de febrero de 2007.

⁶⁰⁸ BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007 y BO. de la Junta de Andalucía núm. 56, de 20 de marzo de 2007.

⁶⁰⁹ Aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre. BOE núm. 288, de 1 de diciembre de 2007 y BO. Castilla y León núm. 234, de 3 de diciembre de 2007.

León”; de ahí que “la Comunidad Autónoma asumirá competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma”.

El devenir de estas dos sentencias (STC 30/2011y 32/2011) pone de manifiesto, en opinión de FANLO LORAS⁶¹⁰, que “la gestión por cuencas es una exigencia impuesta por la Constitución y no una simple decisión del legislador ordinario susceptible, en ese caso, de desplazamiento por las previsiones estatutarias”. Argumenta también que los preceptos declarados inconstitucionales “lo son por su oposición frontal a la Constitución, no porque puedan ser contrarios a las opciones organizativas seguidas por el legislador estatal de aguas”; es decir, sostiene que el canon que ha aplicado el TC es el de *constitucionalidad* y no meramente el de *legalidad* y reconoce que el criterio de unidad de cuenca opera frente al legislador estatal, instaurando “un límite infranqueable, un cortafuegos que asegura la administración unitaria de las cuencas”. Por esto considera que las sentencias sientan un acertado modelo institucional de gestión del agua.

La jurisprudencia reseñada es de interés de cara al saneamiento de las aguas residuales, pues una de las actividades a desarrollar sobre las aguas continentales es el control de vertidos, donde es fundamental partir del criterio de unidad de cuenca.

Es claro que lo que se contamine aguas arriba, por no haberse depurado adecuadamente, tendrá su repercusión aguas abajo, con independencia de que se traspase una frontera administrativa; las aguas ignoran estos límites burocráticos extrínsecos⁶¹¹.

Concluimos, por tanto, que, si se desea lograr una correcta depuración para salvaguardar tanto la salud como el medioambiente, las aguas de una misma cuenca deben gestionarse, en definitiva, con coherencia.

⁶¹⁰ FANLO LORAS, A., “Tratemos el agua con seriedad”, en REDA, núm. 154, 2012, pp. 11-16. Cita en pp. 4 y 5 de la versión electrónica de la base de datos Aranzadi BIB 2005\557.

⁶¹¹ Para FANLO LORAS es obvio que los aprovechamientos realizados en la cabecera influyen tanto en los que puedan llevarse a cabo sea en el curso medio que en la desembocadura y a la inversa: “su compatibilidad debe ser considerada en el marco de la unidad de gestión natural que es la cuenca”. Este autor considera el sistema de gestión por cuencas como “el mejor instrumento para el uso eficiente y sostenible del recurso, garantizando la solidaridad entre los distintos territorios y aprovechamientos”. FANLO LORAS, A., “Tratemos el agua con seriedad”, *op. cit.*, p. 3 [versión electrónica].

Todo ello, nos lleva a una inexorable conclusión: dada la concurrencia competencial que se produce sobre el demanio hídrico, es imprescindible articular fórmulas de cooperación/colaboración entre todos los agentes implicados en una materia tan compleja y relevante como la que nos ocupa.

CARBALLEIRA RIVERA pone el énfasis en que la asunción de la demarcación hidrográfica y los fines que pretende obligan a seguir el camino de la “*colaboración interadministrativa, tan olvidada en nuestro Estado compuesto [...] dando la necesaria participación y cooperación de las Comunidades Autónomas en su gestión y planificación*”⁶¹², mientras que FANLO LORAS apuesta por el convenio interadministrativo a través de fórmulas como la cooperación o la encomienda de gestión a las Confederaciones Hidrográficas de las demarcaciones hidrográficas que comprendan cuencas de diversa titularidad⁶¹³.

2.4 La ausencia del reparto competencial constitucional en materia local

Los arts. 2 y 137 de la CE plasman los principios de autonomía y descentralización. España se organiza territorialmente en Municipios, Provincias y CC.AA.; y se reconoce a todas estas entidades autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Estos tres niveles de descentralización no están ordenados jerárquicamente, se relacionan entre sí a través del principio de competencia.

La CE se ocupa del reparto competencial entre el Estado y las CC.AA. en sus arts. 148 y 149, pero no alberga ningún precepto que, de manera expresa, regule las competencias locales. Esto ha implicado, por una parte, que haya sido el TC el que, a través de su labor hermenéutica, haya explicado la relación entre el principio de

⁶¹² CARBALLEIRA RIVERA, M. T., “El reparto competencial...”, *op. cit.*, p. 283.

⁶¹³ Precisamente, la cuestión de la necesaria colaboración ya se puso sobre la mesa por la STC 31/2010, de 28 de junio, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña y defendió la institución de mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, necesarios en todas las materias, pero aquí de una forma preeminente. En relación a este caso, MARCOS FERNÁNDEZ expone que “*los preceptos del Estatuto (catalán) introducen referencias orientadas a la participación en procedimientos relativos a competencias estatales que, aunque en la práctica quedan subordinados a su efectiva previsión por el Estado, promueven de alguna forma la necesaria colaboración entre los distintos niveles territoriales. También la realización de informes no vinculantes constituye una forma de colaboración que se orienta a conseguir una adecuada cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas*”. MARCOS FERNÁNDEZ, A., “Demarcaciones hidrográficas en la Directiva Marco de Aguas y su desarrollo en el Derecho español”, en *El Derecho de Aguas en clave europea* (Coord. J. Agudo González), La Ley, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2010, p. 245.

autonomía del art. 137 y estos artículos⁶¹⁴; y, de otra, que la precisión de las competencias locales haya quedado relegada al legislador ordinario.

De acuerdo con FANLO LORAS, *“el principio de autonomía no significa la existencia de un núcleo de competencias propias y exclusivas, por naturaleza locales (modelo al que han respondido pasadas construcciones doctrinales, como la teoría del pouvoir municipal [...]). Hoy, el principio de autonomía, desde la perspectiva competencial, debe entenderse como el derecho a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos afecten a la colectividad local (STC 32/1981, de 28 de julio). Derecho de participación que corresponde graduar al legislador en atención a los intereses públicos implicados”*⁶¹⁵. Un legislador que puede ser de índole estatal o autonómica.

En efecto, la CE alude al régimen local, desde la siguiente perspectiva *bifronte*⁶¹⁶:

Por un lado, atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las AA.PP., en su art. 149.1.18^a. En base a esta atribución el Estado aprobó la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local⁶¹⁷, texto reformado en multitud de ocasiones, pero que aún perdura. Esta ley configura los aspectos esenciales del régimen local en España, constituye el sustrato fundamental de las competencias que corresponden a los EE.LL.

El TC considera que el régimen local, es decir, la regulación normativa sobre la Administración local, forma parte del régimen jurídico de las AA.PP., cuyas bases corresponde instaurar al Estado; y precisa que, al ser esta garantía constitucional de la autonomía local configuradora de un modelo de Estado, *“ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia [de las EE.LL.] de general aplicación en todo el Estado”* [STC (Pleno) 32/1981, de 28 de julio, FJ 5].

⁶¹⁴ Así las SSTC (todas ellas del Pleno) 32/1981, de 28 de julio, 76/1983, de 5 de agosto, 27/1987, de 27 de febrero y 214/1989, de 21 de diciembre, entre otras.

⁶¹⁵ FANLO LORAS, A., “Obras Hidráulicas de Saneamiento y Depuración”, en *REALA*, op. cit., pp. 294-295.

⁶¹⁶ STC (Pleno) 82/1982, de 21 de diciembre.

⁶¹⁷ BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985.

En palabras de SÁNCHEZ MORÓN⁶¹⁸, *“el Estado puede garantizar un ámbito general y común de autonomía local, incluso frente a eventuales tendencias centralizadoras dentro de cada Comunidad Autónoma. Ello no supone de por sí desapoderar a las Comunidades Autónomas de su potestad legislativa sobre el régimen local, ya que el Estado sólo puede regular las bases de esta materia, con las limitaciones de orden material y formal que tiene este tipo de competencia legislativa”*. Esto es, el Estado debe dejar un espacio al legislador autonómico para adaptar el régimen local a las circunstancias de su territorio. Mas, como comenta este autor, *“la tendencia reciente de la legislación básica en la materia ha sido expansiva, hasta alcanzar en algunos aspectos un alto grado de uniformidad [...] Uniformismo de la legislación básica que ha sido respaldado por la jurisprudencia constitucional más reciente SSTC (todas del Pleno) 103/2013, de 25 de abril, 210/2014, de 18 de diciembre y 137/2018, de 13 de diciembre)”*.

Por otro lado, el art. 148.1.2ª CE estipula que las CC.AA. podrán asumir competencias en relación a las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local. Se trata, por tanto, de una competencia compartida.

Todas las CC.AA. han asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de régimen local. Bajo este paraguas han dictado, de un lado, leyes generales sobre Administración local, donde se hace referencia de modo genérico a las competencias de los EE.LL. en su territorio; pero, de otro lado, las anteriores han sido también matizadas y ampliadas por todo un compendio de leyes autonómicas de carácter sectorial (entre ellas, desde el sector hídrico).

Para EMBID IRUJO, *“desde la perspectiva de las competencias en materia de medioambiente o de régimen local, prácticamente todas las CC.AA. han aprobado leyes concretas mediante las que suelen crear Entidades de Derecho Público dedicadas a la depuración y saneamiento de aguas residuales instaurándose también un tributo propio (que suele denominarse canon de saneamiento) mediante el cual se recaudan medios económicos para propiciar la construcción y explotación de las EDARs”*⁶¹⁹.

⁶¹⁸ SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo...*, op. cit., pp. 357 y 358.

⁶¹⁹ EMBID IRUJO, A., *“El derecho a los servicios...”*, op. cit., p. 68.

A juicio de EMBID IRUJO, “no está claro en nuestro Ordenamiento jurídico el tipo de Administraciones competentes en cada caso para realizar la gestión sobre el acceso al agua potable y al saneamiento. Podemos partir, sí, de un principio de atribución a los Municipios de las competencias de gestión sobre el mismo, pero también la legislación de las CC.AA. puede atribuir (autoatribuirse, diríamos con entera propiedad) a las mismas competencias, sobre todo en el caso en el que por la necesaria construcción de infraestructuras para proveer dichos servicios se superen los estrictos intereses municipales”⁶²⁰.

Ello implica que, para determinar el grado de participación y responsabilidad de los EE.LL. en relación con el saneamiento y depuración de las aguas residuales, debemos analizar, así lo haremos más adelante, las leyes básicas tanto de índole hídrica, local y sanitaria, y tanto por parte del Estado como de las CC.AA.

Por otra parte, el art. 142 de nuestra Carta Magna estipula que las Haciendas Locales deben disponer “de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas”. En este punto, hemos de recordar que los EE.LL. no pueden requerir otros impuestos distintos de aquellos que se contienen en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. No obstante, como expone JIMÉNEZ COMPAIRED, tienen la posibilidad de fijar tasas por los servicios o actividades que prestan; así podrán instituir “tasas por los servicios de alcantarillado, así como de tratamiento y depuración de aguas residuales, incluida la vigilancia especial de alcantarillas particulares. Se trata, fundamentalmente, de la actividad municipal tendente a verificar si se dan las condiciones necesarias para autorizar la acometida a la red de alcantarillado municipal, la prestación de los servicios de evacuación de excretas, aguas pluviales, negras y residuales, a través de la red de alcantarillado municipal y, en su caso, su tratamiento para depurarlas”⁶²¹.

⁶²⁰ *Ibidem*, p. 65.

⁶²¹ JIMÉNEZ COMPAIRED, I., “Una perspectiva financiera y tributaria de la calidad de las aguas”, en *La calidad de las aguas y su regulación jurídica* (Dirs. A. Embid Irujo y J. Domínguez Serrano), Iustel, Madrid, 2011, pp. 190 y 191.

2.5 La concurrencia de ciertos títulos competenciales en relación con las aguas y la solución del Tribunal Constitucional

La STC 227/1988 se ocupa también de diversos supuestos de concurrencia competencial entre el Estado y las CC.AA., algunos de los cuales, por tener incidencia en el campo del saneamiento de las aguas residuales, pasamos a comentar de forma sintética.

2.5.1 La posibilidad por parte de la Comunidad Autónoma de establecer un canon de utilización sobre el dominio público hidráulico y un canon de vertidos de aguas residuales en aguas públicas

La STC 227/1988, en su FJ 28, aclara que el hecho de que el dominio público hidráulico sea en su totalidad de titularidad estatal (de conformidad con el art. 132 CE) no implica que todas las competencias que se ejerzan sobre el mismo hayan de incumbir también al Estado, ya que *“el dominio público no es concepto que por sí sólo delimite competencias en la Constitución o en los Estatutos de Autonomía”*.

De nuevo, la solución va a depender de si nos encontramos ante una cuenca intercomunitaria (de competencia estatal) o una cuenca intracomunitaria (de competencia autonómica, en el caso de que la haya asumido de conformidad con la CE).

En cuanto al canon de utilización del agua, para deslindar las competencias en relación con ese régimen económico-financiero el TC acude a las normas reguladoras de la financiación autonómica (Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CC.AA.⁶²²), a la que reenvían tanto el art. 157.3 de la CE como los Estatutos de Autonomía. Es precisamente el art. 7.1 de la Ley de Financiación el que autoriza a que las CC.AA. establezcan las tasas sobre la utilización de sus aguas, de donde se deduce a *sensu contrario* que es competencia del Estado establecer las tasas que graven la utilización del dominio público estatal; *“sin perjuicio de que, los tributos que en ellos se crean hayan de ser gestionados, recaudados o percibidos por los Organismos de cuenca, lo que equivale a decir por la Administración hidráulica de las CC.AA. en las cuencas intracomunitarias, que han de destinarlos a la protección y mejora del dominio público y de la calidad de las aguas”*.

⁶²² BOE núm. 236, de 1 de octubre de 1980.

Por lo que respecta al canon de vertidos autorizados, *“hay que entender que la creación de este tributo responde también a la competencia del Estado sobre la legislación básica en materia de medioambiente, puesto que se trata de una opción esencial de la acción administrativa encaminada a la protección y mejora de la calidad de las aguas y demás recursos naturales integrados en el dominio público hidráulico”*.

2.5.2 La competencia estatal de planificación económica (art. 131 CE) como justificación para asumir exclusivamente la planificación hidrológica

El art. 131.1 de la CE prevé que *“el Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”*. Esto no quiere decir, en modo alguno, que al Estado le corresponda en exclusiva la tarea de la planificación hidrológica.

Planificación económica y planificación hidrológica son dos cuestiones que, aunque conexas, no hay que confundir. De acuerdo con la STC 227/1988, en su FJ 20, de los trabajos y deliberaciones parlamentarias preparatorios para la elaboración de la CE se deduce que este precepto se refiere a la planificación *global de la actividad económica* y no a un ámbito más reducido como la planificación hidrológica. De conformidad con esta doctrina, la planificación hidrológica no vulnera el art. 131 de la CE, *“puesto que no le es aplicable lo dispuesto en dicho precepto, sin perjuicio de que el legislador haya ordenado que el Plan Hidrológico Nacional se apruebe por Ley, y haya previsto asimismo la participación de las CC.AA. interesadas en el procedimiento de elaboración de los Planes Hidrológicos estatales, participación ésta que, resulta necesaria como instrumento general de colaboración y coordinación de la planificación hidrológica con otras medidas de planeamiento concurrentes”*. De nuevo se torna necesaria la colaboración y coordinación entre Administraciones.

Ahora bien, otro de los asuntos que se discutía en la STC 227/1988 es si el Estado podía o no ejercer competencias de coordinación general de la actividad económica sobre los recursos hidráulicos de las cuencas intracomunitarias.

El TC afirma que el agua es un recurso de vital importancia por múltiples razones, entre ellas, por su repercusión en la economía (al tratarse de un recurso necesario para el desempeño de ciertas actividades económicas). Por este motivo, estima que la ordenación de los recursos hidráulicos, con independencia de que se

encuentren en cuencas inter o intracomunitarias “no puede sustraerse a las competencias que el Estado ha de ejercer para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.13ª de la CE”.

A nuestro juicio, este es uno de los argumentos que podríamos esgrimir tanto para que el Estado promulgase una ley básica nacional del ciclo integral del agua, como para que se crease un Ente Regulador para coordinar el sector.

Ahora bien, precisa el TC que es importante tener presente que “esta competencia no atrae hacia el Estado toda la actividad planificadora, sino sólo la de fijación de las bases y la de coordinación de la planificación que recaiga sobre objetos o ámbitos ajenos a la competencia estatal, en cuanto que afecte de manera directa a la ordenación de la actividad económica”⁶²³. No obstante, el TC reconoce que el contenido de los planes hidrológicos de cuenca alcanza a un conjunto de disposiciones referentes a la protección y aprovechamiento de los recursos hidráulicos que inciden en el ámbito de acción de diversas AA.PP. (esto es, del Estado, de las CC.AA. y de otros Entes territoriales e institucionales). Entre esas disposiciones pueden hallarse, por ejemplo, normas referidas a la prioridad y compatibilidad de los usos del agua, el medioambiente, la ordenación del territorio, la agricultura y montes, las infraestructuras, los aprovechamientos energéticos, o la protección civil; “siendo patente tanto su directa relación con la ordenación general de la actividad económica” de un lado, “como la obligación de respetarlas que a todas ellas incumbe”, por otro.

De ahí que para el TC “si hubiera de admitirse que cada Administración puede realizar las actividades de su competencia en régimen de estricta separación, la planificación hidrológica se haría imposible”. Esa forma de actuar no tendría lógica alguna y sería altamente ineficiente. Todo lo contrario: “en materia de política hidráulica se acentúa la necesidad de una específica coordinación entre las diferentes Administraciones interesadas”⁶²⁴.

⁶²³ Es decir, se reconoce, la competencia de las CC.AA. de elaborar y revisar los planes hidrológicos de sus respectivas cuencas intracomunitarias, excepto en los aspectos referente a las bases y la coordinación de la planificación de la actividad económica. Es más, aclara el TC que “la determinación del ámbito territorial de cada plan y del procedimiento para su elaboración y revisión corresponde fijarlos a la Comunidad Autónoma”, cuestiones que no son identificables con una planificación económica de carácter estatal.

⁶²⁴ Una coordinación que “persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema” y que, por las misma razón, “debe ser

En materia de planificación de la actividad económica, esa coordinación es competencia del Estado, a tenor del art. 131 CE⁶²⁵.

Aclara el TC que la coordinación de actividades en la planificación hidrológica de cuenca se cristaliza a través de un doble mecanismo: de un lado, en la necesaria integración de voluntades y actividades afectadas en el procedimiento de elaboración del plan (en manos de las CC.AA. con competencias sobre sus cuencas intracomunitarias); y, de otro, en un acto final de aprobación por el Gobierno gracias al cual se coordina la decisión de aquéllas con las peculiares exigencias de la política hidráulica⁶²⁶.

En definitiva, reconoce el TC que la proyección de diversas competencias estatales y autonómicas sobre un mismo medio físico o recurso natural impone la colaboración entre ambas Administraciones; que *“resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías”* (STC 76/1983, de 5 de agosto).

Es más, no solo es que se imponga la colaboración, sino que *“este entrecruzamiento de competencias obliga, a la coordinación entre las Administraciones implicadas”*, asignada al Estado en materia de planificación económica.

entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (...) estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias” [STC (Pleno) 32/1983, de 28 de abril, y ratificada por las SSTC (todas del Pleno) 42/1983, de 20 de mayo; 11/1984, de 2 de febrero y 144/1985, de 25 de octubre, entre otras].

⁶²⁵ Precisamente, por ello, el acto de aprobación de los planes hidrológicos por parte del Gobierno (cuestión que contemplaba la antigua Ley de Aguas, de 1985 en su art. 38.6 y la actual TRLA, en su art. 40.5) se considera materialmente una actividad de coordinación.

⁶²⁶ En coherencia con este argumento, se añade, en el FJ 21, que, dado que al Gobierno compete aprobar estos planes, el informe preceptivo del Consejo Nacional del Agua, *“no se puede considerar que invada competencias autonómicas, siempre que tal informe se ciña a aquellos aspectos que condicionan su aprobación gubernativa”*.

No obstante, puntualiza el TC, en su FJ 20, que, en el supuesto de que no se elaboren los planes hidrológicos de cuenca, la previsión de una actuación subsidiaria del Gobierno no puede alcanzar a las CC.AA. que ostenten competencias para formular dichas propuestas, *“ya que se trata de una forma de control sustitutivo que no ha sido previsto por la Constitución en las relaciones ordinarias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 153)”*. La actuación subsidiaria por parte del Gobierno sólo puede entrar en juego en aquellos casos donde la elaboración y revisión de los planes corresponda a *“organismos no dependientes de las Comunidades Autónomas, pues en caso contrario sería inconstitucional”*, es decir, cuando no nos encontremos ante cuencas intracomunitarias cuyas competencias hayan sido asumidas por la C.A. respectiva.

Si bien *“la falta de plan no impide, como es obvio, la vigencia en las cuencas hidrográficas intracomunitarias de los preceptos que establecen normas de directa observancia en relación con los aprovechamientos hidráulicos, ni la aplicación en tales cuencas de las determinaciones que se contengan en el Plan Hidrológico Nacional, ni es obstáculo, en fin, al ejercicio efectivo de las demás competencias que al Estado y a las Comunidades Autónomas corresponden en materia hídrica”*.

Si bien, afirma el TC que *“ni la competencia en materia de coordinación ni la competencia sobre las bases de la planificación autorizan al Estado para atraer hacia su órbita de actividad cualquier competencia de las CC.AA. por el mero hecho de que su ejercicio pueda incidir en el desarrollo de las competencias estatales sobre determinadas materias. La coordinación no supone ‘una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma: antes bien, presupone, lógicamente, la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada’ (STC 27/1987, de 27 de febrero); por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recae”*⁶²⁷.

El TC analiza en qué medida el Estado podría intervenir a través de la planificación hidrológica, con argumentos de interés por lo que atañe al saneamiento.

Así, dispone que *“la inclusión en los planes hidrológicos de los denominados perímetros de protección (entendiendo por tales la delimitación de zonas dentro de las que no es posible el otorgamiento de nuevas concesiones de aguas subterráneas) o en las que se limiten ciertas actividades que puedan constituir un peligro de contaminación o degradación del dominio hídrico, no plantea ningún problema competencial, ya que se trata de medidas relativas a la protección y aprovechamiento de los recursos hidráulicos que corresponde adoptar al Estado en las cuencas intercomunitarias. Conviene, sin embargo, precisar que, por lo que se refiere a la conservación y protección del entorno, las medidas que el Estado puede incluir en los planes hidrológicos están limitadas por las competencias que, en relación con la ordenación del territorio y la protección del medioambiente, corresponden a las Comunidades Autónomas”*. Al Estado le corresponde la legislación básica sobre protección del medioambiente, sin perjuicio de la capacidad de las CC.AA. para dictar normas complementarias de protección. compartida.

En nuestra opinión, extrapolando esta jurisprudencia a las exigencias que ahora impone la NDTARU, sería perfectamente posible que el Estado regulase en una norma estatal, que normalmente debería ser un Real Decreto, las zonas sensibles a la eutrofización y las zonas en las que la concentración o la acumulación de

⁶²⁷ Y añade que *“por ello, la Administración del Estado no puede establecer unilateralmente en los planes hidrológicos cualesquiera prescripciones vinculantes para la planificación urbanística u otras actuaciones públicas de competencia autonómica en virtud de una genérica potestad de coordinación, sino tan sólo en la medida en que cuente con un título competencial específico para ello”*.

microcontaminantes representa un riesgo para la salud humana o el medioambiente en el caso de las cuencas intercomunitarias; y, al mismo, tiempo, mediante una ley básica estatal, fijase la metodología para actuar en las cuencas intracomunitarias.

En cuanto a las infraestructuras básicas requeridas por el plan, la Administración del Estado, afirma el TC, puede contemplar en los planes hidrológicos *“las que sean indispensables o accesorias al ejercicio de las competencias de protección y aprovechamiento de los recursos hidráulicos que le corresponde ordenar en las cuencas hidrográficas de su competencia, ya que en tales términos la previsión de infraestructuras resulta inherente al ejercicio de dichas competencias sobre el demanio hidráulico en tales cuencas”*.

2.5.3 La policía demanial como actividad comprendida en el concepto de aprovechamiento hidráulico y la concurrencia de la competencia autonómica sobre los aprovechamientos hidráulicos de las cuencas intracomunitarias (art. 149.1.22.^a de la CE en relación con el 149.3 de la CE) y la competencia estatal sobre legislación básica de protección medioambiental (art. 149.1.23.^a de la CE)

En cuanto a la policía de aguas, cuestión relacionada con el vertido de las aguas residuales, la STC 227/1988, FJ 25, aclara que se considera un concepto inserto dentro de los aprovechamientos hidráulicos; por lo que corresponderá su ejercicio a las CC.AA. que hayan asumido competencias relativas a éstos sobre las aguas que discurran íntegramente sobre su territorio. Ahora bien, todo ello, sin perjuicio de que el Estado pueda (*ex art. 149.1.23^a CE, con el fin de proteger el medio ambiente*) *“establecer algunas prescripciones de principio, con el fin de garantizar la calidad de las aguas continentales y de su entorno, sin merma de la competencia de las Comunidades Autónomas para desarrollar o complementar aquellas normas generales y para ejecutarlas en el ámbito de sus competencias administrativas sobre el dominio público hidráulico”*.

Esta cuestión nos interesa especialmente por lo que respecta a los vertidos de aguas residuales. Tema que, precisamente, se discute en el FJ 26 de la STC 227/1988. De conformidad con lo que acabamos de comentar, al Estado le corresponde la legislación básica sobre protección del medioambiente de conformidad con el art. 149.1.23.^a de la CE. Ahora bien, respecto a las potestades de ejecución, es decir, sobre

las labores ejecutivas de vigilancia de los vertidos de aguas residuales, su competencia puede corresponder a la Administración hidráulica estatal o de las CC.AA., si es que estas últimas han asumido la competencia general en materia de aprovechamientos hidráulicos respecto de las aguas que discurren íntegramente por su territorio.

Hubo un intento por parte del legislador de ir más allá: con el Real Decreto-ley 12/2011, de 26 de agosto, por el que se modificaba el TRLA; que introdujo la DA decimocuarta, por la que, en las cuencas no ya solo intracomunitarias sino en las intercomunitarias correspondería el ejercicio de ciertas facultades de policía de dominio público hidráulico a las CC.AA. que hubiesen previsto esta competencia ejecutiva en sus Estatutos y sólo dentro de su ámbito territorial. Las funciones de policía a las que se hacía referencia eran, en concreto, las atribuidas a las comisarías de aguas de los Organismos de cuenca del art. 94.2 del TRLA [inspección y control del dominio público hidráulico o vigilancia del cumplimiento de las condiciones de concesiones y autorizaciones (como pueden ser las de vertidos de aguas residuales)]. Contra este precepto se interpuso recurso de inconstitucionalidad por la Generalitat Valenciana tanto por motivos formales (falta de presupuesto habilitante, imprevisibilidad de la reforma y omisión de trámites preceptivos) como sustantivos (infringir y desconocer el principio de unidad de gestión de las cuencas intercomunitarias que, a su juicio, imponía el art. 149.1.22 CE, interpretado de conformidad con la STC 227/1988). Este recurso se sustanció en la STC 196/2015, de 24 de septiembre. Mas, como antes de la resolución de este asunto, el precepto recurrido fue derogado por Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medioambiente, el TC sólo entró a analizar, conforme a lo permitido por su doctrina, si concurría o no la extraordinaria y urgente necesidad para adoptar esta norma bajo la fórmula de Real Decreto, eludiendo, consecuentemente, y a nuestro pesar, en los aspectos sustantivos o de fondo (si la atribución del ejercicio de las facultades de policía por parte de las CC.AA. en las cuencas intercomunitarias suponía o no una ruptura del principio de unidad de cuenca).

Al respecto, algún autor, como FANLO LORAS y con anterioridad a la sentencia del Constitucional de 2015, aseveraba que, a su juicio, dicha posibilidad debía ser calificada de inconstitucional, por no quedar asegurada la administración unitaria de las cuencas supracomunitarias⁶²⁸. Sin embargo, tras estudiar el asunto, hemos detectado que esta postura se contradice con la conclusión alcanzada por nuestro TC en su STC

⁶²⁸ FANLO LORAS, A., “Tratemos el agua con seriedad”, *op. cit.*, p. 5 [versión electrónica].

30/2011, de 16 de marzo, en la que se indica, en su FJ 12, que *“nada impide que la legislación estatal de aguas confiera a las Comunidades Autónomas funciones o facultades de ‘policía del dominio público hidráulico’ en cuencas intercomunitarias (STC 161/1996, de 17 de octubre), o que, según el art. 17.d) de la Ley de Aguas, entre las funciones del Estado en relación con el dominio público hidráulico se encuentre el otorgamiento de autorizaciones cuya tramitación puede encomendarse a las Comunidades Autónomas”*. Así, tras esta sentencia, consideramos que es posible que el legislador estatal atribuya el ejercicio de las facultades de policía sobre cuencas intercomunitarias a las CC.AA.

Asimismo, también se ha subrayado que la competencia general de policía para la defensa de la contaminación de las aguas por la Administración del Estado es plenamente compatible con la competencia municipal en materia de depuración⁶²⁹.

2.5.4 La potestad sancionadora en materia hídrica

Respecto a la potestad sancionadora, también en materia de aguas, debemos distinguir, de un lado, la potestad legislativa y, de otro, la potestad ejecutiva.

En relación a la potestad legislativa en materia sancionadora, como ya indicaran las SSTC 87/1985, de 16 de julio, 102/1985, de 4 de octubre, 137/1986, de 6 de noviembre y 48/1988 y 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 29), las CC.AA. *“tienen potestad sancionadora, en las materias sustantivas sobre las que ostentan competencias y, en su caso, pueden regular las infracciones y sanciones ateniéndose a los principios básicos del ordenamiento estatal, pero sin introducir divergencias irrazonables o desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio, por exigencia derivada del art. 149.1.1.ª de la CE”*.

De conformidad con esa doctrina, en relación al supuesto estudiado por la STC 227/1988, es decir, sobre la constitucionalidad de la Ley de aguas de 1985, se declaró que las disposiciones que establecían de manera general los tipos de ilícitos administrativos en materias de aguas, los criterios para la calificación de su gravedad,

⁶²⁹ Son funciones, como apuntan ROCA ROCA Y VALENZUELA GARCÍA, que *“no se interfieren con las atribuidas a los Ayuntamientos, como señala la sentencia de nuestro Tribunal Supremo, de 11 de octubre de 1975, que asigna a los Ayuntamientos ‘el deber de policía singular 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 vierten 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’”*. ROCA ROCA E. y VALENZUELA GARCÍA, F., *“El vertido...”*, op. cit., pp. 75 y ss.

así como los límites mínimos y máximos de las correspondientes sanciones que pudieren proceder, eran prescripciones de carácter básico y, por tanto, de aplicación directa en todo el territorio nacional. Todo ello, sin perjuicio de que las CC.AA. ejerzan su legislación sancionadora en relación a los aprovechamientos hidráulicos de su competencia (por lo que volvemos al tema de las cuencas internas donde hayan asumido su competencia), *“llegando, en su caso, a modular tipos y sanciones en el marco de aquellas normas básicas, en atención a razones de oportunidad, que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales”*.

En línea con esto, sostenemos que el Estado podría establecer una infracción a nivel estatal si las CC.AA. no determinan o no actualizan las zonas sensibles en sus cuencas internas, conforme exige la todavía vigente DTARU, o no determinan las zonas sensibles a la eutrofización o las zonas en las que la concentración o acumulación de microcontaminantes constituye un riesgo para la salud humana o el medioambiente, a la luz de la NDTARU. El establecimiento de esta infracción no supondría injerencia alguna en las competencias autonómicas, dado que sigue descansando sobre ellas el hecho de la determinación de estas zonas en sus cuencas internas.

En segundo lugar, en relación a la potestad ejecutiva en materia sancionadora, afirma el TC que la misma *“debe entenderse referida a los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas en materia de su competencia”*⁶³⁰.

⁶³⁰ Otras materias con incidencia en el ámbito sancionador son, por un lado, las normas que regulan indemnizaciones por daños y perjuicios ocasionados en el dominio público hidráulico (lo que en el ámbito del saneamiento y depuración de aguas residuales podría entrar en juego en el caso de vertidos contaminantes), que asevera el TC que constituyen *“un supuesto específico de responsabilidad civil por daños, materia que forma parte de la legislación civil reservada al Estado por el art. 149.1.8ª de la CE”*; o las que *“impongan medios de ejecución forzosa de las medidas sancionadoras, que forman parte del procedimiento administrativo común cuya aprobación corresponde al Estado ex art. 149.1.18ª de la CE”*.

2.5.5 La concurrencia de la competencia autonómica sobre los aprovechamientos hidráulicos de la cuencas intracomunitarias (art. 149.1.22.^a de la CE en relación con el art. 149.3 de la CE) con las competencias estatales sobre las bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16.^a de la CE) y sobre legislación básica de protección medioambiental (art. 149.1.23.^a de la CE) en relación a la reutilización de las aguas depuradas

La posibilidad de concurrencia de títulos competenciales no se agota en aquellos cuyo contenido aluden exclusivamente al demanio hídrico, la actividad del saneamiento y depuración de las aguas residuales incide en el derecho a la salud y, consecuentemente, en las competencias sobre sanidad (enfoque *one health*).

Este supuesto de concurrencia competencial se resuelve en función de si las CC.AA. han asumido o no la competencia sobre los aprovechamientos hidráulicos de las aguas que discurren íntegramente por su territorio. En consecuencia, *“corresponde a las Comunidades Autónomas con competencia general sobre dichos aprovechamientos, en aguas intracomunitarias, regular y gestionar la reutilización de aguas depuradas, pero ello, sin perjuicio de la competencia del Estado sobre la legislación básica del medioambiente, las bases y coordinación de la sanidad u otras competencias reservadas al mismo en la Constitución”*. De lo que se deduce que, si estamos ante cuencas intercomunitarias, esta competencia será estatal [STC 227/1988, FJ 27].

2.5.6 Otras posibles concurrencias competenciales en materia hídrica

La STC 227/1988 resuelve otras confluencias de competencias en materia hídrica y aclara otras cuestiones muy interesantes, pero sin influencia directa en el objeto del presente trabajo, por lo que sólo efectuamos una somera referencia a ellas. Es el caso de la concurrencia de la competencia estatal del art. 149.1.18^a CE (legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas) y la competencia autonómica derivada de la interpretación dada al art. 149.1.22^a respecto de las aguas que no discurran por varias CC.AA. en relación con el 149.3 CE (FJ 18)⁶³¹; la aclaración que

⁶³¹ En este sentido, aclara la STC 227/1988, en su FJ 18, que las normas estatales que fijan las reglas básicas del sistema concesional y determinan el régimen de protección de los bienes del dominio público hidráulico no pueden considerarse, en principio, contrarias a la CE *“aun cuando incidan, como es obvio, en el régimen de aprovechamiento de las aguas continentales sobre las que las Comunidades Autónomas extienden sus competencias en virtud del art. 149.1.22.^a de la Constitución y preceptos concordantes de los Estatutos de Autonomía”*. Y remarca que *“que sobre los recursos hidráulicos convergen diferentes*

efectúa sobre la competencia de declaración de demanialidad de las aguas (FJ 19)⁶³²; la concurrencia sobre la competencia del Estado respecto de las bases del régimen jurídico de las AA.PP. (art. 149.1.18.^a CE) y la capacidad de autoorganización de las CC.AA. reflejada en su derecho a la autonomía (arts. 2 y 147 CE) y si es posible o no imponer a las CC.AA. la instauración de un delegado del Gobierno en su Administración hidráulica con la misión de asegurar la comunicación entre éstas y los organismos correspondientes de la Administración del Estado (FJ 21)⁶³³.

2.6 La fundamentación constitucional de los impuestos, tasas y tarifas en materia de saneamiento y depuración

Aunque se trate de un mero apunte, el marco competencial constitucional abordado quedaría huérfano de no mencionar que la fundamentación para establecer el canon de control de vertidos y figuras afines que establecen las CC.AA., en concreto,

actividades, que responden a finalidades distintas y se enmarcan en otras tantas políticas sectoriales, respecto de las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen competencias sea al Estado, sea a las Comunidades Autónomas". Concluye, por tanto, con que "el sistema de distribución competencial en relación con las aguas continentales no se agota, en los enunciados normativos de los arts. 148.1.10.^a y 149.1.22.^a de la Constitución y en los preceptos de los Estatutos de Autonomía específicamente referidos a los aprovechamientos hidráulicos", de modo que hay que tener en cuenta otros títulos como el mencionado art. 149.1.18.^a CE referente a la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas. Concluyendo que "por ello, caso por caso, en atención a los distintos preceptos impugnados, será necesario tener en cuenta la posible concurrencia de otros títulos competenciales y resolver los problemas de entrecruzamiento o prevalencia de unos u otros".

⁶³² Aunque las CC.AA. puedan asumir competencias sobre las mismas, ello no implica que les corresponda la posibilidad de efectuar la declaración de demanialidad sobre esas aguas. Afirma contundentemente el TC que "tratándose de categorías genéricas y unitarias de bienes naturales, dicha competencia corresponde en exclusiva al Estado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 132.2 CE en conexión con el art. 149.1.1.^a y 8.^a de la CE". En suma, la declaración de dominio público de las aguas compete al Estado.

⁶³³ Al contrario de lo que pudiera parecer, el TC considera que esta hipótesis "se trata de una prescripción orgánica específica a la Administración autonómica, que vulnera directamente la competencia asumida por todas las CC.AA. para organizar su propia Administración. Pues, no habiendo duda de que esta potestad de autoorganización administrativa se halla limitada por la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18.^a de la CE), es también evidente que este título competencial del Estado no es bastante en ningún caso para legitimar la inserción forzosa en el seno de la Administración autonómica de un órgano jerárquicamente dependiente de la Administración del Estado, pues a ello se opone de raíz el derecho de todas las nacionalidades y regiones a la autonomía (arts. 2 y 147 de la CE), cuya más genuina expresión es la capacidad de autoorganizarse libremente, con respeto a los mandatos constitucionales. [...] Todo ello, sin perjuicio de que, al amparo del art. 149.1.18.^a de la CE, el Estado pueda establecer normas básicas que aseguren la comunicación e información inmediata entre dichas Administraciones en materia hídrica". El TC descarta, tajantemente, por tanto, el establecimiento de esta figura para mejorar los mecanismos de coordinación entre ambas Administraciones por vulneración de la competencia de autoorganización propia de las CC.AA.

Y ello, a pesar de que el Abogado del Estado argumentaba, juiciosamente, que ese delegado del Gobierno en la Administración hidráulica autonómica no limitaría ni condicionaría las atribuciones de las CC.AA., dado que sus funciones se circunscribían al estricto ámbito de la coordinación y la colaboración. Sin embargo, el TC manifiesta que la atribución de unas u otras funciones resulta irrelevante, ya que, con independencia de ello, "la mera previsión legal de dicha figura organizativa conculca las competencias que las Comunidades Autónomas tienen para organizar libremente sus propias instituciones".

ello encuentra su asidero en el art. 133 de la CE. La potestad para establecer tributos corresponde al Estado; si bien las CC.AA. y las Corporaciones locales se encuentran también habilitadas.

2.7 Conclusión

En definitiva, expuesto el marco constitucional con incidencia en el saneamiento y depuración de las aguas, podemos concluir, como ha afirmado ARANA GARCÍA, con el que convenimos, que se trata de *“una competencia compartida en función de la transversalidad de la materia. La atribución competencial al Estado de la legislación básica en materia de medio ambiente, así como de la gestión de las cuencas intercomunitarias y de las obras de interés general conlleva una atribución de competencias tanto normativas como sustantivas que afectan al saneamiento”*⁶³⁴.

Puesto que las competencias en materia hídrica de las CC.AA. dependerán de si han asumido o no estas competencias en sus Estatutos de Autonomía, pasamos a analizar esta cuestión, donde pondremos especial atención en si en ellas se alude de alguna forma al saneamiento y depuración de las aguas residuales.

III. COMPETENCIAS DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA QUE SIRVEN DE FUNDAMENTO PARA LA REGULACIÓN DE LOS ASPECTOS RELACIONADOS CON EL SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES

Las posibles soluciones que pueden darse al problema del saneamiento y depuración deberán encajar en nuestro modelo constitucional y territorial marcado por la descentralización territorial en aplicación del principio de autonomía⁶³⁵; esto es, asentado en la combinación de dos principios constitucionales básicos: el principio de

⁶³⁴ ARANA GARCÍA, E., “El saneamiento de aguas residuales en España: ¿Y tú de quién eres?”, en *Observatorio del ciclo del agua 2020* (Dir. J. Tornos Mas), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, p. 253.

⁶³⁵ Esto es consecuencia del hecho de que en el Estado Social Autónomico diseñado por nuestra CE, la definición y precisión de las políticas intervencionistas en distintas materias, como subraya PÉREZ VILLALOBOS, ha de pasar por las CC.AA., en virtud de la distribución territorial de competencias. PÉREZ VILLALOBOS, M. C., *Estado Social y Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 70.

En este sentido, SORIANO MORENO defiende que en la conjunción de Estado Social y modelo de descentralizado se deben valorar tanto los derechos sociales como la distribución territorial de competencias entre los diversos entes, dado que la efectiva ejecución de los mecanismos de carácter prestacional que otorga sentido prácticamente a la mayoría de los derechos sociales incumbe, casi por completo, a las Comunidades Autónomas. SORIANO MORENO, S. *Valor y eficacia de los derechos estatutarios*, repositorio de la Universidad de Extremadura, 2017, p. 36.

unidad de la Nación y el derecho a la autonomía de los Entes territoriales⁶³⁶ (arts. 2 y 37 CE).

El principio de autonomía de los Entes territoriales se configura, como defiende la doctrina, en un principio estructural del Estado⁶³⁷ o, como afirma el TC, en un principio estructural básico de la CE, del que gozan los Entes territoriales “*para la gestión de sus respectivos intereses*”⁶³⁸. Ello implica que el Ordenamiento jurídico español constituya un modelo constitucional sin equivalencia en el Derecho comparado, dado que no obedece a un modelo de Estado unitario y centralizado ni tampoco a un modelo de Estado federal puro. Se trata, en definitiva, de un modelo híbrido, a medio camino entre los dos modelos territoriales clásicos.

El ejercicio de esta autonomía de las CC.AA. se cristaliza, en un primer nivel, a través de la plasmación y reconocimiento de sus competencias en sus respectivos Estatutos de Autonomía y, en un segundo nivel, como consecuencia del ejercicio de las competencias allí asumidas, en su normativa de desarrollo.

Por ello, los Estatutos de Autonomía, y su abordaje de las competencias autonómicas en este terreno, debe ser el punto de partida a la hora de estudiar los distintos modelos de saneamiento y depuración de las aguas en cada una de las diecisiete CC.AA. que conforman el Estado español.

Todos ellos, al abordar sus respectivos *intereses*, aluden a los recursos hidrológicos⁶³⁹. Algunos, como el caso andaluz, dan un paso más allá y afirman que el agua es un objetivo vinculado a la calidad de vida y que, como elemento integrante del ciclo integral del agua, debe protegerse en aras a garantizar una producción y desarrollo sostenibles (arts. 10.3.7 y 197.3 del EAA, respectivamente); o el caso extremeño, que hace referencia a su uso racional y a su distribución solidaria entre los ciudadanos como un principio rector de los Poderes públicos (art. 7.8 del EAEX). Pero, solo unos pocos han proclamado un reconocimiento explícito del derecho al agua, como es el caso del

⁶³⁶ Se trata de dos principios diversos y heterogéneos, que no pueden identificarse como un único principio dual. GONZÁLEZ ENCINAR, J. J., *El Estado Unitario-Federal*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 94.

⁶³⁷ RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *La protección constitucional de la Autonomía*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 123; y GONZÁLEZ ENCINAR, J. J., *El Estado Unitario-Federal*, op. cit., p. 93. Asimismo, vid. in totum las obras de SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Fundamentos...*, op. cit. y *Principios de Derecho Administrativo general*, Iustel, Madrid, 1988.

⁶³⁸ STC (Pleno) 32/ 1981, de 28 de julio, FFJJ 3 y 4.

⁶³⁹ Sobre el alcance, eficacia y evolución doctrinal y jurisprudencial que implica el reconocimiento estatutario del derecho al agua y sobre si pueden los Estatutos de Autonomía ser fuente de reconocimiento de derechos vid. in totum SORIANO MORENO, S. *Valor y eficacia de los derechos estatutarios*, op. cit.

Estatuto aragonés (art. 19 del EAAR) o el valenciano (art. 17.1 del EACV), en línea con los nuevos planteamientos a este respecto⁶⁴⁰, impulsados desde el ámbito internacional y el propio Derecho de la Unión, ya abordados en esta sede.

El siguiente paso será comprobar si en estos Estatutos encontramos alguna referencia al saneamiento y depuración de las aguas residuales o algunas de las actividades que la componen. Ello no es cuestión baladí dado que puede influir en las posibles soluciones a poner en marcha para el cambio del modelo de nuestro sistema de saneamiento o en las reformas necesarias para llevarlas a cabo.

El fin de este epígrafe no es realizar un análisis doctrinal pormenorizado de los Estatutos de Autonomía, trabajo que de por sí podría ser objeto de una tesis doctoral, remitiéndonos, en este punto, a la doctrina más autorizada⁶⁴¹. Nuestro objetivo es plantear el marco general de las competencias estatutarias en materia hídrica y medioambiental para ver si las soluciones que aportemos como reforma del modelo de saneamiento y depuración podrían o no suscitar algún problema; y, en especial, para analizar si en ellos encontramos algún precepto que deslinde o aclare las competencias

⁶⁴⁰ GARCÍA MORALES, A., *El derecho humano al agua*, Trotta, Madrid, 2008.

⁶⁴¹ Al respecto, *vid.* CARO-PATÓN CARMONA, I., “Las competencias en aguas en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León”, en *Jornadas divulgativas del Estatuto de Autonomía de Castilla y León* (Coords. J. L. Cascajo Castro, I. Caro-Patón Carmona, E. Seijas Villadangos y L. E. Delgado del Rincón), Junta de Castilla y León, Valladolid, 2010, pp. 167-186; CASTRO MARQUINA, G., “Una breve historia del Estatuto de Autonomía de Aragón en materia de aguas”, en *RAr.AP*, núm. 47-48, 2016, pp. 64-116; EMBID IRUJO, A., “Aspectos territoriales del derecho al agua. El caso de la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana”, en *El derecho al agua* (Coord. A. Embid Irujo), Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006, pp. 185-220; FANLO LORAS A., *La constitucionalidad de los nuevos estatutos en materia de aguas a propósito de la propuesta de Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua Murcia, 2008; GARRORENA MORALES, A., “El Derecho de aguas ante la reforma de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”, en *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 18, 2006, pp. 77-104; LÓPEZ MENUDO, F., “Competencias en materia de aguas, en especial, la cuenca hidrográfica del Guadalquivir (Comentario a los art. 50 y 51)”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía* (Coord. S. Muñoz Machado y M. Rebollo Puig), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2008, pp. 457-482; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., “Observaciones acerca de la competencia estatutaria de Castilla y León sobre el Duero”, en *RAr.AP*, núm. extra 11 (ejemplar dedicado a “Agua, territorio, cambio climático y Derecho Administrativo”), 2009, pp. 87-93; MARTINÓN QUINTERO, R., “Las aguas canarias en el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias desde la perspectiva de Derecho internacional”, en *Bloc de las Islas Canarias*, núm. 10, 2019, pp. 17-28; MELLADO RUIZ, L., *Aguas y ordenación del territorio en el contexto de la reforma estatutaria*, Comares-Fundación de Estudios de Regulación, Granada, 2003; PÉREZ MIRAS, A., *L’inclusione di dichiarazioni di diritti e principi negli Statuti d’Italia e Spagna*, Università di Bologna, 2012; SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “La declaración de inconstitucionalidad del artículo 75.1 del Estatuto de Autonomía, relativo a las aguas del Duero, y otras cuestiones de actualidad”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 14, 2012, p. 13; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., “Artículo 75 competencias sobre la Cuenca del Duero y las aguas de la Comunidad”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León: Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre* (Dir. I. Sáez Hidalgo y F. Rey Martínez), Civitas, Madrid, 2011, pp. 1237-1263; VALENCIA MARTÍN, G., “El derecho al agua en el Nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”, en *RDA*, núm. 6, 2008, pp. 102-108; y ZARAGOZA MARTÍ, M. F., “El nuevo derecho...”, *op. cit.*, pp. 197-220.

autonómicas y locales en relación con el saneamiento y la depuración de las aguas. Adelantamos que, efectivamente, detectamos algún caso en donde se realiza esta referencia a las competencias municipales e incluso otros aluden de forma directa a la actividad del saneamiento y depuración de las aguas residuales o a alguna de sus tareas.

Este análisis nos va a permitir, igualmente, apreciar otros títulos competenciales no hídricos que han servido de sustento a las CC.AA. para promulgar ciertas normas que regulan aspectos conexos con las actividades del saneamiento y depuración de las aguas, fruto de la propia idiosincrasia del agua, que al mismo tiempo recae sobre un espacio físico y afecta a multitud de actividades. Sobre estos otros títulos competenciales solo vamos a esbozar unas breves pinceladas y ejemplos en el presente epígrafe, por su carácter más tangencial, centrándonos en los siguientes en los escenarios donde se localizan los problemas y en la aclaración de las competencias respecto de los EE.LL.

Mas, antes de todo ello, debemos tener claro el papel que juegan los Estatutos en el reparto competencial. Ello lo ilustramos bajo estas líneas con cita de jurisprudencia constitucional largamente asentada y que no suscita ningún género de dudas.

El TC nos encuadra ya su rol con este pronunciamiento: *“el Estatuto de Autonomía, en cuanto que es norma estatal, puede realizar su función atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma, con la consiguiente delimitación entre las competencias estatales y autonómicas, incidiendo en el alcance de las primeras [...] Sin embargo, es obvio que esa posible regulación normativa estatutaria no puede en ningún caso quebrantar el marco del art. 149.1 CE, desnaturalizando el contenido que sea propio de cada materia y que permite su reconocibilidad como institución. Lo importante, en este sentido, es que el Estatuto de Autonomía, por ser norma de eficacia territorial limitada, si en ocasiones hubiere de realizar alguna precisión sobre el alcance de las materias de competencia estatal, lo haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con ella y que, al hacerlo, no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate. Sólo si se satisfacen estas*

exigencias, tal modo de proceder resultará acorde a la Constitución” (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 10)⁶⁴².

A mayor abundamiento, la STC 31/2010, de 28 de junio, aclara que, aunque las normas estatutarias contribuyen a la delimitación de las competencias del Estado ex art. 149.1 CE, *“esto no hace del Estatuto, sin embargo, una norma atributiva de las competencias del Estado”* (FJ 5)⁶⁴³.

Finalmente, la STC 30/2011, de 16 de marzo⁶⁴⁴, puntualiza, en su FJ 8, que *“el Estatuto de Autonomía tampoco es norma de ejercicio de las competencias estatales previstas por el art. 149.1 CE, de modo que, en caso de hacer alguna precisión sobre el alcance de éstas, su constitucionalidad pasa por el respeto de dos límites: el primero, de carácter positivo, consiste en que dicha precisión se haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con las competencias estatales que puedan presentar problemas de delimitación; y el segundo, de carácter negativo, reside en que la precisión estatutaria no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate. Sólo si se satisfacen estas exigencias, tal modo de proceder resultará acorde a la Constitución (STC 247/2007, FJ 10)”*.

En resumen, los Estatutos de Autonomía pueden atribuir competencias a las CC.AA., a la par que delimitar, respecto de las mismas, las competencias estatales; pero, en esta segunda tarea, para que ello sea acorde con el juicio de constitucionalidad, les está vedado desnaturalizar el contenido propio de cada materia estatal recogido en el art. 149.1 de la CE que aglutina las competencias exclusivas del Estado.

Así pues, veamos cómo se realiza esa atribución de competencias en las distintas CC.AA., en especial, en materia hídrica, y si en sus Estatutos (principalmente, en su versión vigente a día de hoy), germen de la regulación del saneamiento a nivel

⁶⁴² A mayor abundamiento sobre la misma, *vid.* ZARAGOZA MARTÍ, M. F., “El nuevo derecho...”, *op. cit.*, pp. 197-220 y SORO MATEO, B., ÁLVAREZ CARREÑO S. M. y PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ E., “La integración...”, *op. cit.*, pp. 231-250.

⁶⁴³ Y añade que ello es así porque *“si las primeras contribuyen a perfilar el ámbito de normación y poder propio del Estado ello es sólo en la medida en que las competencias del Estado dependen mediatamente en su contenido y alcance de la existencia y extensión de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en el marco extraordinariamente flexible representado por el límite inferior o mínimo del art. 148 CE y el máximo o superior, a contrario, del art. 149 CE”*.

⁶⁴⁴ Para un estudio más profundo de esta sentencia, *vid.* BALAGUER CALLEJÓN, F., “El Tribunal Constitucional como ‘supremo intérprete’ de la Ley de Aguas: una reflexión sobre la posición de los Estatutos de Autonomía en nuestro ordenamiento constitucional y un comentario a la STC 30/2011”, en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 14, 2011, pp. 114-151.

autonómico, se detecta o no una preocupación por el agua. Avanzamos que su tratamiento va a ser francamente muy dispar.

1. El agua en el Estatuto de Autonomía de Andalucía

En el caso de la C.A. andaluza su preocupación por el agua presenta un largo recorrido, que arranca con su Estatuto de Autonomía de 1981 (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre)⁶⁴⁵ y se refuerza con su Estatuto (en adelante, EAA), tras la reforma estatutaria del año 2007 (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo)⁶⁴⁶. Las referencias tanto al demanio hídrico como al medioambiente, en general, son muy numerosas y hasta abrumadoras en comparación con otros textos. Las alusiones al agua se formulan de manera contundente a lo largo de todo su articulado.

Prueba de ello, es que la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos, *“mediante la protección de la naturaleza y del medioambiente, la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución”*, se define como un *objetivo básico* de esta C.A. (art. 10.3.7º del EAA).

Además, dentro de su capítulo relativo a *derechos y deberes*, declara el derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable; así como a disfrutar de los recursos naturales, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras; y afirma que se garantiza este derecho con la protección del agua (art. 28 del EAA). Nótese, la modernidad terminológica que presenta el Estatuto andaluz acogiendo el concepto de *protección de las generaciones futuras*, cada vez más presente en el Derecho medioambiental.

⁶⁴⁵ BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982, BO. de la Junta de Andalucía núm. 2, de 1 de febrero de 1982.

El Estatuto de Autonomía de 1981 efectuaba en su texto ciertos reconocimientos de interés. Así, le atribuía a esta Comunidad, en su art. 13, la competencia exclusiva sobre los recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas transcurrieran únicamente por su ámbito territorial y sobre las aguas subterráneas, cuando su aprovechamiento no afectase a otro territorio, así como sobre las aguas minerales y termales (apartados 12 y 13 respectivamente). Igualmente, señalaba, en su art. 17.6, que correspondía a esta Comunidad la ejecución de la legislación del Estado en materia de vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales correspondientes al litoral andaluz. También se le atribuían otras competencias exclusivas en materia de aguas: como la pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial y lacustre (art. 13.18 del EAA). Mientras que su art. 15.1.7ª se contemplaba el desarrollo legislativo y la ejecución del medioambiente, así como de la higiene de la contaminación biótica y abiótica, todo ello, en el marco de la regulación del Estado.

⁶⁴⁶ BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007 y BO. de la Junta de Andalucía núm. 56, de 20 de marzo de 2007.

Además, establece el deber de conservar el medioambiente, así como de hacer un uso responsable y solidario de los servicios públicos y colaborar en su buen funcionamiento [arts. 36.1.b) y e) del EAA]. Cuestión que se relaciona evidentemente con el saneamiento y depuración al estar este configurado como un servicio público.

Asimismo, proclama como uno de los *principios rectores* de las políticas públicas andaluzas: “*el respeto del medioambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua*” (art. 37.1.20º del EAA). Esta referencia directa a la garantía de la calidad de las aguas formulada de una forma tan rotunda y contundente, al menos en el tenor escrito del precepto, casi no encuentra reproducción en otros Estatutos de Autonomía, lo que, a nuestro juicio, constituye un acierto por parte del andaluz.

Por lo que a las *competencias* se refiere, el Estatuto andaluz clasifica las mismas en cuatro categorías:

- *Competencias exclusivas*, que engloban “*la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución*”; donde el Derecho andaluz es de aplicación preferente, ostentando el Derecho estatal un carácter supletorio.
- *Competencias compartidas*, que conllevan “*la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución*”, en cuyo ejercicio puede instaurar sus políticas.
- *Competencias ejecutivas* que implica “*la función ejecutiva que incluye la potestad de organización de su propia Administración y, en general, aquellas funciones y actividades que el Ordenamiento atribuye a la Administración Pública y, cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado*”.
- Y, finalmente, *competencias en relación con la aplicación del Derecho comunitario*, que comprenden el desarrollo y la ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecte a su ámbito de competencias (art. 42 del EAA).

Adentrándonos en las materias concretas que regula el Estatuto andaluz, a diferencia de otros Estatutos, dedica una rúbrica expresamente al agua, en su art. 50⁶⁴⁷.

En este precepto se articulan como competencias exclusivas: los recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas transcurran íntegramente por su ámbito territorial; y sobre las aguas subterráneas, cuando su aprovechamiento no afecte otro territorio; así como sobre las aguas minerales y termales [art. 50.1. a) y b) EEA]; y *“la participación de los usuarios, la garantía del suministro, la regulación parcelaria y las obras de transformación, modernización y consolidación de regadíos y para el ahorro y uso eficiente del agua”* [art. 50.1.c) EAA]. Este es el único Estatuto que incorpora una referencia expresa a la modernización y consolidación de los regadíos y al ahorro y uso eficiente del agua.

Y se señala que le corresponde *“la competencia sobre la participación en la planificación y gestión hidrológica de aprovechamientos hidráulicos intercomunitarios, en los términos previstos en la legislación del Estado”*; así como, dentro de su territorio, *“la competencia ejecutiva sobre adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos, ejecución y explotación de obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio, y facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal”* (art. 50.2 del EAA). Plasma, por tanto, con sumo detalle sus competencias en relación al agua.

Recordemos que el Estatuto andaluz vigente pretendió también arrogarse ciertas competencias exclusivas sobre la cuenca hidrográfica del Guadalquivir, en su art. 51, pero que dicha intención no fructificó y el precepto fue declarado inconstitucional por la STC 30/2011, de 16 de marzo, por las razones ya expuestas.

Igualmente, debemos aludir a otros preceptos que avalan el contenido de ciertas leyes andaluzas en materia de agua y saneamiento, como el art. 46 del EAA que fija como competencia exclusiva de la C.A. la organización y estructura de las instituciones de autogobierno Andalucía, lo que permite la creación de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía. Es, asimismo, de su competencia exclusiva la pesca marítima y recreativa en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, almadraba y pesca

⁶⁴⁷ A mayor abundamiento sobre este precepto, y sobre el art. 51, *vid.* LÓPEZ MENUDO, F., “Competencias en materia de aguas...”, *op. cit.*, pp. 457-482.

con artes menores (art. 48.2 del EAA), en cuyo ejercicio podemos encontrar alguna norma que alude a la calidad de las aguas.

Por otra parte, corresponde a esta C.A. la ordenación y ejecución de las medidas destinadas a la preservación, protección y promoción de la salud pública en todos los ámbitos, incluyendo, entre ellos, a la sanidad ambiental y la vigilancia epidemiológica (art. 55.2 del EAA)⁶⁴⁸; en línea con la NDTARU.

Otra competencia que vamos a observar que se usa para la regulación de alguna cuestión, especialmente en relación a los vertidos, es la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, que se ejercerá *“respetando el régimen general del dominio público”*. Una competencia exclusiva que comprende, *“en todo caso: el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes; la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición; la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral andaluz cuando no sean de interés general. Corresponde también a la Comunidad Autónoma la ejecución y la gestión de las obras de interés general situadas en el litoral andaluz, de acuerdo con lo establecido en el apartado 8 del presente artículo”* (art. 56.6 del EAA).

Además, corresponde a Andalucía la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, que comprende, entre otras cuestiones, y, en todo caso, una *adecuada protección ambiental* (art. 56.5 del EAA). Se trata esta de una matización original respecto de otros Estatutos, al vincular de forma expresa territorio y medioambiente. Es evidente que las competencias sobre ordenación del territorio pueden incidir en el medioambiente, y claro está, también sobre la materia hídrica.

⁶⁴⁸ Así, Andalucía ha aprobado la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía, que establece que corresponde al Sistema Sanitario Público de Andalucía la evaluación y la vigilancia de los factores ambientales de carácter físico, químico o biológico y de las situaciones ambientales que afecten o puedan afectar a la salud, así como la gestión y la comunicación de los riesgos para la salud de la población asociados a la reutilización de las aguas residuales o a la contaminación de las aguas de baño marítimas y continentales (art. 71.4). Lo que pone en evidencia, una vez más, la conexión de las actividades de saneamiento y depuración no solo con la protección del medioambiente sino con la protección de la salud. BO. de la Junta de Andalucía núm. 255, de 31 de diciembre de 2011.

El Estatuto andaluz consagra de forma específica su art. 57 al medioambiente, a los espacios protegidos y a la sostenibilidad; con competencias de diverso calado.

Así, de un lado, afirma que corresponde a esta C.A. la competencia exclusiva sobre “*delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción, corredores biológicos, y hábitat en el territorio de Andalucía, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental*”, y prevención ambiental, todo ello, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.23ª de la CE [arts. 57.1.e) y g) del EAA, respectivamente]. Estas normas adicionales de protección ambiental pueden incidir en diversas cuestiones relacionadas con el saneamiento y depuración de las aguas (como mayores restricciones en los límites de sustancias permitidas en los vertidos, prohibición de sustancias adicionales, requerimiento de dispensación de tratamientos más rigurosos, etc.).

De otro lado, Andalucía ostenta la competencia compartida sobre el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental; la regulación y la gestión de los vertidos realizados en sus aguas interiores y en sus aguas superficiales y subterráneas de sus cuencas internas; el establecimiento y la regulación de medidas de fiscalidad ecológica; la prevención, restauración y reparación de daños al medioambiente, así como el correspondiente régimen sancionador (entre otras cuestiones) y el establecimiento de normas adicionales de protección ambiental (art. 57.3 del EAA). Temas, todos ellos, evidentemente conectados con el saneamiento.

Mas una de las cuestiones más interesantes es que señala como una competencia propia de los municipios andaluces, en los términos que determinen las leyes, la “*ordenación y prestación de los servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de las aguas residuales*” [art. 92.2.d) del EAA]. Puntualización ni mucho menos presente en todos los Estatutos y que demuestra la gran preocupación del legislador andaluz por este asunto. Esta precisión, en nuestra opinión, reviste una gran importancia, pues al contenerse en una norma de rango estatuario implica un blindaje reforzado de su contenido frente a su regulación en leyes ordinarias; y ello porque, obviamente, para contradecir esta cuestión sería necesario seguir expresamente el procedimiento de reforma estatutario contenido en los arts. 248 y ss. del EAA.

Igualmente, se señala como competencia propia de los municipios la cooperación con otras AA.PP. para la promoción, defensa y protección del medioambiente y de la salud pública [art. 92.2.h) del EAA].

Más allá de estas cuestiones competenciales, Andalucía no encuentra parangón en cuanto a la configuración estatutaria del medioambiente se refiere, al dedicarle de forma exclusiva un título del Estatuto al completo, su Título VII (arts. 195 a 206).

A nuestros efectos, nos interesa destacar aquí en esta sede solo cinco preceptos:

- Art. 195 EAA: las políticas públicas andaluzas deben orientarse a la conservación de la biodiversidad y el paisaje para legarlos a las generaciones venideras.
- Art. 196 del EAA: los Poderes públicos deben promover el desarrollo sostenible y el uso racional de los recursos naturales garantizando su capacidad de renovación.
- Art. 197 del EAA: establece varias precisiones en relación a la producción y el desarrollo sostenible, afirmando 1ª) que orientará sus políticas a la protección del litoral; 2ª) que impulsará políticas y dispondrá los instrumentos oportunos para hacer compatible la actividad económica con la óptima calidad ambiental, velando porque los sectores productivos protejan de manera efectiva el medioambiente; y 3ª) que los Poderes públicos de Andalucía protegerán el ciclo integral del agua (Andalucía es la única C.A. con una referencia de este tipo) e incitarán a su uso sostenible, eficiente y responsable de acuerdo con el interés general.
- Art. 201 del EAA: dispone que Andalucía promoverá mejoras de la calidad de vida de la población mediante la reducción de las distintas formas de contaminación y la fijación de estándares y niveles de protección ante la contaminación, especialmente, entre otras cuestiones, mediante el control de la calidad de las aguas, que referencia de modo expreso.
- Art. 206 del EAA: para la consecución de todos estos objetivos desarrollará tanto políticas propias e incentivos a particulares como medidas de fiscalidad ecológica, preventivas, correctoras y compensatorias del daño ambiental.

Por consiguiente, Andalucía presenta un sustrato estatuario inmejorable para el desarrollo de los derechos medioambientales, al ser una de las CC.AA. donde más veces

se menciona el término medioambiente en su Estatuto⁶⁴⁹, incluso aludiendo a la protección del ciclo integral del agua y a la proclamación de los derechos de las generaciones futuras; mas, ya adelantamos, que esto no se ha visto acompañado de un adecuado desarrollo normativo, hoy desfasado y obsoleto.

Por otra parte, el Estatuto recoge la competencia exclusiva en materia de régimen local, respetando el art. 149.1.18ª de la CE y el principio de autonomía local, lo que expresamente incluye “*la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás Entes Locales*” (art. 60 del EAA).

Puesto que las obras son esenciales para poder aplicar un proceso depurativo, debemos aludir también aquí a la competencia exclusiva en materia de planificación, construcción y financiación de las obras públicas en Andalucía siempre que no estén declaradas de interés general por el Estado (art. 56.7 del EAA)⁶⁵⁰; lo que incluye, el plan autonómico de saneamiento y el plan de saneamiento para pequeñas poblaciones.

Al margen de ello, hay otra serie de preceptos estatutarios que pueden incidir en variados aspectos del saneamiento y depuración de las aguas residuales:

- la competencia exclusiva en materia de agricultura (art. 48.1 del EAA);
- la competencia exclusiva en materia de urbanismo (art. 56.3 del EAA)⁶⁵¹;

⁶⁴⁹ Aparte del mencionado título específico en materia de medioambiente, también encontramos otras referencias al mismo diseminadas a lo largo de este articulado. Así, en el marco de la contratación y subvenciones públicas, se alude a que la Administración andaluza adoptará medidas relativas al cuidado de los aspectos medioambientales en los procesos de producción o transformación de bienes y servicios [art. 174.e) del EAA]. Y, en referencia a los principios rectores de la potestad tributaria, se señala que los tributos podrán ser instrumentos de política económica en orden a la consecución de un elevado nivel de protección ambiental, sin perjuicio de su función primordial recaudatoria de ingresos públicos (art. 179 del EAA).

⁶⁵⁰ Andalucía ha puesto en marcha Plan S.O.S. (Plan Soluciones y Obras frente a la Sequía) 2022-2027 que se articula en distintos ejes, siendo uno de ellos el relativo al saneamiento y depuración. JUNTA DE ANDALUCÍA, “Andalucía impulsa el Plan S.O.S. 2022-2027 dotado con 4.047 millones de euros”, nota de prensa de 25 de octubre de 2022, disponible en la URL: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/consejo/sesion/detalle/247198.html> (con acceso 07.03.2024).

⁶⁵¹ Andalucía ha promulgado la Ley 7/2021, de 1 de diciembre de 2021, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía que señala, en su art. 61, como uno de los criterios de la ordenación urbanística el establecimiento de “*redes eficientes de infraestructuras y servicios técnicos y, en especial, las de abastecimiento de agua, saneamiento y depuración... así como las energéticas, fomentando las energías renovables y contribuyendo a la lucha contra el cambio climático*”. BO. de la Junta de Andalucía núm. 233, de 3 de diciembre de 2021.

El Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, afirma que el “*saneamiento, que comprende la evacuación de aguas residuales y pluviales a las redes públicas de alcantarillado*” y que “*excepcionalmente, en ámbitos aislados de suelo urbano, se permitirá el tratamiento de las aguas residuales mediante sistemas homologados que garanticen su mantenimiento y que cuenten con la autorización de la Administración competente en materia de vertidos*” (art. 19); y que el saneamiento se considera un servicio básico. BO. de la Junta de Andalucía núm. 232, de 2 de diciembre de 2022.

2. El agua en el Estatuto de Autonomía de Aragón

La norma de cabecera por la que se rigió inicialmente esta C.A. fue la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón⁶⁵², donde ya se reconocía la competencia exclusiva de esta región sobre “*la ordenación de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos incluidos los hidroeléctricos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de Aragón*” (art. 35.11).

Norma hoy derogada y sustituida por el Estatuto vigente de 2007, al que seguidamente aludiremos en mayor profundidad. Si bien, antes de ello, y por su especial relevancia como antecedente autonómico de la regulación actual del saneamiento y depuración de las aguas residuales, quisiéramos aludir a algunas normas aragonesas que se promulgaron en virtud del primero y que supusieron un auténtico revulsivo en el modo de gestionar el ámbito de saneamiento, y que, por ello, aunque derogadas, merecen una mención especial en cuanto supusieron un cambio de paradigma.

En desarrollo de las competencias estatutarias se promulgaron como normas más importantes en el sector hídrico en esta C.A.: de un lado, la Ley 9/1997, de 7 de noviembre, de Saneamiento y depuración de las Aguas Residuales de la Comunidad Autónoma de Aragón⁶⁵³ (hoy derogada), la primera norma autonómica que se preocupó de manera central por la calidad de las aguas y su contaminación, creando la Junta de Saneamiento, el canon de saneamiento y procurando la adaptación de la DTARU al ámbito autonómico; y de otro, también vio la luz la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón⁶⁵⁴ (también derogada); norma que marcó un importante hito legislativo, al entrar a regular por primera vez el ejercicio de las competencias autonómicas y locales sobre aguas y obras hidráulicas⁶⁵⁵.

⁶⁵² BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982.

⁶⁵³ BOE núm. 284, de 27 de noviembre de 1997 y BO. de Aragón núm. 132, de 14 de noviembre de 1997.

⁶⁵⁴ BOE núm. 148, de 21 de junio de 2001 y BO. de Aragón núm. 64, de 1 de junio de 2001; rect. BO. de Aragón núm. 127, de 29 de octubre de 2001.

⁶⁵⁵ Además, hizo referencia expresa a la regulación de las actuaciones de abastecimiento a poblaciones y de saneamiento y depuración de las aguas residuales; y creó el Instituto Aragonés del Agua, que desarrolló el Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración, con planes como el Especial de Depuración y el Plan Integral de Depuración de Aguas Residuales del Pirineo Aragonés, junto con su desarrollo en el Decreto 266/2001, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento regulador del Canon de Saneamiento de la Comunidad Autónoma de Aragón (parcialmente en vigor).

Hoy día rige la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAR)⁶⁵⁶. Su primer precepto de interés lo constituye su art. 18, que, en realidad, se trata de una copia casi literal del art. 27 del Estatuto catalán (de hecho, lo es de modo íntegro en sus tres primeros apartados), gracias a la coincidencia casi coetánea de ambos Estatutos, solo separados por un año desde su aprobación.

En este art. 18 del EAAR se recoge un compendio de derechos y deberes en relación con el medioambiente. En primer lugar, se proclama que todas las personas ostentan el derecho a vivir en un medioambiente equilibrado, sostenible y respetuoso hacia la salud, de conformidad con los estándares y los niveles de protección que prefijen las leyes. Asimismo, se proclama el derecho a gozar de los recursos naturales en condiciones de igualdad y el deber de hacer un uso responsable de los mismos evitando su despilfarro. En segundo lugar, igualmente, se manifiesta el derecho a la protección frente a las diversas formas de contaminación, también de acuerdo con los estándares y los niveles que se establezcan por ley, así como el deber de colaborar en la conservación del patrimonio natural y en las actuaciones que se dirijan a lograr la eliminación de las diferentes formas de contaminación, con el objetivo de su mantenimiento y conservación para las generaciones presentes y futuras. En tercer lugar, se afirma el derecho de todas las personas a acceder a la información medioambiental de la que dispongan los Poderes públicos, en los términos que decreten las leyes.

Hasta aquí el contenido del EAAR es literalmente el mismo que el catalán. Ahora bien, el Estatuto aragonés presenta una innovación respecto al anterior al añadir, en su apartado cuarto, que *“la actividad de los Poderes públicos se guiará por los principios de prevención, precaución y respeto a los derechos de las futuras generaciones”* (art. 18 del EAAR), trasladando así el acervo medioambiental al ámbito autonómico.

El EAAR, además, reconoce de modo expreso los derechos en relación al agua, proclamando, en su art. 19, que *“en el marco del desarrollo sostenible, de la participación y de la utilización eficaz y eficiente del recurso, tienen derecho a disponer del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender sus necesidades presentes y futuras, tanto para el consumo humano como para*

⁶⁵⁶ BOE núm. 97, de 23 de abril de 2007; rect. BOE, núm. 294 y BO. De Aragón núm. 47, de 23 de abril de 2007.

el desarrollo de actividades sociales y económicas que permitan la vertebración y el reequilibrio territorial de Aragón”.

Para que esto sea una realidad, *“los Poderes públicos aragoneses velarán por la conservación y mejora de los recursos hidrológicos, ríos, humedales y ecosistemas y paisajes vinculados, mediante la promoción de un uso racional del agua, la fijación de caudales ambientales apropiados y la adopción de sistemas de saneamiento y depuración de aguas adecuados”.* Se trata del único Estatuto de Autonomía que recoge de forma expresa nítida y clara el derecho al agua y al saneamiento en línea con el reconocimiento de este derecho que se viene produciendo a nivel internacional.

Refiriéndonos ya al ámbito competencial, como competencias exclusivas a la C.A. le corresponde:

- En materia de régimen local, *“la determinación de las competencias de los municipios y demás Entes Locales en las materias de competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón; las modalidades de prestación de los servicios públicos locales, así como las relaciones para la cooperación y colaboración entre los Entes Locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón”* (art. 71.5ª del EAAR).
- La planificación, ejecución y gestión de las obras públicas que no hayan sido declaradas de interés general del Estado ni afecten a otra C.A.⁶⁵⁷, así como la participación en la planificación, en la programación y en la gestión de las obras públicas de interés general estatal (art. 71.11ª del EAAR).
- Urbanismo (art. 71.9ª del EAAR)⁶⁵⁸.
- La regulación y declaración de las figuras de protección, delimitación, planificación y gestión de los espacios naturales protegidos y de los hábitats protegidos localizados en Aragón (art. 71.21ª del EAAR).
- Normas adicionales de la legislación básica sobre protección del medioambiente y del paisaje, lo que incluye la planificación de la prevención y supresión de las

⁶⁵⁷ Un ejemplo lo constituye la Orden del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de Aragón, de 18 de enero de 2013, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de 18 de diciembre de 2012, del Gobierno de Aragón, por la que se declaran de interés autonómico la construcción de varias plantas depuradoras en los municipios aragoneses de Zaidín, Capella, Valderrobres y Peñarroya de Tastavins.

⁶⁵⁸ Con base a esta competencia, el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón que alude a las infraestructuras de saneamiento municipal. BO. de Aragón núm. 140, de 18 de julio de 2014.

diversas fuentes de contaminación, así como el desarrollo de políticas que coadyuven a la mitigación del cambio climático (art. 71.22ª del EAAR).

- La pesca fluvial y lacustre y acuicultura, así como la protección de los ecosistemas en los que se desarrollen estas actividades (art. 71.23ª del EAAR).
- Sanidad y salud pública (art. 71.55ª del EAAR)⁶⁵⁹.

La sensibilidad del legislador aragonés por el agua se aprecia de forma notoria en su Estatuto al dedicarle expresamente un precepto exclusivo (el 72), en el que se relacionan hasta 60 competencias de la más variada índole en materia hídrica⁶⁶⁰, repartidas atendiendo a la cuenca hidrográfica.

De acuerdo con el artículo 72.1, corresponde a la C.A. aragonesa la competencia exclusiva en materia de aguas que discurran íntegramente por su territorio, comprendiendo dicha competencia, por lo que a nosotros nos interesa:

- La ordenación, planificación y gestión de las aguas, tanto superficiales como subterráneas, de los usos y aprovechamientos hidráulicos, incluida su concesión, así como de las obras hidráulicas no calificadas como de interés general.
- La planificación y establecimiento de medidas e instrumentos específicos de gestión y protección de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos y terrestres vinculados al agua.
- La organización de la Administración hidráulica aragonesa.
- Las aguas minerales y termales, así como los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos de interés de la C.A.
- Aragón, respetando lo preceptuado en el art. 149.1.22ª de la CE, *“colaborará en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatal de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenecen a cuencas hidrográficas intercomunitarias que afecten a Aragón. Asimismo, le corresponde la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos; la ejecución y la explotación de las obras de titularidad estatal, si se establece mediante*

⁶⁵⁹ El Decreto 51/1990, de 3 de abril, dispone que, entre las funciones del Servicio Aragonés de Salud, consta la función de la promoción y mejora de los sistemas de saneamiento y abastecimiento de aguas; así como la eliminación y tratamiento de residuos líquidos y sólidos (art. 3). BO. de Aragón núm. 45, de 20 de abril de 1990; rect. BO. de Aragón núm. 52, de 9 de mayo de 1990.

⁶⁶⁰ Sobre la evolución de la competencia sobre aguas en Aragón, *vid.* CASTRO MARQUINA, G., “Una breve historia del Estatuto de Autonomía de Aragón...”, *op. cit.*, pp. 64-116.

convenio, y las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal, participando en la fijación del caudal ecológico”.

- Finalmente, y ya en el terreno de las competencias compartidas, el art. 75.3 del EAAR señala como tal la *“protección del medioambiente, que, en todo caso, incluye la regulación del sistema de intervención administrativa de los planes, programas, proyectos, instalaciones y actividades susceptibles de afectar al medioambiente; la regulación de los recursos naturales, la flora y fauna y la biodiversidad, la prevención y corrección de la generación de los residuos, de la contaminación atmosférica, del suelo y del subsuelo, así como el abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas”*. Este es el único Estatuto de autonomía que nombra de forma expresa al saneamiento y depuración de las aguas, dentro de la protección medioambiental.

3. El agua en el Estatuto de Autonomía de Canarias

Canarias se trata de un caso peculiar dentro del ordenamiento hídrico. De un lado, porque, obviamente, de su configuración geológica como hecho insular o realidad isleña, al igual que en el caso de Islas Baleares, se deriva que únicamente tenga cuencas intracomunitarias; y, de otro, porque esta región goza desde antaño de una tradición legislativa especial (ya señalada en la DA tercera de la Ley de Aguas de 1985), debido a sus especiales características hidrológicas, siendo el único supuesto donde, como tal, existe un régimen especial sustantivo⁶⁶¹.

⁶⁶¹ Ya su Estatuto de Autonomía de 1982, aprobado mediante la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, se declaraba, en su art. 30.6, que correspondía a la Comunidad de Canarias la competencia exclusiva sobre las *“aguas, en todas sus manifestaciones, y su captación, alumbramiento, explotación, transformación y fabricación, distribución y consumo para fines agrícolas, urbanos e industriales; aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos; regulación de recursos hidráulicos de acuerdo con las peculiaridades tradicionales canarias”*. BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982 y BO. Canarias núm. 17, de 28 de septiembre de 1982.

Tras la reforma, operada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, se atribuye la competencia sobre *“los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, aguas minerales y termales”* y sobre *“las aguas superficiales y subterráneas, nacientes y recursos geotérmicos; captación, alumbramiento, explotación, transformación y fabricación, distribución y consumo de aguas para fines agrícolas, urbanos e industriales”* (arts. 29.6 y 34.a.2, respectivamente). BOE núm. 315, de 31 de diciembre de 1996, rect. BOE núm. 61, de 12 de marzo de 1997 y BO. Canarias núm. 6, de 13 de enero de 1997.

Para su estudio desde la óptica del Derecho internacional, *vid.* MARTINÓN QUINTERO, R., “Las aguas canarias en el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias desde la perspectiva de Derecho internacional”, en *Bloc de las Islas Canarias*, núm. 10, 2019, pp. 17-28.

Tras la reforma operada en 2018 en su Estatuto⁶⁶² (en adelante, EACAN), se recoge en su art. 4 que las aguas que queden integradas dentro de un contorno perimetral, calculado conforme se determina en este precepto, recibirán la denominación de *aguas canarias* y constituyen el especial ámbito marítimo de esta C.A. Es más, *“el ejercicio de las competencias estatales o autonómicas en estas aguas y, en su caso, sobre los restantes espacios marítimos que rodean a Canarias sobre los que el Estado español ejerza soberanía o jurisdicción se realizará teniendo en cuenta la distribución material de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para dichos espacios como para los terrestres”*. Sobre estas aguas el Estado, en el ejercicio de sus competencias, tendrá en cuenta las singularidades derivadas del carácter archipelágico y promoverá la participación de la C.A.

Asimismo, el EACAN reconoce el derecho de todas las personas a vivir en un medioambiente equilibrado, sostenible, sin contaminación y respetuoso hacia la salud⁶⁶³, debiendo garantizar los Poderes públicos la defensa y protección de la naturaleza, el medioambiente, el paisaje y la biodiversidad tanto en espacios terrestres como marinos, así como el acceso a la información medioambiental (art. 26). Es por ello que, afirma que se establecerán políticas de gestión, ordenación y mejora de su calidad; hecho indudablemente conectado con el saneamiento y depuración de las aguas.

A mayor abundamiento, se declara como uno de los principios rectores que deben seguir los Poderes públicos canarios *“la protección efectiva de los recursos naturales estratégicos básicos de Canarias, especialmente el agua y los recursos energéticos, asegurando su control público por las Administraciones canarias, en el marco de su competencia”* (art. 37.14 del EACAN). Más específicamente en el ámbito turístico, dada su importancia para las Islas, se determina que su fomento y ordenación se llevarán a cabo con el objetivo de lograr un modelo de desarrollo sostenible, especialmente respetuoso con el medioambiente (art. 37.28 del EACAN).

⁶⁶² Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. BOE núm. 268, de 6 de noviembre de 2018; rect. BOE núm. 274, de 13 de noviembre 2018, BOE núm. 26, de 30 de enero de 2019, y BOE núm. 134, de 5 de junio de 2019.

Para una mayor profundización en sus competencias, *vid.* RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y MEILÁN GIL, J. L., “Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de aguas: especial referencia a los casos gallego y canario”, en *Autonomies: Revista Catalana de Dret públic*, núm. 11, 1989, pp. 29-48.

⁶⁶³ En atención a este precepto ha aprobado la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias atribuye a los Ayuntamientos en materia de salud pública *“el control sanitario del medioambiente, en particular, el de la contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales, sin perjuicio de las competencias de otras Administraciones públicas”* (art. 47.1.a). BO. de Canarias núm. 96, de 5 de agosto de 1994.

Por su parte, el art. 70.2 del EACAN atribuye las competencias insulares y dispone que los Cabildos Insulares, como instituciones de la C.A., ejercerán funciones ejecutivas de carácter insular en el marco de las siguientes materias: protección del medioambiente (apartado n), acuicultura y cultivos marinos (apartado ñ).

Por lo que se refiere al ámbito municipal, el EAC afirma que, dejando de lado lo dispuesto en la legislación estatal, los municipios podrán ejercer competencias en materia de medioambiente y sanidad (apartados g y l del art. 75), cuestiones ambas conectadas con el saneamiento y la depuración de las aguas.

El Estatuto también atribuye a Canarias competencia sobre la ordenación del sector pesquero⁶⁶⁴ de las aguas canarias y la competencia en materia de actividades en los espacios marítimos (art. 131.2 y .3 del EACAN). Asimismo, le reconoce, “*sin perjuicio de las que puedan corresponder al Estado, [...] la competencia exclusiva en aguas interiores para delimitar y declarar zonas protegidas de interés pesquero, así como para establecer zonas de especial interés para el marisqueo, la acuicultura y actividades de recreo, deportivas y ecoturísticas*” (art. 131.4 del EACAN), así como la vigilancia, inspección y control de todas estas actividades (art. 131.5 del EACAN).

Canarias también goza de competencia exclusiva sobre aguas y obras hidráulicas (ex art. 152.1): “*a) La regulación, planificación y gestión del agua, en todas sus manifestaciones, de los usos y de los aprovechamientos hidráulicos, régimen de protección, así como de las obras hidráulicas que no estén calificadas de interés general. b) La organización de la administración hidráulica, incluida la participación de los usuarios. c) La potestad de policía del dominio público hidráulico*”⁶⁶⁵.

Además, añade el art. 152.2 de su Estatuto que, en materia de obras públicas hidráulicas de interés general de titularidad estatal, la C.A. de Canarias podrá acordar

⁶⁶⁴ La Orden de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medioambiente de Canarias, de 2 de mayo 2011, por la que se fijan determinados aspectos del marisqueo a pie para la recolección de algunas especies de mariscos de Canarias, prohíbe el marisqueo en zonas donde exista algún tipo de descarga o vertido de aguas residuales o depuradas, de procedencia urbana, industrial, agrícola, etc., dentro de un área de un radio no inferior a 3 millas náuticas (5.556 km), medidas desde los extremos de la zona del litoral donde se pretenda mariscar (art. 2.d). BO. de Canarias núm. 93, de 11 de mayo de 2011.

⁶⁶⁵ En ejercicio del mismo, el art. 5.bis de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas de Canarias, establece como unidades territoriales de gestión integral de las aguas en Canarias, las Demarcaciones hidrográficas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife; y, como su Administración hidráulica en cada isla, a los *Consejos Insulares de Aguas*, con naturaleza de organismos autónomos adscritos a efectos administrativos a los Cabildos Insulares (art. 9.2), que ejercen en cada isla las funciones que la legislación general confía a los Organismos de cuenca, así como las competencias que les otorga la ley canaria (art. 6.d). BOE núm. 224, de 18 de septiembre de 1990 y BO. Canarias, núm. 94, de 27 de julio de 1990; rect. BO. Canarias núm. 133, de 24 de octubre de 1990.

con el Estado su participación en la planificación y programación de las mismas; y, en su caso, la ejecución, explotación y gestión de aquellas que se establezcan en el correspondiente convenio de colaboración.

Por su parte, el art. 153.1 del EACAN atribuye a la C.A. canaria la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal en materia de medioambiente, entre los que nos interesa destacar por su relación con el saneamiento los siguientes apartados: el que alude a *“la regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interinsulares, así como de los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas sin perjuicio de la competencia estatal en materia de marina mercante y protección del medioambiente marino”* [h)]; en el que se atribuye *“la regulación, la tramitación y la resolución de los procedimientos de evaluación ambiental de las obras, las instalaciones y las actividades de su competencia y de los planes y los programas que afecten a su territorio”*, por su relación con las obras relativas al saneamiento y depuración [b)]; y *“la prevención, restauración y reparación de daños al medioambiente, así como el correspondiente régimen sancionador”* [l)], que tendrá su regulación propia en materia de vertidos de aguas residuales y otras conductas asociadas al saneamiento y depuración de las aguas. Así como el establecimiento de medidas adicionales de protección medioambiental (art. 153.2 del EACAN).

Asimismo, se prevé, específicamente, que contará con un servicio de inspección de instalaciones y actividades para la tutela y protección de la naturaleza en el marco de sus competencias (art. 153.3 del EACAN).

Por otra parte, el art. 154 del EACAN otorga competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos en el ámbito espacial de Canarias.

Al margen de los anteriores preceptos estatutarios más centrados en el ámbito medioambiental e hídrico, al igual que en los epígrafes anteriores, también debemos mencionar otros preceptos estatutarios que serán de interés y a los que se acogerán las distintas leyes de la C.A. para la regulación de aspectos relacionados con el saneamiento. Es el caso de los siguientes:

- La competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de régimen local que incluye, en todo caso *“la fijación de las competencias y de las*

potestades propias de los entes locales de conformidad con lo previsto en el presente Estatuto” (art. 105.1.e del EACAN).

- La competencia exclusiva en materia de agricultura⁶⁶⁶ (art.130 del EACAN).
- La competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación estatal, que incluye, en todo caso, la ordenación y la ejecución de las medidas destinadas a preservar, proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos, incluyendo la sanidad ambiental (art.141.2.b del EACAN).
- La competencia exclusiva de ordenación y gestión del litoral (art. 157 del EACAN).
- La competencia exclusiva de urbanismo (art. 158 del EACAN).
- La competencia exclusiva sobre las obras públicas que se ejecuten en su territorio y no hayan sido calificadas de interés general, dentro de las cuales tendrán cabida las relativas al saneamiento y depuración (art. 159 del EACAN).
- Finalmente, la competencia exclusiva sobre puertos que no tengan la calificación de interés general por el Estado (art. 161 del EACAN)⁶⁶⁷.

4. El agua en el Estatuto de Autonomía de Cantabria

En el Estatuto de Autonomía cántabro aprobado por la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre (EACANT)⁶⁶⁸ se recogen los siguientes preceptos en los que se fundamenta su actuación en materia de saneamiento y depuración de las aguas residuales.

En primer lugar, y desde la perspectiva hídrica, debemos aludir a dos preceptos. De un lado, al art. 24.11 del EACANT, que atribuye a la Administración autonómica la competencia exclusiva sobre *“los proyectos, construcción y explotación de los*

⁶⁶⁶ El Decreto 79/2003, de 12 de mayo, por el que se regula el sistema agrícola de producción integrada de Canarias, dentro de las normas técnicas que han de cumplirse, prohíbe el riego con aguas residuales sin la previa depuración (apartado 6 del Anexo). BO. de Canarias núm. 101, de 28 de mayo de 2003.

⁶⁶⁷ Canarias elaboró la Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias, en la que se prevé la obligación de que se preste el servicio de depuración de aguas residuales (art. 53.1.k); y el Decreto 52/2005, de 12 de abril, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo y ejecución dispone la obligatoriedad de que las instalaciones marítimas dedicadas al desarrollo de actividades náutico-recreativas cuenten con un sistema de depuración de aguas residuales entre sus servicios mínimos, así como con un sistema de recogida de vertidos y residuos contaminantes de los barcos (art. 3.6 d y f, respectivamente). BO. de Canarias núm. 85, de 6 de mayo de 2003 y BO. de Canarias núm. 85, de 3 de mayo de 2005, respectivamente.

⁶⁶⁸ BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982. Reformada por última vez por la Ley Orgánica 2/2021, de 23 de marzo, de reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, para la eliminación del aforamiento de los Diputados y Diputadas del Parlamento y del Presidente y Consejeros del Gobierno. BOE núm. 71, de 24 de marzo de 2021.

aprovechamientos hidráulicos, canales, regadíos de interés para la Comunidad Autónoma, y las aguas minerales, termales y subterráneas, cuando éstas discurran íntegramente por Cantabria”, en la línea que viene siendo común en todos los Estatutos. Igualmente, se declara allí su competencia exclusiva sobre la “ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma”.

El otro precepto estatutario central en el ámbito hídrico es el art. 24.5 del EACANT, que contempla la competencia exclusiva de la región sobre las obras públicas de interés para la C.A. que se lleven a cabo en su ámbito territorial y que no sean de interés general del Estado ni afecten a otra C.A. Precepto que nos interesa destacar, claro está, en cuanto que las obras hidráulicas juegan un papel trascendental en el ámbito del saneamiento y la depuración.

Desde otra perspectiva, ya no hídrica, pero estrechamente conectada con las actividades de saneamiento y depuración de las aguas, debemos aludir a la competencia exclusiva de la C.A. en relación con la ordenación del territorio y del litoral⁶⁶⁹, y el urbanismo⁶⁷⁰ (art. 24.3 del EACANT), por cuanto se ocupa del ámbito espacial en el que se ubican las diferentes infraestructuras hidráulicas.

De otro lado, teniendo en cuenta su incidencia sobre el medio acuático, también debemos traer a colación la competencia exclusiva de puertos que no sean de interés

⁶⁶⁹ La Ley 2/2004, de 27 de septiembre, de Ordenación del Litoral de Cantabria determina que para el cálculo de la capacidad de acogida de la población estacional se valorarán los recursos e infraestructuras de abastecimiento y saneamiento (art. 12.1). Por lo que afecta al saneamiento, se computará la capacidad de tratamiento de aguas residuales, tanto para la población residente como la estacional y las demandas industriales, agrícolas y ganaderas (art. 12.6). Se contempla, igualmente, un precepto específico consagrado a la gestión del agua, que afirma que: “se potenciará la reutilización de las aguas residuales convenientemente tratadas, aplicándola a procesos industriales, regadíos u otros usos similares”; que “se fomentará la implantación de las nuevas redes de saneamiento de tipo separativo para construir estaciones de depuración más eficientes, con la mínima afección a los drenajes naturales y facilitando la reutilización”; y que “los planeamientos urbanísticos contemplarán las actuaciones necesarias para erradicar los vertidos directos tanto al dominio público hidráulico como al marítimo terrestre, para asegurar que los vertidos mantengan las condiciones de calidad determinadas por la normativa aplicable, con especial atención a los industriales, agrarios y ganaderos. No se admitirán pozos negros, que se clausurarán paulatinamente para ser sustituidos por sistemas individuales de depuración cuando no sea posible su conexión al alcantarillado” (art. 21, apartados 2, 3 y 5). BO. de Cantabria núm. 21-extraordinario, de 28 de septiembre de 2004.

⁶⁷⁰ La Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria tiene en cuenta el hecho de estar conectado a la red de evacuación de aguas residuales (en el caso de terrenos incluidos en el Planeamiento General) o contar con un sistema de depuración de aguas residuales (en el caso de terrenos que se ubican en municipios sin Planeamiento General, integrados en la malla urbana) para su consideración como suelo urbano (art. 37). Asimismo, exige a las nuevas construcciones en suelo rústico contar con las infraestructuras necesarias para obtener servicios tales como abastecimiento de agua, evacuación y tratamiento de aguas residuales (art. 52.1). BO. de Cantabria núm. 142, de 22 de julio de 2022.

general del Estado (art. 24.8 del EACANT), así como la pesca en aguas interiores, el marisqueo la acuicultura, y la pesca fluvial y lacustre⁶⁷¹ (art. 24.12 del EACANT), desde donde se pueden imponer ciertas restricciones.

Igualmente, por la incidencia del agua en los productos que con ella se riegan, podemos aludir a la competencia exclusiva sobre agricultura (art. 24.9 del EACANT)⁶⁷².

Otra competencia exclusiva desde la que se podría regular alguna cuestión relacionada con el funcionamiento de las plantas depuradoras es el art. 24.31 del EACANT, que alude a las instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando el transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra C.A.

En un segundo grupo encontramos aquellas competencias de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado en diversas materias.

La cita a la protección medioambiental se torna ineludible por cuanto una de las finalidades del saneamiento y depuración de las aguas es esta. En aras de esta motivación, la intervención de la C.A. vendrá justificada con sujeción al art. 25.7 del EACANT⁶⁷³, de forma no exclusiva sino para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medioambiente y de los ecosistemas.

⁶⁷¹ La Ley 3/2007, de 4 de abril, de Pesca de Cantabria determina que, sin perjuicio de las competencias del Organismo de Cuenca, se requerirá que la Consejería competente emita autorización en los siguientes casos que pueden tener relación con el vertido de aguas residuales: en primer lugar, para alterar la condición natural de las aguas con cualquier tipo de producto contaminante capaz causar daño a los ecosistemas fluviales (entendiéndose como tal, todo aquello que provoque una alteración lesiva de las condiciones físicas, químicas o biológicas de las masas de aguas continentales); y, en segundo lugar, si se enturbian las aguas agregando cualquier tipo de sustancia (art. 34). BO. de Cantabria núm. 74, de 17 de abril de 2007.

⁶⁷² Con sujeción a esta competencia encontramos algunas normas que expresamente prohíben la utilización de aguas residuales, sin la previa autorización, en determinados cultivos (como la berza, el arándano, el limón o las legumbres, por citar algunos ejemplos) para que estos puedan emplear ciertas denominaciones de marca de garantía. Es el caso de la Orden DES/58/2010, de 8 de noviembre, por la que se aprueba la Norma Técnica para el uso de la Marca de Garantía CC Calidad Controlada para la Berza “Asa de Cántaro”, BO. de Cantabria núm. 226, de 24 de noviembre de 2010; la Orden GAN/47/2012, de 20 de julio, por la que se aprueba la norma técnica para el uso de la marca de garantía calidad controlada para el “Carico Montañés”, BO. de Cantabria núm. 152, de 7 de agosto de 2012; la Orden GAN/19/2014, de 7 de abril, por la que se aprueba la norma técnica para el uso de la marca de garantía CC Calidad Controlada para el arándano, BO. de Cantabria núm. 73, de 15 de abril de 2014; y la Orden GAN/36/2015, de 15 de junio, por la que se aprueba la norma técnica para el uso de la marca de garantía CC Calidad Controlada para el Limón, BO. de Cantabria núm. 118, de 23 de junio de 2015.

⁶⁷³ La Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de control ambiental integrado estipula que deben someterse a evaluación ambiental estratégica los planes y programas que se establezcan para la gestión de los recursos hídricos, incluyendo el saneamiento y depuración de aguas residuales (art. 25 y Anexo B grupo 3.h).

Otros preceptos estatutarios sirven de base para regular la actividad del saneamiento y la depuración (competencias de desarrollo de la legislación básica):

- En materia de régimen local (art. 25.2 del EACANT).
- En materia de sanidad e higiene y prevención y restauración de la salud (art. 25.3 del EACANT)⁶⁷⁴.
- En materia de ordenación del sector pesquero (art. 25.10 del EACANT)⁶⁷⁵.

No encontramos en el texto estatutario cántabro ninguna otra referencia especial al agua o al medioambiente, ni en lo relativo a derechos o deberes estatutarios (que

Igualmente, establece como una de las actividades sujetas a licencia, y que además será objeto de comprobación ambiental, la depuración de agua y las pantas de tratamiento de aguas de consumo y residuales (art. 8 y anexo C apartado 22). (BO. de Cantabria núm. 243, de 21 de diciembre de 2006).

Este es un ámbito donde puede apreciarse muy bien la distribución competencial en función de la Administración encargada que debe emitir los informes oportunos. Así, en el Decreto 19/2010, de 18 de marzo, por el que se aprueba su reglamento, se determina que el Ayuntamiento donde se ubique la instalación que se pretende implantar deberá informar sobre los aspectos ambientales de su competencia municipal, como, entre otros, los vertidos al saneamiento público en baja (si bien, dicho informe no tendrá carácter vinculante), y todo ello, sin perjuicio de las competencias autonómicas en la materia (art. 18). BO. de Cantabria núm. 62, de 31 de marzo de 2010.

Además, si la instalación para la que se solicita la evaluación ambiental vierte sus aguas residuales al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias, el Organismo de cuenca correspondiente deberá emitir informe en el que se pronunciará sobre la admisibilidad del vertido y, en su caso, sobre sus características y medidas correctoras a adoptar con la finalidad de preservar el buen estado ecológico de las aguas (art. 19.1), mientras que, si el vertido se efectúa en cuencas intercomunitarias, este informe lo emitirá el Organismo en el ámbito de sus competencias (art. 19.2); en ambos casos serán vinculantes.

Asimismo, si el vertido de aguas residuales se realiza al dominio público marítimo-terrestre, de un lado, se requerirán dos informes autonómicos, uno del órgano competente en materia de puertos y de servidumbre y otro del órgano competente para la tramitación de las autorizaciones de vertidos al dominio público marítimo-terrestre (este segundo informe es vinculante en lo que respecta al cumplimiento de la normativa en materia de vertidos desde tierra al litoral), y de otro lado, el Estado deberá emitir informe sobre la viabilidad de la ocupación de la costa (art. 20). Si el vertido se efectúa a colectores en alta del sistema público de saneamiento y depuración de aguas residuales, o en el supuesto de que la estación depuradora de la red de saneamiento no sea de competencia municipal, el órgano autonómico competente en materia de aguas deberá emitir informe que será vinculante en lo que respecta al cumplimiento de la normativa en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales (art. 21).

Otro ejemplo es el Decreto 47/2009, de 4 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Vertidos desde Tierra al Litoral de Cantabria que se ocupa de regular los vertidos que de forma directa o indirecta se realicen desde tierra a cualquier bien del dominio público marítimo-terrestre del litoral, si bien quedan excluidos de su ámbito de aplicación los vertidos realizados por actividades industriales e instalaciones sometidas a la autorización ambiental integrada. BO. de Cantabria núm. 119, de 23 de junio de 2009.

⁶⁷⁴ La Ley 7/2002, de 10 de diciembre, de Sanidad de Cantabria determina que los Entes Locales tienen competencia sobre el control sanitario del medioambiente y alude expresamente al abastecimiento de aguas y al saneamiento de aguas residuales (art. 60.2). BO. de Cantabria núm. 242, de 18 de diciembre de 2002.

⁶⁷⁵ También podemos traer a colación aquí los aspectos tributarios. Por ejemplo, el art. 47 del EACANT, en relación a la implantación del canon de depuración; o el art. 48 del EACANT, que dispone que tanto la Comunidad como los EE.LL. afectados, *“participarán en los ingresos correspondientes a los tributos que el Estado pueda establecer para recuperar los costos sociales producidos por actividades contaminantes o generadoras de riesgo de especial gravedad para el entorno físico y humano de Cantabria, en la forma que establezca la ley creadora del gravamen”*.

simplemente remite a los reconocidos en la CE, en el art. 5 del EACANT) ni en cuanto a principios que deben informar la actuación de la C.A. Se trata, por tanto, de un Estatuto de Autonomía bastante conciso en este aspecto.

5. El agua en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha

La C.A. castellano-manchega aprobó su Estatuto de Autonomía (EACLM) mediante la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto⁶⁷⁶, en la que se contienen los siguientes preceptos que fundamentan la actuación de esta C.A. en la materia que nos ocupa.

En primer lugar, y como competencia exclusiva, destaca el art. 31.1.8ª del EACLM, que se refiere, de un lado, a los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la región, así como a las aguas minerales y termales y a las aguas subterráneas y, de otro, a la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, en ambos casos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial autonómico⁶⁷⁷.

A nuestros efectos, sirven también, para regular determinadas cuestiones relacionadas con el saneamiento y depuración, las competencias exclusivas de: urbanismo⁶⁷⁸ (art. 31.1.2ª del EACLM); obras públicas de interés para la región, dentro de su propio territorio, que no sean de interés general del Estado ni afecten a otra C.A. (art. 31.1.3ª del EACLM); agricultura (art. 31.1.6ª del EACLM) y, pesca fluvial (art. 31.1.10ª del EACLM).

En ejercicio de estas competencias exclusivas, corresponde a Castilla-La Mancha las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva (art. 31.2 del EACLM).

⁶⁷⁶ BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982 y BO. de Castilla-La Mancha núm. 6, de 15 de septiembre de 1982.

⁶⁷⁷ A mayor abundamiento, sobre las competencias hídras en el Estatuto, *vid.* GARRORENA MORALES, A. y FANLO LORAS A., *La constitucionalidad de los nuevos Estatutos en materia de aguas a propósito de la propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2008.

⁶⁷⁸ El Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, declara como servicio mínimo que debe existir en los solares la “*evacuación de aguas residuales a la red de alcantarillado o a un sistema de tratamiento con suficiente capacidad de servicio*”, salvo que excepcionalmente se autorice en el planeamiento la instalación expresa y motivada de fosas sépticas por unidades constructivas o conjuntos de muy baja densidad poblacional (art. 2.3 de la disposición preliminar única). BO. Castilla-La Mancha núm. 45, de 6 de marzo de 2023.

Por otra parte, es competencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha el desarrollo legislativo y ejecución de las materias de régimen local, sanidad⁶⁷⁹ e higiene y protección del medioambiente y de los ecosistemas, así como sobre las normas adicionales de protección (arts. 32.1, 32.3 y 32.7 del EACLM).

Como vemos, este Estatuto presenta una formulación muy parca al estilo de los Estatutos primigenios. Tampoco alude a derechos o deberes de carácter medioambiental, efectuando una referencia a los derechos, libertades y deberes meramente constitucionales (art. 4.1 del EACLM); por lo que refleja un menor grado de preocupación por nuestra materia que otros Estatutos.

No obstante, si hemos de reconocer que se refiere al medioambiente como un principio rector autonómico al indicar que la C.A. ejercerá sus poderes persiguiendo, entre otros objetivos básicos, el fomento de la calidad de vida, mediante la protección de la naturaleza y del medioambiente (art. 4.4.f del EACLM).

6. El agua en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León

En el caso de la C.A. castellanoleonesa⁶⁸⁰ es la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, la encargada de aprobar su Estatuto de Autonomía (EACYL)⁶⁸¹ y de señalar sus competencias, no sin antes propugnar que la prestación de unos servicios públicos de calidad y el crecimiento económico sostenible se erigen en los principios rectores de esta C.A. (art. 16.1 y 16.2 del EACYL), aspectos extrapolables al servicio de saneamiento.

Además, apunta como principio rector *“la garantía efectiva del derecho de todos los castellanos y leoneses a vivir en un medioambiente ecológicamente equilibrado y saludable, impulsando la compatibilidad entre la actividad económica y la calidad ambiental con el fin de contribuir a un desarrollo sostenible”* (art. 16.15 del EACYL).

⁶⁷⁹ La Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de Sanidad de Castilla-La Mancha atribuye a los Ayuntamientos las competencias sobre el control sanitario del medio ambiente, lo que incluye el control sobre el saneamiento de aguas residuales [art. 66.1.A).a]. BO. Castilla-La Mancha núm. 126, de 19 de diciembre de 2000.

⁶⁸⁰ Viene a derogar a la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León. BOE núm. 52, de 2 de marzo de 1983 y BO. de Castilla y León núm. 5-extraordinario, de 10 de marzo de 1983.

⁶⁸¹ BOE núm. 288, de 1 de diciembre de 2007 y BO. Castilla y León núm. 234, de 3 de diciembre de 2007.

A mayor abundamiento sobre el mismo, *vid.* MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., “Observaciones acerca de la competencia estatutaria...”, *op. cit.*, pp. 87-93.

En relación a ello, nos resulta bastante curioso que no proclame el derecho a disfrutar del medioambiente en su capítulo II dedicado a los derechos de los castellano-leoneses aunque sí alude al mismo a la hora de configurar sus principios rectores. Igualmente, se trata de un enfoque peculiar respecto a otros Estatutos que lo proclaman sin ambages mientras que este lo vincula a la actividad económica. No ocurre lo mismo con el deber de conservar y proteger el medioambiente que sí lo menciona de modo expreso, así como el deber de hacer un uso responsable de los recursos naturales (art. 15.b del EACYL).

Finalmente, corresponde destacar que el Estatuto contiene una somera referencia a Portugal, al indicar que la C.A. castellano-leonesa promoverá el asentamiento de unas relaciones de buena vecindad con este país, basadas en el respeto mutuo y la colaboración con sus regiones con las que reconoce que nos une “*una estrecha vinculación geográfica, histórica, cultural, económica y ambiental*” (art. 66 del EACYL), poniendo el foco, por tanto, también en esta última perspectiva que entendemos alude a las cuencas hidrográficas compartidas.

Dicho esto, dedica en exclusiva uno de sus preceptos estatutarios (el 75) al agua⁶⁸² prueba de su gran interés por la materia; si bien, parte del mismo (en concreto el apartado 75.1) fue declarado inconstitucional por la STC32/2011, de 17 de marzo, como ya mencionamos en epígrafes anteriores⁶⁸³.

En los párrafos que continúan vigentes, se recogen como competencias exclusivas más relevantes en relación a lo que nos interesa, las que afectan a las aguas que discurran íntegramente dentro del territorio de Castilla y León, en materia de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la C.A.; aguas minerales, termales y subterráneas, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos (art. 75.4 del EACYL) y la participación en la gestión de las aguas pertenecientes a cuencas intercomunitarias que se localicen en el territorio de Castilla y León, sin perjuicio de las reservadas al Estado por el art. 149.1 de la CE y de la planificación hidrológica (art. 75, apartados 2 y 3, del EACYL).

⁶⁸² Para un estudio detallado de las competencias hídricas en este Estatuto, *vid.* CARO-PATÓN CARMONA, I., “Las competencias en aguas en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León”, *op. cit.*, pp. 167-186; y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., “Artículo 75...”, *op. cit.*, pp. 1237-1263.

⁶⁸³ Al respecto, *vid.* SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “La declaración de inconstitucionalidad del artículo 75.1 del Estatuto de Autonomía, relativo a las aguas del Duero, y otras cuestiones de actualidad”, en *Revista general de Derecho constitucional*, núm. 14, 2012, p. 13.

Por último, hemos de subrayar que este precepto remarca que es un principio rector de la acción política de esta C.A. la garantía del abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes para atender las necesidades presentes y futuras de los castellano-leoneses, si bien, no alude de forma específica al saneamiento (art. 75.5 del EACYL).

Al margen de ello, también indica que son competencias exclusivas, correspondiéndoles en su ejercicio las potestades legislativa y reglamentaria, y la función ejecutiva, incluida la inspección:

- La ordenación del territorio⁶⁸⁴ y el urbanismo⁶⁸⁵ (art. 70.1.6º del EACYL).
- Las obras públicas de interés para la C.A. dentro de su propio territorio que no tengan la calificación legal de interés general del Estado ni afecten a otra C.A. (art. 70.1.7º del EACYL).
- Pesca fluvial y lacustre, acuicultura, caza y explotaciones cinegéticas. Protección de los ecosistemas en que se desarrollen dichas actividades (art. 70.1.17º del EACYL).
- Normas adicionales sobre protección del medioambiente y del paisaje, con especial atención al desarrollo de políticas que contribuyan a mitigar el cambio climático (art. 70.1.35º del EACYL).
- Sanidad⁶⁸⁶ y salud pública, la promoción de la salud en todos los ámbitos (art. 74 del EACYL).

Por otra parte, son competencias de desarrollo normativo y de ejecución las materias de:

- Régimen Local (art. 71.1.1º del EACYL).

⁶⁸⁴ La Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las directrices esenciales de ordenación del territorio de Castilla y León determina que *“la acción pública en materia hidráulica debe apoyarse en la colaboración entre la Junta de Castilla y León y los Organismos de Cuenca, a fin de mejorar sistemáticamente la eficiencia en la gestión del agua, la garantía de suministro a la población y la preservación de la calidad de las aguas”*, por lo que a tal efecto *“se impulsará, entre otras cuestiones, el control de calidad de las aguas y la depuración de vertidos”* (art. 3.6.a). BO. de Castilla y León núm. 120, de 24 de junio de 2008.

⁶⁸⁵ La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León exige que para que un solar se considere como suelo urbano debe hallarse integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios de un núcleo de población, entre ellos con acceso público al saneamiento (art. 11). BO. de Castilla y León núm. 134, de 15 de abril de 1999.

⁶⁸⁶ La Ley 10/2010, de 27 de septiembre, de Salud Pública y Seguridad Alimentaria de Castilla y León atribuye el control sanitario de las aguas residuales a las Corporaciones locales sin perjuicio de las competencias de las demás AA.PP. (art. 22.a). BO. de Castilla y León núm. 196, de 8 de octubre de 2010.

- Protección del medioambiente y de los ecosistemas, prevención ambiental y vertidos a las aguas superficiales y subterráneas (art. 71.1.7º del EACYL).

7. El agua en el Estatuto de Autonomía de Cataluña

La C.A. catalana presenta una larga tradición por el agua a cuyo análisis histórico nos remitimos⁶⁸⁷.

Esta tradicional preocupación por el agua se ha reflejado con rotundidad en su actual Estatuto, aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)⁶⁸⁸, donde aglutina tanto una serie de derechos y deberes para los ciudadanos como un conjunto de principios rectores por los que deben guiarse los Poderes públicos en sus políticas que podemos vincular al saneamiento y la depuración de las aguas y que merece la pena destacar en esta sede.

En relación a los primeros, su art. 27 se consagra a los derechos y deberes con relación al medioambiente y proclama que todas las personas tienen derecho a vivir en un medio equilibrado, sostenible y respetuoso hacia la salud, de conformidad con los estándares y los niveles de protección que fijen las Leyes, así como el derecho a gozar de los recursos naturales y del paisaje y el deber de hacer un uso responsable de los mismos y evitar su despilfarro. Además, se reconoce el derecho a la protección ante las distintas formas de contaminación (lo que incluye la contaminación del agua), de conformidad con los estándares y los niveles que se precisen por ley. Declaración que resulta bastante curiosa y que no encuentra similitud en otros Estatutos.

El citado precepto también impone el deber de todas las personas de colaborar en la conservación del patrimonio natural y en las acciones que tiendan a eliminar la contaminación, citando expresamente que ello persigue el objetivo de su mantenimiento y conservación para las generaciones futuras, utilizando una terminología hoy en boga, pero entonces (2006) bastante innovadora.

⁶⁸⁷ Ya en su anterior Estatuto de Autonomía, de 1979, aprobado mediante Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, Cataluña asumió las competencias en materia de aguas, obras hidráulicas y protección del medioambiente (arts. 9.13, 9.16, 10.1.6 y 11.10). BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1979.

⁶⁸⁸ BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006. Sobre la reforma de este Estatuto y el recurso de inconstitucionalidad que se planteó contra el mismo, *vid.* MELLADO RUIZ, L., “El sistema competencial sobre las aguas continentales tras la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el nuevo Estatuto catalán”, en *RAr.AP*, núm. 38, 2011, pp. 365-411.

El Estatuto catalán también alude al derecho de acceso de las personas a la información medioambiental de la que dispongan los Poderes públicos, si bien, el mismo puede ser delimitado por razones de orden público justificadas, según se fije en las leyes.

De otro lado, en cuanto a los principios rectores de los Poderes públicos en relación con el medioambiente y el desarrollo sostenible indica, en su art. 46, que estos deben velar por la protección medioambiental a través de *“la adopción de políticas públicas basadas en el desarrollo sostenible y la solidaridad colectiva e intergeneracional”*. Asimismo, en un párrafo particularmente vinculado con nuestro ámbito de estudio, alude a que las políticas medioambientales deben encaminarse de forma especial a *“la reducción de las distintas formas de contaminación, la fijación de estándares y de niveles mínimos de protección, la articulación de medidas correctivas del impacto ambiental, la utilización racional de los recursos naturales [...], y el respeto a los principios de preservación del medio, la conservación de los recursos naturales, la responsabilidad, la fiscalidad ecológica y el reciclaje y la reutilización de los bienes y los productos”*. De la dicción del precepto llama la atención que incorpora los principios ambientales y alude de modo directo a la reutilización.

Además, estipula que *“los Poderes públicos deben hacer efectivas las condiciones para la preservación de la naturaleza y la biodiversidad, deben promover la integración de objetivos ambientales en las políticas sectoriales y deben establecer las condiciones que permitan a todas las personas el goce del patrimonio natural y paisajístico”*. Igualmente, deben velar por la cohesión económica y territorial mediante la aplicación de políticas que aseguren, entre otras cosas, la protección del paisaje, la defensa del litoral y los servicios de interés general, así como facilitar a los ciudadanos la información medioambiental. En suma, con una extensión inusitada con respecto a otros Estatutos, se recopilan con detalle los principios rectores en relación con el medioambiente.

En el ámbito competencial el Estatuto catalán, al igual que ocurría con el andaluz, dedica de forma expresa su art. 117.1 al agua y a las obras hidráulicas. En él distingue perfectamente dos ámbitos competenciales marcadamente diferenciados en función de que estemos hablando de cuencas intracomunitarias o intercomunitarias, respetando así la interpretación constitucional largamente asentada a la que hemos aludido.

Así, como competencias exclusivas en el caso de las cuencas hidrográficas internas catalanas y solo por lo que a nosotros nos interesa, entre otras competencias hídricas le corresponde: “a) *La ordenación administrativa, la planificación y la gestión del agua superficial y subterránea, de los usos y de los aprovechamientos hidráulicos, así como de las obras hidráulicas que no estén calificadas de interés general.* b) *La planificación y la adopción de medidas e instrumentos específicos de gestión y protección de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos y terrestres vinculados al agua.* d) *La organización de la Administración hidráulica de Cataluña, incluida la participación de los usuarios*” (art. 117.1 del EAC).

Además, según lo dispuesto en la normativa estatal, asume competencias ejecutivas sobre el dominio público hidráulico y las obras de interés general y la planificación y la programación de las obras de interés general (art. 117.2 del EAC).

En el caso de las cuencas intercomunitarias, además de participar en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos, Cataluña desempeña, dentro de su ámbito territorial, las siguientes competencias ejecutivas: “a) *La adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos.* b) *La ejecución y la explotación de las obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio.* c) *Las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal*” (art. 117.3 del EAC).

En lo relativo a la pesca, le corresponde la competencia exclusiva sobre la pesca fluvial marítima y recreativa en aguas interiores (art. 119 del EAC).

El art. 144 del Estatuto catalán se refiere al medioambiente, a los espacios naturales y a la meteorología. En su apartado primero recoge su competencia compartida sobre el medioambiente, pudiendo establecer la Generalitat normas adicionales de protección; para lo que establece un extenso catálogo de atribuciones. De este elenco queremos apuntar dos notas interesantes: de un lado, que estipula que le incumbe de forma compartida el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental, así como la implantación y regulación de medidas de sostenibilidad, fiscalidad e investigación ambientales o la prevención de la contaminación del suelo y el subsuelo; y, de otro lado, que menciona expresamente como competencia compartida en su apartado g) “*la regulación y la gestión de los*

vertidos efectuados en las aguas interiores de Cataluña, así como de los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas que no pasen por otra Comunidad Autónoma”. Es más, añade que *“en todo caso, dentro de su ámbito territorial, corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas”*⁶⁸⁹.

También presenta vinculación con nuestra actividad el apartado k) en el que se alude como competencia compartida a *“la prevención, restauración y reparación de daños al medioambiente, así como el correspondiente régimen sancionador”*.

En otro orden de cosas, son de la Generalitat las competencias exclusivas de regulación y declaración de las figuras de protección, delimitación, planificación y gestión de espacios naturales (art. 144.2 del EAC); y las competencias, también exclusivas, de ordenación del territorio y del paisaje y del litoral (art. 149.1 del EAC), que comprende: *“a) El establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes. b) La gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones. c) La regulación y la gestión del régimen económico financiero del dominio público marítimo terrestre en los términos previstos por la legislación general. d) La ejecución de obras y actuaciones en el litoral catalán cuando no sean de interés general”* (art. 149.3 del EAC).

Por otro lado, también se apunta que, en su actuación tributaria, Cataluña ha de promover, entre otras cuestiones, la sostenibilidad medioambiental (art. 203.7 del EAC).

No obstante, también encontramos en el Estatuto otros preceptos que se erigen como títulos competenciales habilitantes para que el legislador pueda entrar a regular determinados aspectos del saneamiento:

Así, la Generalitat, con sujeción a su competencia exclusiva de régimen local, puede determinar las competencias y potestades de los EE.LL. en los ámbitos recogidos en el art. 84 (art. 160 del EAC); art. 84 del EAC que reconoce como competencias

⁶⁸⁹ Sobre este particular inciso, la STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) núm. 125/2017, de 8 de marzo de 2017, declara que el Estatuto de Autonomía catalán no atribuye a la Generalitat la competencia para autorizar vertidos en cuencas intercomunitarias o que no estén comprendidas íntegramente en el territorio de Cataluña; y concluye que a la Agencia Catalana del Agua le corresponde exclusivamente la tramitación del procedimiento de autorización de vertido de aguas y la elaboración de una propuesta de resolución, pero no la concesión de la autorización en las cuencas intercomunitarias, que son de competencia estatal (FJ 5).

propias de los municipios *“que deben ser ejercidas por dichas entidades con plena autonomía, sujeta sólo a control de constitucionalidad y de legalidad”*:

- La ordenación y la prestación de servicios básicos a la comunidad [art. 84.2.c) del EAC]. Lo que incluiría el abastecimiento y saneamiento al ser considerados, como sabemos, como servicios públicos, aunque no se alude a ello de modo directo.
- La formulación y la gestión de políticas para la protección del medioambiente y el desarrollo sostenible [art. 84.2.j) del EAC].
- La regulación, la gestión y la vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas, los ríos, los lagos y la montaña [art. 84.2.n) del EAC].

Además, son competencias de la C.A. catalana:

- La competencia exclusiva en materia de obras públicas que se ejecuten en el territorio de Cataluña y que no hayan sido calificadas de interés general o no afecten a otra C.A. (art. 148.1 del EAC).
- La competencia compartida sobre la ordenación, planificación, determinación, regulación y ejecución de las medidas y las actuaciones destinadas a preservar, proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos, incluyendo, entre otros, la sanidad ambiental [art. 162.3.b) del EAC]⁶⁹⁰.
- La competencia exclusiva en materia de agricultura (art. 116 del EAC)⁶⁹¹.

8. El agua en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid

La C.A. de Madrid⁶⁹² aprobó su Estatuto de Autonomía (EACM) mediante la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero⁶⁹³, si bien, ha sido reformado en múltiples ocasiones, la última de ellas en 2010⁶⁹⁴.

⁶⁹⁰ Cataluña ha aprobado la Ley 15/1990, de 9 de julio, de Ordenación Sanitaria de Cataluña (BO. de la Generalitat de Catalunya núm. 1324, de 30 de julio de 1990); en cuyo art. 68.1.b se determina como una de las competencias de los Ayuntamientos el control sanitario del medioambiente, lo que incluye, entre otras cuestiones, el control sobre el saneamiento de las aguas residuales.

⁶⁹¹ El Decreto 413/2006, de 31 de octubre, por el que se establecen las normas generales de producción integrada en Cataluña (BO. de la Generalitat de Catalunya núm. 4753, de 3 de noviembre de 2006), prohíbe con carácter general, en su art. 10.2.a), la utilización de aguas residuales sin depurar previamente o el empleo de aguas depuradas pero que superan los parámetros establecidos en la legislación.

⁶⁹² Como ocurre en las CC.AA. uniprovinciales, de conformidad con la DT cuarta del EACM, la C.A. de Madrid asume todas las competencias, medios y recursos que según la Ley correspondan a la Diputación

En su art. 26 declara que ostenta la competencia exclusiva, y por tanto, la potestad legislativa, reglamentaria y la función ejecutiva sobre las siguientes materias de naturaleza hídrica que nos interesa destacar: sobre los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la C.A.; sobre las aguas nacientes, superficiales, subterráneas, minerales y termales, y sobre la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, en ambos casos cuando las aguas discurran íntegramente por su ámbito territorial (art. 26.1.8 del EACM); y, finalmente, sobre la pesca fluvial y lacustre y acuicultura (art. 26.1.9 del EACM).

Otras competencias exclusivas que pueden presentar relación con nuestra materia son: la ordenación del territorio y el urbanismo (art. 26.1.4 del EACM) y las obras públicas de interés de la C.A. dentro de su propio territorio (art. 26.1.5 del EACM).

Por otra parte, el Estatuto madrileño, en su art. 27 y en alusión al art. 149.1.23^a de la CE, afirma que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la C.A. el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las siguientes materias: régimen local (art. 27.1 del EACM); sanidad⁶⁹⁵ (art. 27.4 del EACM); protección del medioambiente, sin perjuicio de la facultad de la C.A. de establecer normas adicionales de protección, la contaminación biótica y abiótica y los vertidos en su ámbito territorial (art. 27.7 del EACM); y los espacios naturales protegidos y la protección de los ecosistemas en los que se desarrolle la pesca y la acuicultura (art. 27.9 del EACM).

A diferencia de otros Estatutos, debemos poner en evidencia que el madrileño no efectúa proclamación alguna de derechos y deberes medioambientales y solo alude de

Provincial de Madrid, por lo que, las competencias asignadas a estas, fundamentalmente, la coordinación y asistencia entre los municipios madrileños serán desempeñadas por la C.A.

⁶⁹³ BOE núm. 51, de 1 de marzo de 1983.

⁶⁹⁴ Fue reformado en profundidad por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y ha sido modificado en diversas ocasiones, la última de ellas, con ocasión de la Ley 29/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid. BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998 y BOE núm. 173, de 17 de julio de 2010, respectivamente.

⁶⁹⁵ El Decreto 83/1999, de 3 de junio, por el que se regulan las actividades de producción y de gestión de los residuos biosanitarios y citotóxicos en la Comunidad de Madrid determina que, para la autorización a un gestor de residuos biosanitarios especiales o de residuos citotóxicos, deberá aludir a las aguas residuales que pueda generar, y determina la obligación de constituir un seguro de responsabilidad civil, así como de prestar fianza en cuantía suficiente para responder de los daños que pueda provocar en el ejercicio de la actividad (art. 25). BO. de la Comunidad de Madrid núm. 136, de 14 de junio de 1999.

forma genérica a los derechos fundamentales reconocidos en la CE (art. 7 del EACM). Igualmente, tampoco recoge principios rectores medioambientales de sus políticas.

9. El agua en la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), su norma institucional básica, reformada por última vez en 2020⁶⁹⁶, no hace mención a derechos o deberes más allá de los señalados en la CE (art. 6 de la LORAFNA) y, aunque sí contiene un precepto específico dedicado a sus principios rectores, en él no figura tampoco referencia alguna al ámbito medioambiental (art. 25.bis de la LORAFNA a *contrario sensu*). Por lo que la C.A. navarra queda huérfana en ambos sentidos.

Al margen de estas cuestiones, Navarra ostenta competencia exclusiva sobre los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurran íntegramente dentro de Navarra y su aprovechamiento no afecte a otro territorio del Estado (art. 44.5 de la LORAFNA).

Junto a ellas, otras competencias exclusivas que sirven de sustento a la intervención autonómica en relación con el saneamiento y depuración de las aguas residuales son:

- El urbanismo⁶⁹⁷ (art. 44.1 de la LORAFNA).

⁶⁹⁶ BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982; rect. BOE, núm. 204 y BO. de Navarra núm. 106, de 3 de septiembre de 1982. Modificada por última vez por la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor.

⁶⁹⁷ El Decreto Foral 84/1990, de 5 de abril, por el que se regula la implantación territorial de los polígonos y actividades industriales declara que “una vez realizadas las obras de urbanización, la entidad o entidades locales en cuyo término se haya instalado el polígono industrial asumirán la gestión del alcantarillado y evacuación de aguas residuales y, en general, todos los servicios, obras y espacios que sean de uso público o estén afectos a un servicio público” (art. 3.2). BO. de Navarra núm. 51, de 27 de abril de 1990.

El Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra prevé que, tanto los planes de ordenación territorial como los planes directores de acción territorial, deberán contener las previsiones y criterios de localización e implantación relativos a las infraestructuras de saneamiento (art. 35.1.f y 38.1). Igualmente, para la solicitud de autorizaciones en suelo no urbanizable se exige que se aporte la documentación técnica suficiente, según las condiciones de la actividad y uso a desarrollar, que aluda a los servicios urbanísticos existentes y previstos que sean necesarios para el desarrollo o ejecución de la actuación, entre ellos, los relativos al saneamiento (art. 119.g). BO. de Navarra núm. 168, de 31 de agosto de 2017.

- Las obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya realización no afecte a otros territorios del mismo (art. 44.2 de la LORAFNA).
- Aguas minerales, termales y subterráneas (art. 44.6 de la LORAFNA).
- Concesiones administrativas, respetando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia (art. 49.1.d de la LORAFNA).
- Agricultura y ganadería⁶⁹⁸ (art. 50.1.a de la LORAFNA).
- Pesca fluvial y lacustre y acuicultura (art. 50.1.b de la LORAFNA).

En materia de Administración local, Navarra goza de un estatus peculiar respecto de otras CC.AA., ya que le corresponden las facultades y competencias que ya ostentaba con anterioridad a la aprobación de su ley de mejoramiento, al amparo de lo establecido en la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841⁶⁹⁹, en el Real Decreto-ley Paccionado de 4 de noviembre de 1925⁷⁰⁰ y disposiciones complementarias y las que, siendo compatibles con las anteriores, puedan corresponder a las CC.AA. o a las Provincias, conforme a la legislación básica del Estado. No obstante, los Municipios de Navarra gozarán, como mínimo, de la autonomía que, con carácter general, se reconoce a los demás municipios de la Nación (art. 46 de la LORAFNA).

Por otra parte, en materia de sanidad⁷⁰¹ e higiene, Navarra tiene un conjunto de facultades y competencias que ya ostentaba con anterioridad a la aprobación de su Ley

⁶⁹⁸ El Decreto Foral 148/2003, de 23 de junio, por el que se establecen las condiciones técnicas ambientales de las instalaciones ganaderas en el ámbito de esta Comunidad Foral establece que las aguas residuales producidas en las zonas de lechería, silos u otras similares deben conducirse a las fosas de estiércol y, si se generan aguas residuales por escorrentía pluvial de patios no cubiertos en explotaciones en estabulación libre, deberán canalizarse las mismas hasta los depósitos de almacenamiento de estiércoles que deberá tener la capacidad que indica la norma (art. 7.3). Asimismo, se prohíbe el uso de “*pozos filtrantes, las balsas de evaporación de estiércol líquido, los aliviaderos y cualquier tipo de salidas directas a colectores o cursos de agua*” y se ordena que las aguas pluviales no contaminadas se evacuen sin que entren en contacto con las aguas residuales y estiércoles (art. 7.7). BO. de Navarra núm. 97, de 30 de julio de 2003.

⁶⁹⁹ También conocida como Ley sobre los fueros de la provincia de Navarra. Gaceta de Madrid, núm. 2498, de 19 de agosto de 1841.

⁷⁰⁰ También conocida como Real Decreto-ley de bases para la aplicación del Estatuto Municipal a Navarra. Gaceta de Madrid núm. 309, de 5 de noviembre de 1925.

⁷⁰¹ La Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud, atribuye a los Ayuntamientos la competencia sobre el control sanitario del medioambiente, incluyendo el control sobre saneamiento de aguas residuales (art. 34.1.a). BO. de Navarra núm. 146, de 3 de diciembre de 1990.

En ejercicio de esta competencia, pero también de las de seguridad pública y medioambiente (contempladas, respectivamente, en los arts. 51 y 57 de la LORAFNA), la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Navarra atribuye a la Administración competente en materia de protección civil la competencia de aprobar los planes de contingencia para los servicios esenciales básicos, entre los que se citan de modo expreso los relacionados con el suministro de agua y el saneamiento, pudiendo elaborarse también planes de actuación municipal (arts. 13.bis y 14). BO. de Navarra núm. 81, de 8 de julio de 2005.

de Amejoramiento, y, además, el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado (art. 53.1 de la LORAFNA).

También le corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medioambiente y ecología (art. 57.c de la LORAFNA).

Asimismo, la ejecución de la legislación del Estado en materia de vertidos industriales y contaminantes que cita de modo expreso (art. 58.1.h de la LORAFNA).

10. El agua en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana

La Comunidad Valenciana aprobó su Estatuto de Autonomía mediante la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio⁷⁰² (EACV), siendo objeto de su última reforma en 2006⁷⁰³.

Este Estatuto sí efectúa, en su art. 17, un reconocimiento tanto del derecho al agua que circunscribe a los valencianos como el derecho al medioambiente que lo atribuye a todas las personas. En concreto, apunta en su párrafo primero que “*se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad*” y que, igualmente estos “*tienen derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley*”. Por otra parte, ya en su párrafo segundo declara que “*toda persona tiene derecho a gozar de una vida y un medioambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado*”, para ello, propugna que “*la Generalitat protegerá el medioambiente, la diversidad biológica, los procesos ecológicos y otras áreas de especial importancia ecológica*”⁷⁰⁴.

El art. 10.2 del EACV alude a que una Ley precisará la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana en la que se recogerán los principios, derechos y

⁷⁰² BOE 10 julio 1982, núm. 164, y BO. de la Generalitat Valenciana núm. 74, de 15 de julio de 1982.

⁷⁰³ Este Texto se reformó en profundidad en 2006 por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y, posteriormente, sufrió una pequeña modificación con la Ley Orgánica 3/2019, de 12 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en materia de participación de la Generalitat Valenciana en las decisiones sobre inversión del Estado en la Comunidad Valenciana. BOE núm. 86, de 11 de abril de 2006 y BOE núm. 62, de 13 de marzo de 2019, respectivamente.

Sobre la reforma operada en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en relación con el derecho al agua, *vid.* EMBID IRUJO, A., “Aspectos territoriales del derecho al agua...”, *op. cit.*, pp. 185-220.

⁷⁰⁴ Para un estudio más detallado, *vid.* VALENCIA MARTÍN, G., “El derecho al agua...”, *op. cit.*

directrices que informen la actuación pública de esta C.A. Esta fue aprobada por la Ley 4/2012, de 15 de octubre⁷⁰⁵; y dispone que se reconoce a las valencianas y valencianos el derecho “a la seguridad en el territorio, frente a los riesgos naturales e inducidos y frente a la ausencia de recursos hídricos suficientes para el consumo humano y el desarrollo de las actividades económicas y sociales”, así como el derecho “a disfrutar de un medio adecuado y del paisaje como activo cultural, económico e identitario” (art. 15).

Por lo que al ámbito competencial se refiere, y comenzando con las referencias hídricas, esta C.A. ostenta competencia exclusiva sobre los aprovechamientos hidráulicos, canales y riegos, cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Valenciana y sobre las aguas minerales, termales y subterráneas (art. 49.1.16ª), en línea con la jurisprudencia del TC apuntada.

Además, otros títulos estatutarios que habilitan su intervención en cuestiones relacionadas con el saneamiento y depuración son las competencias exclusivas sobre:

- Agricultura (art. 49.1.3ª del EACV).
- Régimen local, sin perjuicio de lo que dispuesto en el art. 148.1.18ª de la CE (art. 49.1.8ª del EACV).
- Ordenación del litoral y urbanismo (art. 49.1.9ª del EACV).
- Higiene (art. 49.1.11ª del EACV).
- Obras públicas que no estén calificadas como de interés general del Estado o cuya realización no afecte a otra C.A. (art. 49.1.13ª del EACV).
- Pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura y pesca fluvial y lacustre (art. 49.1.17ª del EACV).
- Sanidad⁷⁰⁶ (art. 54 del EACV).

Además, le corresponde el desarrollo legislativo y ejecución de la materia de protección del medioambiente⁷⁰⁷, sin perjuicio de las facultades de la Generalitat valenciana para establecer normas adicionales de protección (art. 50.6 del EACV).

⁷⁰⁵ BOE núm. 268, de 7 de noviembre de 2012 y BO. de la Generalitat Valenciana núm. 6884 de 18 octubre 2012.

⁷⁰⁶ La Ley 3/2003, de 6 de febrero, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad Valenciana atribuye a los EE.LL. la competencia sobre el control sanitario del medioambiente, incluido el control sobre el abastecimiento de aguas y saneamiento de aguas residuales (art. 5). BO. de la Comunidad Valenciana núm. 4440, de 14 de febrero de 2003.

Igualmente, le corresponde la ejecución de la legislación estatal en relación a los vertidos industriales y contaminantes a las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral valenciano (art. 51.1.6ª del EACV) y las funciones que sobre la zona marítimo terrestre, costas y playas le atribuya la legislación estatal (art. 51.1.9ª del EACV).

Por último, es oportuno destacar que este Estatuto, al referirse a la Administración local, recoge que las Cortes Valencianas “*fomentarán la creación de figuras asociativas entre las Administraciones públicas para mejorar la gestión de los intereses comunes y para garantizar la eficacia en la prestación de servicios*” (art. 63 del EACV). Esto es extrapolable al servicio de saneamiento, donde también deben fomentarse estas figuras asociativas (por ejemplo, con la creación de entes supramunicipales). Es el único Estatuto que hace esta mención, lo que supone un reconocimiento implícito de la dificultad de prestación de determinados servicios a nivel municipal.

11. El agua en el Estatuto de Autonomía de Extremadura

La Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la C.A. de Extremadura (EAEX)⁷⁰⁸ presenta una alta sensibilidad a los problemas ambientales (cita de modo expreso el cambio climático), aunque no llega a la altura del texto andaluz, tanto en número de referencias al medioambiente como, a nuestro juicio, en la profundidad de su tratamiento.

Es de reseñar que, desde su primer artículo, contiene una referencia ambiental al estipular que la calidad de su medioambiente es un elemento diferencial de Extremadura que ha de orientar la actuación de los Poderes públicos.

Además, refiere como uno de los principios rectores por los que deben guiarse los Poderes públicos extremeños la persecución de un modelo de desarrollo sostenible y

⁷⁰⁷ La Ley 6/2022, de 5 de diciembre, de cambio climático y la transición ecológica valenciana, alude -a nuestro juicio, con acierto- a que las AA.PP. valencianas deberán fomentar “*la generación y el consumo de biocombustibles a partir del tratamiento de aguas residuales*” (art. 58). Igualmente, estipula que el Consejo valenciano, con la finalidad de disminuir la vulnerabilidad ante fenómenos meteorológicos extremos, debe instar a los municipios turísticos a que cuenten (dentro de sus competencias) con una planificación que incluya una evaluación de las medidas concretas para garantizar los servicios básicos municipales en época de máxima afluencia turística, entre los que se incluyen el abastecimiento de agua potable y la depuración de aguas residuales urbanas (art. 69). BO. de la Comunidad Valenciana núm. 9486, de 9 de diciembre de 2022; rect. BO. de la Comunidad Valenciana núm. 9525.

⁷⁰⁸ BOE núm. 25, de 29 de enero 2011 y BO. de Extremadura núm. 1, de 29 de enero de 2011.

la preservación y mejora de la calidad medioambiental y la biodiversidad, con atención especial a sus ecosistemas característicos (como la dehesa); y añade que, asimismo, sus políticas contribuirán proporcionadamente a los objetivos establecidos en los acuerdos internacionales sobre lucha contra el cambio climático (art. 7.7 del EAEX) y deberán velar por el uso racional del agua (art. 7.8 del EAEX).

Dicho esto, configura como competencia exclusiva principal y relacionada con nuestra investigación *“la ordenación, planificación y gestión de las aguas que discurran íntegramente por el territorio de Extremadura, así como de los usos y aprovechamientos, incluida su concesión. Planificación, construcción y explotación de las obras e infraestructuras hidráulicas, canales y riegos que no estén calificados de interés general por el Estado ni afecten a otras Comunidades Autónomas. Aguas minerales y termales. Participación, en la forma que determine la legislación del Estado, en la gestión de las aguas pertenecientes a cuencas intercomunitarias que discurran por el territorio de Extremadura”* (art. 9.1.36 del EAEX).

Al igual que ocurre en otras CC.AA., la C.A. extremeña cuenta con otros títulos habilitantes para legislar sobre ciertos aspectos relacionados con el saneamiento. De este modo, también son de su competencia exclusiva:

- La creación, organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones (art. 9.1.1 del EAEX).
- El régimen local en los términos del Título IV de este Estatuto (art. 9.1.3 del EAEX).
- La agricultura⁷⁰⁹ (art. 9.12 del EAEX).
- La pesca fluvial y lacustre y la acuicultura (art. 9.1.14 del EAEX).
- El urbanismo⁷¹⁰ (art. 9.1.31 del EAEX).

⁷⁰⁹ La Orden de 15 de mayo de 2012, por la que se regula la aplicación de la condicionalidad y se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales en la Comunidad Autónoma de Extremadura, requiere que no se empleen los lodos para aplicaciones agrarias sin que no vayan acompañados de la correspondiente documentación expedida por la depuradora o por la empresa de gestión de residuos autorizada (Anexo I apartado 8). BO. Extremadura núm. 98, de 23 de mayo de 2012.

⁷¹⁰ El Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento general de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura, incluye una visión nueva del urbanismo más respetuosa con el medioambiente, abogando por la ordenación sostenible; que debe favorecer *“la depuración de las aguas residuales originadas en el núcleo urbano, favoreciendo el ahorro y la eficiencia en el uso del agua, la reutilización de aguas depuradas y la captación y almacenamiento de las aguas de lluvias”*, así como aludir a los costes ambientales, incluidos los de la depuración de aguas residuales, que serán tenidos en cuenta en las evaluaciones económicas de las iniciativas de planificación (arts. 11.1.c.2º. y 11.1.f). BO. de Extremadura núm. 248, de 28 de diciembre de 2021.

- Las políticas y normas adicionales y complementarias de las del Estado en materia de protección medioambiental y lucha contra el cambio climático. La regulación de los espacios naturales protegidos propios y la adopción de medidas para su protección y puesta en valor, así como el mantenimiento, conservación y mejora de la dehesa (art. 9.1.33 del EAEX).
- El desarrollo sostenible del medio rural (art. 9.1.34 del EAEX).
- Las *“obras e infraestructuras públicas de interés regional que no tengan la calificación de interés general del Estado y no afecten a otra Comunidad Autónoma, así como la participación en la planificación y, en su caso, en la ejecución y gestión de las infraestructuras de interés general en Extremadura, en los términos que establezca la legislación estatal”* (art. 9.1.38 del EAEX).

En segundo lugar, ostenta competencias de desarrollo normativo y ejecución sobre:

- El medioambiente; la regulación y protección de la flora, la fauna y la biodiversidad; la prevención y corrección de la generación de residuos y vertidos y de la contaminación; y, sobre la regulación del abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas que aparece citada expresamente (art. 10.1.2 del EAEX).
- Sanidad y salud pública⁷¹¹ (art. 10.9 del EAEX).

En otro orden de cosas, es de reseñar la especial referencia a la cooperación con Portugal, obviamente, en su marco competencial y respetando las atribuciones estatales. Extremadura abogará por el desarrollo y fomento de la cooperación con las instituciones portuguesas en todos los ámbitos de interés común (también, por tanto, en relación con las aguas); de conformidad con, entre otros, los siguientes procedimientos: *“c) La planificación, negociación y ejecución de acciones y programas compartidos con entidades portuguesas, cualquiera que sea el origen de la financiación. d) La planificación, negociación y ejecución de su propia política de cooperación*

⁷¹¹ La Ley 10/2001, de 28 de junio, de Salud de Extremadura atribuye a las Corporaciones Locales el control sanitario del medioambiente incluyendo el control sobre el abastecimiento de aguas y el saneamiento de aguas residuales (art. 9.1.a). BO. de Extremadura núm. 76, de 3 de julio de 2001.

transfronteriza. e) La creación de organismos y servicios mixtos de interés común de cualquier naturaleza” (art. 71 del EAEX).

12. El agua en el Estatuto de Autonomía de Galicia

El Estatuto de Autonomía gallego, aprobado por la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril (EAG)⁷¹², no establece un elenco de derechos y deberes medioambientales de los ciudadanos (remitiendo a los reconocidos en la CE en el art. 4 del EAG) ni tampoco principios rectores medioambientales que deban guiar a los Poderes públicos gallegos; lo que es una muestra, al fin y al cabo, del distinto alcance y extensión de los diversos Estatutos de Autonomía. No obstante, ello no ha sido óbice para que, en nuestra opinión, esta C.A. haya promulgado una de las regulaciones autonómicas más completas y modernas en materia de saneamiento, como luego desarrollaremos.

Pero, comenzando con el marco competencial estatutario, debemos aludir que la C.A. gallega también se ha arrogado diversas competencias exclusivas en materia hídrica, en concreto, sobre:

- los aprovechamientos hidráulicos, cuando las aguas discurran íntegramente dentro de su territorio conforme al art. 27.12 del EAG⁷¹³;
- las aguas minerales y termales, y las aguas subterráneas, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.22ª de la CE (art. 27.14 del EAG).
- y, la pesca en las rías y demás aguas interiores, el marisqueo, la acuicultura, la pesca fluvial y lacustre (art. 27.15 del EAG)⁷¹⁴.

⁷¹² BOE núm. 101, de 28 de abril de 1981 y BO. de Galicia núm. 24, de 1 de octubre de 1981.

A mayor abundamiento sobre el mismo, *vid.* RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y MEILÁN GIL, J. L., “Las competencias...”, *op. cit.*, pp. 29-48.

⁷¹³ Es el caso de la cuenca hidrográfica de Galicia-Costa.

⁷¹⁴ Galicia promulgó el Decreto 130/1997, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ordenación de pesca fluvial y de ecosistemas acuáticos continentales de Galicia. Esta norma establece que para que sea autorizado un centro de acuicultura, previa concesión de aprovechamiento hidráulico por el organismo competente, debe contarse con un proyecto que incluirá una memoria biológica que, entre otras cosas, detallará el tratamiento de las aguas residuales producidas (art. 60) y cómo han de gestionarse los lodos de depuración (arts. 61 y 62). Asimismo, contiene ciertos preceptos dedicados a la inspección y control de la calidad de las aguas (arts. 78 y ss.) y señala que “*toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación de las masas de agua continentales y, en particular, el vertido de aguas y de productos residuales, requerirá autorización administrativa, de conformidad con la normativa vigente*”, y 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*

Además, a efectos de esta investigación, nos interesa destacar, especialmente, que se cita de forma expresa la competencia de la C.A. gallega sobre la ejecución de la legislación del Estado en materia de vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral gallego (art. 29 del EAG).

De nuevo, es necesario tener en cuenta otros títulos jurídicos con incidencia en el saneamiento y depuración de las aguas. Conviene resaltar en esta sede, en particular, las siguientes competencias exclusivas:

- Organización de sus instituciones de autogobierno (art. 27.1 del EAG, en relación con el art. 39 del EAG), lo que le ha permitido la creación de la entidad Aguas de Galicia; esto es, establecer su propia Administración pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado.
- Régimen local (art. 27.2 del EAG, en relación con el art. 49 del EAG), relativo a la tutela financiera de las EE.LL., lo que tiene incidencia en los aspectos financieros del saneamiento y depuración de las aguas.
- Ordenación del litoral y urbanismo (art. 27.3 del EAG).
- Obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya ejecución o explotación no afecte a otra C.A. o provincia (art. 27.7 del EAG). Título que permite, por ejemplo, la declaración de interés autonómico sobre una estación depuradora siempre que se cumplan los requisitos recogidos en esta sede.
- Las normas adicionales sobre protección del medioambiente en los términos del art. 149.1.23 de la CE (art. 27.30 del EAG).
- Agricultura (art. 30.3 del EAG).

Además, como competencias de desarrollo legislativo y ejecución, debemos aludir a su competencia sobre la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior (art. 33.1 del EAG)⁷¹⁵.

acuática. El citado estudio será remitido a la Dirección General de Montes y Medioambiente Natural para su informe” (arts. 77.2 y .3, respectivamente). BO. de Galicia núm. 9, de 15 de enero de 2021.

La Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de Pesca de Galicia (BO. de Galicia núm. 243, de 16 de diciembre de 2008), por su parte, presenta vinculación con el saneamiento al regular, en su Título XIV, el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de vertidos que incidan sobre la calidad de los recursos marinos, excepto en los supuestos que ya estuviesen regulados en la Ley de Protección de Calidad de las Aguas de las Rías de Galicia.

⁷¹⁵ Galicia promulgó la Ley 8/2008, de 10 de julio, de Salud de Galicia, que entiende que la salud pública comprende, a nuestros efectos, el establecimiento de estándares de producción y medidas de protección de la salud frente a riesgos medioambientales, como los derivados de la gestión y tratamiento de las aguas

13. El agua en el Estatuto de Autonomía de Illes Balears

El Estatuto de Autonomía (EAIB)⁷¹⁶ efectúa un reconocimiento a los derechos medioambientales de los que debe gozar toda persona, al indicar su art. 23 el “*derecho a gozar de una vida y un medioambiente seguro y sano*” puntualizando, además, que “*las Administraciones públicas de Islas Baleares, en el ámbito de sus competencias, protegerán el medioambiente e impulsarán un modelo de desarrollo equitativo, territorialmente equilibrado y sostenible*”. Asimismo, añade que “*los Poderes públicos de la Comunidad Autónoma velarán por la defensa y la protección de la naturaleza, del territorio, del medioambiente y del paisaje. Establecerán políticas de gestión, ordenación y mejora de su calidad armonizándolas con las transformaciones que se producen por la evolución social, económica y ambiental*”. Obviamente, dentro de esas políticas de gestión, ordenación y mejora de la calidad del medioambiente, va a hacer acto de presencia la temática hídrica y, en particular, la mejora de la calidad de las aguas y el saneamiento como una de las políticas que forman parte del medioambiente.

Esta C.A. presenta un enfoque diferenciado al vincular medioambiente y turismo, y como contrapunto al anterior derecho, el EAIB pone el acento en que los Poderes públicos de la C.A. deberán realizar sus políticas de fomento y de ordenación

residuales (art. 49.e) y que determina como competencia de la Administración local, y sin perjuicio de las competencias que tengan atribuidas el resto de AA.PP. en relación con el cumplimiento de las normas y planes sanitarios, la obligación del control sanitario del medio natural, y, en especial, la contaminación del abastecimiento y saneamiento de aguas y residuos urbanos (art. 80.b). BO. de Galicia núm. 143, de 24 de julio de 2008. Observamos, por tanto, una vez más, la evidente conexión entre saneamiento y depuración de las aguas y la salud.

En este terreno también hallamos el Decreto 175/2022, de 13 de octubre, sobre vigilancia sanitaria de las aguas de baño de Galicia que, sin perjuicio de lo establecido en la LBRL, a la hora de regular las competencias municipales, asigna a las autoridades sanitarias locales, en concreto, a los Ayuntamientos en los que esté situada cada agua de baño, un conjunto de tareas, entre la que destaca: la vigilancia de los posibles puntos de vertido próximos a la playa ocasionados por personas no conectadas a la red de saneamiento municipal en los Ayuntamientos que cuenten con una ordenanza municipal que obligue a la conexión a la mencionada red. Todo ello para que no faciliten en ningún momento una posible contaminación de las aguas de baño o supongan riesgos para las personas usuarias que se hallen en ellas (art. 16.2º). También se perfilan como obligaciones derivadas de las competencias locales en materia de calidad de las aguas de baño, entre otras: la adopción de las medidas necesarias dentro de las competencias municipales para salvaguardar la salubridad del agua de baño y conservar las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad de las playas, durante la temporada de baño; la colocación de carteles informativos, en lugares de fácil acceso, sobre la aptitud del agua para el baño, su calidad, prohibición expresa de bañarse o recomendación de abstenerse del baño u otra información que pueda resultar de utilidad para preservar la salud de los bañistas; informar a las jefaturas territoriales de la Consejería competente en materia de sanidad de cualquier alteración o anomalía que ocurra en la calidad de las aguas, de las que se tenga conocimiento; solicitar las altas y bajas de las aguas de baño al Registro de Aguas de Baño de Galicia. BO. de Galicia núm. 205, de 27 de octubre de 2022.

⁷¹⁶ Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía para Islas Baleares. BOE núm. 51, de 1 de marzo de 1983 y BO. de Islas Baleares núm. 35, de 10 de marzo de 1983. Reformado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Islas Baleares. BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2007 y BO. de Islas Baleares, núm. 32-extraordinario, de 1 de marzo de 2007.

de la actividad turística con el objetivo de hacerla compatible con el respeto al medioambiente; igualmente, en el sector primario deberán adoptar las medidas políticas, jurídicas y legislativas que garanticen los derechos de este sector con la protección medioambiental (art. 24 del EAIB).

Dicho esto, la C.A. de Islas Baleares ostenta competencia exclusiva sobre:

- Ordenación del territorio, incluyendo el litoral (art. 30.3 del EAIB)⁷¹⁷.
- Obras públicas en el territorio de la C.A. que no sean de interés general del Estado (art. 30.4 del EAIB).
- El régimen de aguas y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos; las aguas minerales y termales; la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos; las medidas ordinarias y extraordinarias para garantizar el suministro; y sobre la participación de los usuarios (art. 30.8 del EAIB).
- Agricultura (art. 30.10 del EAIB)⁷¹⁸.
- Pesca y actividades recreativas en aguas interiores, cría y recogida de marisco, acuicultura (art. 30.22 del EAIB).
- Organización local, respetando lo previsto en los arts. 140, 141 y 149.1.18ª de la CE (art. 30.45 del EAIB).
- Protección del medioambiente, ecología y espacios naturales protegidos, sin perjuicio de la legislación básica del Estado. Y sobre las normas adicionales de protección del medioambiente (art. 30.46 del EAIB).
- Promoción de la salud en todos los ámbitos (art. 30.48 del EAIB).
- Pesca marítima en las aguas de Islas Baleares (art. 30.50 del EAIB).

También, en el marco de la legislación básica del Estado, corresponden a la C.A. de Islas Baleares el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias:

⁷¹⁷ La Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de Islas Baleares considera el saneamiento de aguas residuales como un servicio urbanístico básico (art. 22.1.e). BO. de Islas Baleares núm. 160, de 29 de diciembre de 2017.

⁷¹⁸ En base a esta competencia y también a su competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de sanidad vegetal y animal (art. 31.4 del EAIB), la Ley 3/2019, de 31 de enero, Agraria de Islas Baleares preceptúa que las Administraciones autonómica, insular y local deben fomentar buenas prácticas que contribuyan a mejorar la fertilidad del suelo, su estructura y contenido en materia orgánica. De este modo, afirma que se debe priorizar el compostaje para uso agrario sobre el resto de valorizaciones de la fracción orgánica de los residuos sólidos urbanos, de los lodos de las plantas depuradoras de las aguas residuales y de las podas (art. 54.2). Precisamente, la aplicación de lodos resultado de depuración en el suelo con finalidad agraria queda sometida a autorización administrativa por parte de la consejería competente en materia de residuos, previo informe preceptivo y vinculante de la Administración competente en materia de agricultura (art. 55). BO. de Islas Baleares núm. 18, de 9 de febrero de 2019.

- Salud y sanidad (art. 31.4 del EAIB).
- Contratos y concesiones administrativas en el ámbito sustantivo de competencias de la C.A. (art. 31.5 del EAIB).
- Ordenación del sector pesquero (art. 31.8 del EAIB).
- Régimen local (art. 31.13 del EAIB).

Además, el EAIB le reconoce a la C.A. de Islas Baleares, en los términos que se establezcan en las leyes y normas reglamentarias que, en desarrollo de su legislación, dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias:

- Puertos (art. 32.15 del EAIB)⁷¹⁹.
- Vertidos industriales y contaminados en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral de Islas Baleares (art. 32.16 del EAIB).
- La gestión del dominio público marítimo-terrestre, respetando el régimen general del dominio público, especialmente, en lo que se refiere a la concesión de autorizaciones; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral que no sean de interés general; la policía administrativa en la zona de dominio público marítimo-terrestre y las concesiones (art. 32.17 del EAIB).

14. El agua en el Estatuto de Autonomía de La Rioja

La Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, aprueba el Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR)⁷²⁰. Este no realiza referencia expresa alguna a derechos y deberes de carácter hídrico o medioambiental, de modo que, únicamente, alude de forma genérica a los derechos y deberes fundamentales establecidos en la CE (art. 7 del EAR). Igualmente, tampoco menciona principios específicos en materia de Derecho ambiental, siendo uno de los Estatutos más escuetos en este punto.

Por lo que al ámbito competencial se refiere, se constituye como competencia exclusiva central en materia de aguas la señalada en el art. 8.17 del EAR referente a los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, hidroeléctricos, canales y regadíos de interés para La Rioja; las aguas minerales y

⁷¹⁹ La Ley 10/2005, de 21 de junio, de puertos de Islas Baleares, califica la actividad de recogida y el tratamiento de basuras y sistemas de depuración de aguas residuales como servicio portuario básico que, por tanto, ha de ser prestado en todos los puertos (art. 45.2.m), aclarando que este servicio en los puertos deportivos gestionados en régimen de concesión se realizará por el mismo concesionario o por terceros que cuenten con el título correspondiente (art. 54.2.i). BO. de Islas Baleares núm. 100, de 2 de julio de 2005.

⁷²⁰ BOE núm. 146, de 19 de junio de 1982 y BO. de La Rioja núm. 1, de 10 de julio de 1982.

termales y las aguas subterráneas cuando discurran íntegramente por el ámbito territorial de la C.A.; así como la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran completamente por su territorio.

También sirven para justificar la intervención de la C.A. en diversas cuestiones relacionadas con el agua y, en particular, con el saneamiento y depuración de las aguas residuales sus competencias exclusivas sobre:

- La organización de mancomunidades, agrupación de municipios y creación de entidades infra y supramunicipales (art. 8.3 del EAR).
- Las obras públicas de interés para La Rioja en su propio territorio, que no sean de interés general del Estado ni afecten a otra C.A. art. 8.14 del EAR).
- El urbanismo (art. 8.16 del EAR).
- Pesca fluvial y lacustre; acuicultura⁷²¹ (art. 8.21 del EAR).

En base a todas ellas, esta C.A. podrá ejercer las potestades legislativas, reglamentaria y la función ejecutiva.

En un segundo escalón, le corresponden a la C.A. de La Rioja las siguientes competencias de desarrollo legislativo y la ejecución, relacionadas estrechamente con nuestro estudio sobre las materias de:

- protección del medioambiente, normas adicionales de protección del mismo y del paisaje; espacios naturales protegidos y protección de los ecosistemas, de conformidad con el art. 9.1 del EAR;
- sobre la sanidad⁷²² e higiene, en virtud del art. 9.5 del EAR;
- y sobre régimen local (art. 8.8 del EAR).

⁷²¹ La Ley 2/2006, de 28 de febrero, de Pesca de La Rioja establece que las personas que efectúen vertidos y ocasionen perjuicios o los puedan ocasionar a los recursos piscícolas, estarán obligadas a implantar los dispositivos oportunos para evitarlos; con este objetivo, “*deberán corregir sus vertidos para que las aguas receptoras reúnan las características cualitativas y cuantitativas que les sean exigibles por la legislación sectorial en materia de aguas y medioambiental*”. Añade que la Consejería con competencias en materia de pesca podrá realizar inspecciones de cualquier vertido “*que pueda alterar las condiciones biológicas, físicas o químicas de las aguas, susceptibles de originar daños a las especies objeto de pesca, así como efectuar la toma de datos, muestras o residuos que considere necesarios para determinar el grado de contaminación y sus consecuencias en el medio acuático y en la fauna piscícola*”. A este respecto, los titulares o responsables de los puntos de vertido deberán proporcionarle la información que les requiera (art. 57.1 y .3). Asimismo, establece varias infracciones en relación con los vertidos en su 83.55. BO. de La Rioja núm. 33, de 9 de marzo de 2006.

⁷²² La Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud determina que es competencia de las Corporaciones Locales el control sanitario del medioambiente, incluyendo este el control sanitario sobre el saneamiento de aguas residuales (art. 71.1.a). BO. de La Rioja núm. 49, de 23 de abril de 2002.

Asimismo, como C.A. uniprovincial, asume desde su constitución todas las competencias, medios y recursos que, según las leyes, correspondan a la Diputación Provincial de La Rioja (art. 13 del EAR).

15. El agua en el Estatuto Autonomía del País Vasco

El Estatuto de Autonomía vasco (EAPV)⁷²³ no practica una proclamación o plasmación formal de derechos de la ciudadanía en relación al medioambiente o las aguas, más allá de aludir a que se reconocen, de forma genérica, los derechos y deberes fundamentales contenidos en la CE (art. 9 del EAPV).

En el terreno competencial, la C.A. vasca se ha arrogado varias competencias que inciden en nuestro objeto, de forma más o menos directa. En concreto, de conformidad con su Estatuto, tiene atribuidas las siguientes competencias exclusivas:

- En primer lugar, y como competencia más directa en cuanto a lo que nos interesa, *“la competencia sobre aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente dentro del País Vasco”* (art. 10.11 inciso primero del EAPV).
- En segundo lugar, la competencia sobre las aguas minerales, termales y subterráneas (art. 10.11 inciso tercero del EAPV).

No obstante, también son competencias exclusivas que habilitan a esta C.A. para promulgar normas con incidencia en la actividad del saneamiento:

- Agricultura⁷²⁴ y ganadería⁷²⁵ (art. 10.9 del EAPV).

⁷²³ Aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía del País Vasco. BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1979 y BO. País Vasco núm. 32, de 12 de enero de 1980.

⁷²⁴ El Decreto 453/2013, de 26 de noviembre, de aplicación de lodos en suelos agrarios, regula la aplicación, de los lodos de depuradora, con el objetivo de salvaguardar la salud de las personas, asegurar la seguridad alimentaria, prevenir los efectos adversos del uso de estos en el suelo, la vegetación, los animales y los seres humanos, y, en definitiva, promover el uso de lodos resultantes del tratamiento de aguas residuales de modo que se logre un beneficio agrícola o una mejora ecológica.

⁷²⁵ El Decreto 515/2009, de 22 de septiembre, por el que se establece las normas técnicas, higiénico-sanitarias y medioambientales de las explotaciones ganaderas, requiere que en estas instalaciones las aguas pluviales se evacuen de forma separada y sin contacto con las aguas residuales o con los estiércoles y purines que se produzcan. Asimismo, en caso de resultar necesario, debe presentarse el sistema de depuración a utilizar, concretando su programa de mantenimiento y el destino de las aguas depuradas y de los residuos, siendo un requisito que las conducciones de las aguas se canalicen a través de sistemas cerrados e impermeables. Además, los líquidos residuales resultantes de los baños antiparasitarios a los que se someta a los animales deberán recogerse y gestionarse de forma separada por una empresa gestora de residuos peligrosos, debidamente autorizada. Finalmente, si la explotación ganadera sigue el método de la estabulación libre será obligatoria la existencia de un sistema de canalización y recogida de aguas de escorrentía de los patios no cubiertos hacia la fosa de estiércol; patios que deberán asentarse sobre un

- Pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, caza y pesca fluvial y lacustre (art. 10.10 del EAPV).
- Régimen Local, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18ª de la CE (art. 10.4 del EAPV).
- Ordenación del territorio y del litoral⁷²⁶ y urbanismo⁷²⁷ (art. 10.31 del EAPV).
- Puertos, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.20ª de la CE, es decir, sobre aquellos no declarados por el Estado como de interés general (art. 10.32 del EAPV)⁷²⁸.
- Obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general o cuya realización no afecte a otros territorios (art. 10.33 del EAPV).

Además, es de su competencia el desarrollo legislativo y ejecución de las siguientes materias:

- Medioambiente y ecología (art. 11.a del EAPV).

suelo impermeable donde se localicen acuíferos “*muy vulnerables*” (art. 8). BO. del País Vasco núm. 203, de 22 de octubre de 2009.

⁷²⁶ El Decreto 43/2007, de 13 de marzo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de un lado, establece unas directrices generales relativas a la localización y ejecución de infraestructuras de saneamiento y depuración de aguas residuales en las márgenes costeras y de las rías. Y recuerda que, con carácter general, no se permite la construcción de estas instalaciones fuera de la ribera del mar y de los primeros veinte metros de la zona de servidumbre de protección si bien se permitirá ello si un estudio acredita evidentes razones técnicas, para que estas instalaciones se sitúen en la zona de servidumbre de protección de la costa. Asimismo, prohíbe la instalación de colectores paralelos a la costa dentro de la ribera del mar o de los primeros veinte metros de los terrenos colindantes (art. 10). Y de otro, determina un perímetro de seguridad de 500 m con respecto a los puntos de vertido de aguas residuales en los que se prohíben ciertas actividades, tales como: la extracción de áridos, faenar (pesca, marisqueo y recogida de algas), establecer instalaciones de acuicultura e instalar tomas de agua para los viveros (art. 33). BO. del País Vasco núm. 65, de 2 de abril de 2007; rect. BO. del País Vasco, núm. 118.

⁷²⁷ La Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo del País Vasco, como otras normas autonómicas urbanísticas, señala que son cargas de la urbanización la realización de “*obras de saneamiento, que comprenden las de construcción de colectores generales y parciales, acometidas, alcantarillas, sumideros para aguas pluviales y estaciones depuradoras, en la proporción que corresponda a la unidad de ejecución*” (art. 147). BO. del País Vasco núm. 138, de 20 de julio de 2006.

⁷²⁸ La Ley 2/2018, de 28 de junio, de Puertos y Transporte Marítimo del País Vasco, que es de aplicación a las obras e instalaciones portuarias competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, afirma que son servicios portuarios: el abastecimiento y saneamiento de agua en la zona de servicio y la recepción de los residuos generados por las embarcaciones (art. 32.1.p y .m). También asevera la prohibición de realizar vertidos. Prohibición (art. 19) que alcanza, de un lado, a los vertidos o emisiones contaminantes procedentes de buques, de embarcaciones o de otros medios flotantes realizados en el dominio público portuario, que deberán descargarse conforme al plan de recogida de residuos aprobado por la Administración portuaria; y, de otro lado, a los vertidos realizados desde tierra al mar, para los que se requiere autorización de la Administración competente, sin perjuicio de la autorización o concesión de ocupación de dominio público que, en su caso, debe otorgar la Administración portuaria (por lo que sería necesario una doble autorización). BO. del País Vasco núm. 123, de 2 de julio de 2015; rect. BO. del País Vasco, núm. 150.

- Concesiones administrativas, en el ámbito de sus competencias y sistema de responsabilidad de la Administración del País Vasco (art. 11.b del EAPV).
- Ordenación del sector pesquero del País Vasco (art. 11.c del EAPV).
- Desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior (art. 18.1 del EAPV).

Asimismo, el EAPV le atribuye la ejecución de la legislación del Estado en relación a vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral vasco (art. 12.10 del EAPV).

La C.A. vasca, por último, más allá de lo apuntado, tendrá también competencias legislativas y de ejecución en las demás materias que por la Ley Orgánica le transfiera o delegue el Estado (art. 20 del EAPV).

16. El agua en el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias

El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, aprobado por la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre (EAAS)⁷²⁹, no consagra más derechos o deberes en relación con el medioambiente y las aguas de los establecidos en la CE (art. 9 del EAAS). Igualmente, tampoco establece unos principios o guías orientadoras dirigidos a las Administraciones en este campo, más allá de la genérica afirmación de que velará especialmente por el impulso de una política tendente a la mejora de las condiciones de vida (art. 9.b del EAAS). De este modo, se sitúa en la órbita de aquellos Estatutos que se limitan a señalar el ámbito competencial sin proclamación alguna de derechos.

El Estatuto asturiano configura como competencias exclusivas de la C.A. las que señalamos a continuación, en virtud de las cuales le corresponde la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva.

Como competencia más estrechamente relacionada con el ámbito hídrico la relativa a los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, incluidos los hidroeléctricos, canales y regadíos de interés para la Región; aguas minerales y termales; aguas subterráneas cuando discurren íntegramente por el ámbito territorial de la C.A.; y ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos

⁷²⁹ BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982 y BO. núm. 15 del Principado de Asturias y de la Provincia de 25 de enero de 1982.

hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la C.A. (art. 10.12 del EAAS).

Como otras competencias exclusivas con incidencia en la actividad del saneamiento y depuración de las aguas residuales le corresponde:

- La ordenación del litoral y urbanismo (art. 10.3 del EAAS).
- Las obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado ni afecten a otra C.A. (art. 10.4 del EAAS).
- Los puertos⁷³⁰ que no sean de interés general del Estado (art. 10.9 del EAAS).
- Agricultura, ganadería e industria agroalimentaria (art. 10.10 del EAAS).
- La pesca en aguas interiores, fluviales y lacustres, marisqueo, acuicultura, alguicultura, así como el desarrollo de cualquier otra forma de cultivo industrial (art. 10.13 del EAAS).

Por otra parte, como competencias de desarrollo y ejecución tiene atribuidas las siguientes materias íntimamente conectadas con nuestro estudio:

- Protección del medioambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes en ríos, lagos y aguas interiores y normas adicionales de protección del medio ambiente (art. 11.5 del EAAS).
- Sanidad⁷³¹ e higiene (art. 11.2 del EAAS).
- Régimen local (art. 11.10 del EAAS).

17. El agua en el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia

La Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía de La Región de Murcia (EARMU), no proclama, en modo alguno, derechos o deberes en relación con el medioambiente, de forma que, exclusivamente, efectúa una alusión genérica a los derechos y deberes fundamentales constitucionales (art. 9.1 del EARMU). Por lo que, teniendo en cuenta que en la misma el medioambiente no se configura como tal, sino

⁷³⁰ La Resolución de 23 de junio 2009, por el que se aprueba el Plan de Recepción y Manipulación de Desechos Generados por Buques y Residuos de Carga en los Puertos cuya gestión compete a la Administración del Principado de Asturias, indica que deben regirse a través de este Plan los desechos generados por los buques, incluidas las aguas residuales (apartado II). BO. del Principado de Asturias núm. 148, de 27 de junio de 2009.

⁷³¹ El Decreto 112/1984, de 6 de septiembre, por el que se aprueba, con carácter definitivo, el Mapa Sanitario de Asturias y se dictan normas para su puesta en práctica, dispone que el control sanitario de las aguas residuales debe formar parte del reglamento Interno de la Zona de Salud [10.r)]. BO. del Principado de Asturias y de la Provincia núm. 232, de 6 de octubre de 1984.

como un principio rector, técnicamente no es baladí esta ausencia. Igualmente, no alude tampoco a principio medioambiental alguno (art. 15.2 del EARMU a *contrario sensu*).

Los preceptos centrales en torno a la política de aguas de este Estatuto son sus arts. 10.7 y 10.8. Son competencias exclusivas de la C.A., de un lado, los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la C.A., cuando el cauce integral de las aguas se halle dentro de su territorio, así como las aguas minerales y termales; y de otro, la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, aguas superficiales y subterráneas cuando discurren o se hallen íntegramente en su ámbito territorial.

Pero no se trata del único precepto al que se acoge el legislador autonómico para aprobar normativa relacionada con el saneamiento y depuración de las aguas, así también sirven de fundamento las competencias exclusivas sobre:

- Ordenación del litoral y urbanismo⁷³² (art. 10.2 del EARMU).
- Obras públicas de interés para la Región dentro de su propio territorio y que no sean de interés general del Estado ni afecten a otra C.A. (art. 10.3 del EARMU).
- Puertos⁷³³ (art. 10.5 del EARMU).
- Agricultura y ganadería⁷³⁴ (art. 10.6 del EARMU).
- Pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura y alguicultura, así como el desarrollo de cualquier otra forma de cultivo industrial; pesca fluvial y

⁷³² La Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, regula algunas cuestiones relacionadas con el saneamiento. Así, dispone que el Plan General Municipal de Ordenación deberá incorporar “*parámetros de ecoeficiencia con soluciones para paliar los efectos climatológicos, como: la resolución de la evacuación de aguas mediante redes separativas de pluviales y residuales*” (art. 117.1.1); además de aludir a otras cuestiones más típicas, como los planes de infraestructuras y servicios en los que se define el saneamiento (art. 131) o los gastos de urbanización que incluyen las conducciones y colectores de evacuación, los sumideros para la recogida de aguas pluviales y las instalaciones de depuración (art. 184). BO. de la Región de Murcia núm. 77, de 6 de abril de 2015.

⁷³³ La Instrucción, de 1 de junio 1996, de la Capitanía Marítima de Cartagena, por la que se aprueban las Instrucciones para la navegación en las aguas marítimas de la Región prohíbe el “*vertido al mar de aceites minerales, hidrocarburos, envases y desperdicios de todo tipo, así como achicar sentinas y verter aguas residuales y fecales en las aguas. Se acuerda, además, la prohibición absoluta de arrojar plásticos al agua*” (apartado 7). BO. de la Región de Murcia núm. 153, de 3 de julio de 1996.

⁷³⁴ El Decreto 1/2014, de 17 de enero, por el que se establece la ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones avícolas de la Región de Murcia, dispone que una de las condiciones mínimas con las que debe contar estas instalaciones es con un adecuado sistema de recogida y eliminación de aguas residuales que impidan la contaminación de los terrenos y las aguas en las proximidades de la explotación (art. 4.2.h). BO. de la Región de Murcia núm. 16, de 21 de enero de 2014.

protección de los ecosistemas en los que se desarrollan dichas actividades⁷³⁵ (art. 10.9 del EARMU).

Por otro lado, la C.A. murciana tiene atribuida en el marco de la legislación básica del Estado el desarrollo legislativo y la ejecución de las materias de:

- Sanidad⁷³⁶ e higiene (art. 11.1 del EARMU).
- Protección del medioambiente y normas adicionales de protección (art. 11.3 del EARMU). Única referencia al *medioambiente* en todo el texto, por cierto, siendo el Estatuto que menos menciona este término.
- Régimen local (art. 11.9 del EARMU).

Finalmente, al igual que ocurre en todas las CC.AA. uniprovinciales, la Región de Murcia tiene asumidas estatutariamente todas las competencias, medios, recursos y servicios que, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponden a las Diputaciones Provinciales (at. 18 del EARMU), lo que tiene su incidencia en la asistencia a los municipios en los servicios sobre aguas.

18. Valoración de conjunto de las competencias relacionadas con el saneamiento y depuración de las aguas residuales en los Estatutos de Autonomía

Analizados los diversos Estatutos de Autonomía, podemos distinguir dos grandes grupos en la forma de afrontar las cuestiones medioambientales y la importancia que le brindan al agua.

De un lado, detectamos un grupo minoritario de Estatutos de carácter más programático y que expresamente reconocen y perfilan el derecho al medioambiente. Este grupo está conformado por los Estatutos andaluz, aragonés, balear, canario, castellano-leonés, catalán y valenciano (en total siete).

⁷³⁵ La Ley 7/1995, de 21 de abril, de Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial de Región de Murcia dispone que la actuación de las AA.PP. en favor de la preservación de la fauna silvestre deberá basarse en la adopción de medidas correctoras y restauradoras para la eliminación de las situaciones de desequilibrio ecológico como en caso de los vertidos incontrolados (art. 4.1.g). BO. de la Región de Murcia, núm. 102, de 4 de mayo de 1995.

⁷³⁶ Un ejemplo de su ejercicio competencial lo constituye la Ley 4/1994, de 26 de julio, de Salud de la Región de Murcia, que atribuye a los Ayuntamientos la competencia sobre el control sanitario del medioambiente, lo que incluye los controles sobre el abastecimiento y el saneamiento de aguas residuales (art. 7.1.a). BO. de la Región de Murcia núm. 178, de 4 de agosto de 1994.

Si bien este reconocimiento lo efectúan con distintas configuraciones e intensidades. Por ejemplo, el valenciano lo vincula con el derecho a gozar de una vida y un medioambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado; el canario y el catalán ponen el foco en el derecho a vivir en un medioambiente equilibrado, sostenible y sin contaminación; el aragonés lo proclama y lo conecta con el derecho a la salud; y, el castellano-leonés, que también alude a la salud, al mismo tiempo lo vincula a la actividad económica (presentando en este punto un enfoque muy peculiar).

A un nivel superior lo eleva el texto andaluz que se erige, a nuestro juicio, en el texto más completo por lo que a la protección medioambiental se refiere; y ello porque incluso llega a definirlo como un objetivo básico de la C.A., aparte de reconocerlo en su concepción dual de derecho y deber de conservarlo para las generaciones futuras y otorgarle, con diferencia, una fuerte presencia en todo su articulado.

En cambio, los restantes diez Estatutos, simplemente remiten de forma genérica a los derechos constitucionalmente reconocidos, sin hacer mayor hincapié en el asunto. Percibimos, por tanto, distintas sensibilidades en este punto.

Ahora bien, dentro del primer grupo, aquellos que reconocen el derecho al medioambiente, debemos destacar el contenido de tres Estatutos que dan un paso más allá y reconocen de forma expresa el derecho al agua. Es el caso de los Estatutos de Andalucía, Aragón y Comunidad Valenciana. Así, para el andaluz, la adecuada gestión del agua es también un objetivo básico, la calidad del agua se aborda como un principio rector y se alude a la protección del agua para las generaciones futuras; el valenciano, por su parte, proclama el *“derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley”*⁷³⁷; pero sin duda, el máximo exponente del derecho al agua, en su configuración actual de abastecimiento y saneamiento⁷³⁸, es el Estatuto aragonés, que a la hora de proclamar el derecho al agua, precisa que los Poderes públicos deben velar por la conservación y mejora de los recursos hidrológicos, mediante, entre otras cuestiones, la adopción de

⁷³⁷ En línea con la Resolución de la ONU 64/292, de 28 julio de 2010.

⁷³⁸ En la línea de reconocer ambos derechos de forma autónoma, como dispone la resolución de la ONU A/RES/70/169, de 17 de diciembre de 2015.

sistemas de saneamiento y depuración de aguas adecuados que referencia de forma directa⁷³⁹.

No obstante, al margen de que se reconozcan o no estos derechos, ello no implica, que, de un lado, todos ellos se arroguen las competencias del desarrollo legislativo y ejecución sobre la materia del medioambiente y la adopción de medidas adicionales de protección, y de otro, que también asuman competencias de carácter hídrico.

Así pues, todos ellos acogen la doctrina constitucional y se atribuyen la competencia exclusiva sobre los recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurran íntegramente por su territorio, cristalizando, por tanto, en los Estatutos, la importancia de la noción de la cuenca hidrográfica.

En cuanto a las competencias sobre las obras, uno de los elementos fundamentales para poder desarrollar materialmente las actividades de saneamiento y depuración, también todos ellos se atribuyen la competencia sobre las obras públicas dentro de su territorio, siempre que no sean calificadas de interés general del Estado, reconociéndose, por tanto, este régimen dual (estatal y autonómico) respecto de las obras.

No ocurre lo mismo respecto de los vertidos. En este punto, la gran mayoría de los Estatutos los mencionan expresamente, salvo cinco de ellos (Estatutos aragonés, cántabro, castellano-manchego, murciano y riojano). Asimismo, los que sí los contemplan, lo hacen con diversas configuraciones.

Por otra parte, y como una de las cuestiones más importantes por lo que al presente trabajo se refiere, todas las CC.AA. se atribuyen competencias en materia de régimen local, lo que incluye la determinación de las competencias de los EE.LL. dentro del marco constitucional (art. 149.1.18ª de la CE). Cuestión por la que inexorablemente deberemos acudir a su legislación de desarrollo para terminar de precisar el marco competencial en materia de saneamiento y depuración.

Ahora bien, debemos destacar el papel de dos Estatutos que recogen de forma directa algunos preceptos expresamente referidos a las competencias municipales en relación con nuestro ámbito. Lo que podríamos entender como un blindaje reforzado a nivel autonómico de estas competencias propias municipales.

⁷³⁹ Incorpora todo el acervo comunitario al aludir de forma expresa a los principios medioambientales de prevención, precaución y respeto a los derechos de las futuras generaciones.

Así, de un lado, el legislador andaluz ha previsto como competencia propia de los municipios andaluces, en los términos que determinen las leyes, la “ordenación y prestación de los servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de las aguas residuales” [art. 92.2.d) del EAA]. De otro, el legislador catalán reconoce, dentro del núcleo de competencias propias de los municipios, “la ordenación y prestación de los servicios básicos” (arts. 84 y 160 del EAC), servicio básico donde podemos entender implícitamente comprendido el saneamiento, aunque el precepto no lo explicita.

En el ámbito de los servicios, aunque sin aludir a las competencias, también debemos destacar un precepto digno de mención del Estatuto valenciano que estipula que la C.A. debe “fomentar la creación de figuras asociativas entre las Administraciones públicas para mejorar la gestión de los intereses comunes y para garantizar la eficacia en la prestación de servicios” (art. 63 del EACV), lo que implica reconocer de forma indirecta las dificultades que pueden encontrarse algunas AA.PP. en su prestación individual, cuestión que, precisamente, ocurre con las pequeñas aglomeraciones urbanas en el ámbito del saneamiento y la depuración.

Ahora bien, tal y como expone tanto la doctrina⁷⁴⁰ como la jurisprudencia, lo cierto es que el régimen local no forma parte integrante del contenido necesario del Estatuto de Autonomía (ex art. 147.2 de la CE). Esto tiene una implicación muy importante, y es que estas determinaciones estatutarias vinculan exclusivamente al legislador regional, pero no afectan a la competencia básica del Estado que ostente en la materia. Es decir, un Parlamento autonómico no puede adoptar decisiones vinculantes para las Cortes Generales que contraríen su propia legitimidad (STC 31/2010, Pleno, de 28 de junio).

La expresión bases del régimen jurídico de las AA.PP. del art. 149.1.18ª de la CE “engloba a las Administraciones locales” (SSTC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 3; 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 36 y 37, y 103/2013, de 25 de abril, FJ 4), “de modo que el Derecho local estatutario no puede vincular al legislador estatal del régimen local ni ‘impedir de ninguna manera el ejercicio de esa competencia estatal’ (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 37). Al contrario, es éste el que debe respetar ‘en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde’. Consecuentemente, una norma estatutaria de régimen local no puede funcionar como límite al ejercicio de la

⁷⁴⁰ GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual básico de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2022, p. 254.

competencia constitucionalmente atribuida al Estado en esta materia (art. 149.1.18 CE). No puede imposibilitar que este reforme las bases ni suponer que las nuevas bases dejen de operar como mínimo común normativo, esto es, que sean inaplicables en una Comunidad Autónoma por virtud del Derecho local incluido en su Estatuto” (SSTC 168/2016, de 6 de octubre y 44/2017, de 27 de abril).

Finalmente, también encontramos otros dos Estatutos que mencionan literalmente las actividades del “saneamiento y depuración de las aguas”, aunque sin configurarlas en sí mismas como competencias. Son los casos del Estatuto aragonés, que incorpora su cita al contenido de la competencia compartida de protección del medioambiente (art. 75.3 del EAAR) y del Estatuto extremeño, que lo menciona dentro de la competencia de desarrollo normativo y ejecución del medioambiente (art. 10.1.2 del EAEX).

En definitiva, podemos extraer las dos conclusiones siguientes:

De un lado, que es posible que los legisladores autonómicos acudan, como de hecho así lo han hecho, a la luz de los ejemplos que en notas a pie de página hemos traído a colación, a diversas competencias no de índole necesariamente hídrica para la regulación de ciertos aspectos relacionados o con incidencia en las actividades del saneamiento y depuración de las aguas. Mas lo cierto es que es la normativa hídrica y local su sede natural, por lo que esta será objeto de estudio en los epígrafes siguientes.

Ahora bien, aunque en las páginas precedentes sí hayamos aludido a todos los Estatutos, el estudio pormenorizado de la legislación de desarrollo de todas las CC.AA. es una tarea que desborda los límites del presente trabajo, por ello, en los siguientes epígrafes vamos a llevar a cabo una selección de los modelos que consideramos más representativos y completos por lo que al reparto competencial se refiere.

De otro lado, la segunda conclusión que extraemos es que, salvo las dos matizaciones efectuadas por los Estatutos andaluz y catalán en relación a los servicios básicos como competencias propias municipales, deberemos acudir a la normativa de desarrollo autonómica para terminar de ubicar las competencias relativas al saneamiento y la depuración (sin perjuicio de que también en estos dos casos su legislación de desarrollo perfile, como veremos, de una forma más pormenorizada la anterior afirmación); en conexión con la LBRL, la norma básica que disciplina el régimen local.

Una consecuencia importante del hecho de que el Estado tenga atribuida la competencia para dictar las bases de régimen local, es que queda remitida la concreción última de las competencias locales al legislador sectorial, ya sea estatal o autonómico (si este último ha asumido la competencia), siempre que se respeten las bases estatales. Y ello porque, como apunta el Consejo de Estado, en Dictamen de 26 de junio de 2013⁷⁴¹, la LRBRL es “una norma básica que, como tal, vincula a las Comunidades Autónomas y delimita el ámbito a partir del cual estas pueden establecer, en ejercicio de sus competencias, su propia regulación respecto de la materia de que se trate”; pero subraya que si la norma básica se modifica y amplía o disminuye la atribución competencial a los Municipios “serán las Comunidades Autónomas las que, en su caso, deban ajustar su esquema competencial”.

En línea con la STC 31/2010, de 28 de junio, que dispone que las bases estatales no quedan condicionadas en su aplicación a las previsiones estatutarias. Para el Consejo de Estado: “Afirmar lo contrario llevaría a sostener que, promulgados los Estatutos de Autonomía o aprobadas en ejercicio de las competencias autonómicas que estos establecen las correspondientes normas de delimitación de competencias, el marco competencial resultante de tal operación de concreción devendría indisponible para el legislador estatal, que no podría en ningún caso alterar el alcance dado a la autonomía local, en su vertiente de reconocimiento de competencias, lo que no resulta conforme con la interpretación que de las competencias del Estado en materia local ha efectuado el Tribunal Constitucional”.

IV. EL DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS RELACIONADAS CON EL SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN EN LA NORMATIVA ESTATAL

Tras esta aproximación general al reparto competencial en las principales normas del bloque de constitucionalidad (CE y Estatutos de Autonomía), vamos a ver si en el resto del Ordenamiento jurídico logramos encontrar normas que clarifiquen el reparto competencial en relación al saneamiento y depuración de las aguas residuales. Para ello, implementaremos una metodología en cascada, donde primero abordaremos la normativa estatal y posteriormente la autonómica.

⁷⁴¹ CONSEJO DE ESTADO, *Dictamen 567/2013, de 26 de junio de 2013, sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, p. 35.

Teniendo en cuenta que el Estado ostenta competencia para la determinación de las bases del régimen jurídico de las AA.PP., la legislación básica sobre protección del medioambiente, así como diversas competencias hídricas, esto nos obliga a analizar, de un lado, su normativa de desarrollo de carácter básico en materia local e hídrica fundamentalmente, aunque también encontramos alguna referencia a las competencias en la normativa sanitaria y, de otro lado, la normativa específica por la que el Estado ha procedido a la transposición de la DTARU.

1. Normativa hídrica con incidencia en la actividad del saneamiento y depuración de las aguas residuales

1.1 La práctica ausencia del saneamiento y depuración de las aguas en la normativa hídrica estatal de carácter general

El reparto competencial sobre las aguas continentales determina el reconocimiento de la potestad normativa tanto del Estado como de las CC.AA. para la ordenación del recurso.

El ejercicio competencial de esta cuestión el Estado lo ha llevado a cabo, principalmente y con referencia al agua en general, a través del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas (TRLA)⁷⁴², y a través del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH)⁷⁴³ de desarrollo del anterior, que constituyen la regulación de cabecera en el ámbito hídrico⁷⁴⁴.

⁷⁴² BOE núm. 176, de 24 de julio de 2001; rect. BOE núm. 287, de 30 de noviembre de 2001.

⁷⁴³ BOE núm. 103, de 30 de abril de 1986; rect. BOE núm. 157, de 2 de julio de 1986.

Reformado por el Real Decreto 665/2023, de 18 de julio (BOE núm. 208, de 31 de agosto de 2023); el Reglamento de la Administración Pública del Agua, aprobado por Real Decreto 927/1988, de 29 de julio; y el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados.

⁷⁴⁴ A estas leyes habría que sumar la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. Las CC.AA. no pueden trazar una política hidráulica autonómica ajena a la estatal. Dentro del diseño que realicen están sujetas a la planificación hidrológica general y también a la legislación básica y a la coordinación estatal. Esto se debe no solo a su competencia sobre legislación básica de protección del medioambiente sino también a su competencia para sentar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE), competencia que habilita al Estado para planificar los recursos hídricos del país. Precisamente, este papel de la planificación como instrumento normativo de coordinación es ensalzado tanto por parte de nuestra jurisprudencia (por ejemplo, por las SSTC 118/1998, de 4 de junio y 227/1988, de 29 de noviembre) como por la doctrina. Al respecto, *vid.* MENÉNDEZ REXACH, Á., “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”, en *DA*, núm. 230-231 (ejemplar dedicado a “Administración y Constitución: El principio de coordinación”), 1992, pp. 229-296. CARO-PATÓN CARMONA y

Estas normas no solo se ocupan del recurso en las cuencas intercomunitarias, sino que también contienen ciertos preceptos de normativa básica, dado que se dictan tanto al amparo de las competencias estatales hídricas expuestas, como a la luz de su competencia sobre legislación básica sobre protección del medioambiente.

Así se infiere del propio art. 1 del TRLA, que expone que esta norma presenta un objeto múltiple:

- de un lado, “*la regulación del dominio público hidráulico, del uso del agua y del ejercicio de las competencias atribuidas al Estado en las materias relacionadas con dicho dominio en el marco de las competencias delimitadas en el art. 149 de la Constitución*” (art. 1.1 del TRLA), competencias sobre las aguas que discurran por cuencas intercomunitarias y el resto de competencias ya analizadas;

- y, de otro lado, “*el establecimiento de las normas básicas de protección de las aguas continentales, costeras y de transición*”, en clara referencia a la competencia compartida sobre el medioambiente entre el Estado y las CC.AA., donde al Estado le corresponde, en virtud del art. 149.1.23.^a de la CE, la legislación básica sobre protección del medioambiente, sin perjuicio de las facultades de las CC.AA. de establecer normas adicionales de protección.

Dicho esto, pasamos a analizar si en estas normas encontramos alguna disposición que nos ayude a aclarar el reparto competencial en relación al saneamiento y depuración de las aguas residuales.

El TRLA supuso un cambio trascendental en la regulación de las aguas respecto de su predecesora de 1985. No es lugar aquí de ensalzar las novedades entre una y otra legislación, simplemente reseñar, por lo que a esta investigación interesa, que esta norma surge, como manifiesta su propia Exposición de Motivos, tanto por la necesidad de unificar la normativa hídrica que se hallaba hasta el momento considerablemente dispersa⁷⁴⁵, como por la necesidad de incorporar a la gestión de las aguas la

MACERA TIRAGALLO aluden a ella como “*un instrumento privilegiado de coordinación*”. CAROPATÓN CARMONA, I. y MACERA TIRAGALLO, B. F., *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas...*, op. cit, p. 146.

⁷⁴⁵ En este sentido, debían incorporarse las modificaciones producidas por Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que modificaba el art. 109 de la Ley de Aguas en materia de sanciones; la Ley 9/1996, de 15 de enero, en la que se adoptan medidas extraordinarias, excepcionales y urgentes en materia de abastecimientos hidráulicos como consecuencia de la persistencia de la sequía, que modificaba los arts. 63 y 109.2 de la Ley de Aguas; la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, relativos a la gestión directa de la construcción o explotación de determinadas obras públicas, al régimen jurídico del contrato de

interpretación del reparto competencial en materia hídrica de la conocida STC 227/1988, de 29 de noviembre, que incidía de forma directa sobre este asunto.

De ahí que la principal función que lleva a cabo esta ley es plasmar en su cuerpo legal (en concreto, en sus arts. 14, 16 y 18) el criterio de *unidad de cuenca* como delimitador entre las competencias estatales y autonómicas acogido previamente por nuestro TC. Igualmente, instituye como uno de sus principios rectores la diferencia entre cuencas intracomunitarias e intercomunitarias. Todo ello, matizado posteriormente por el concepto de demarcación hidrográfica (art. 16.bis del TRLA).

Precisamente, dada la multiplicidad de agentes implicados en la materia hídrica, el TRLA alude a la necesidad de establecer cauces de colaboración como la participación de las CC.AA. en los Organismos de cuenca en el ejercicio de sus respectivas competencias, especialmente, mediante la incorporación de aquellas a la Junta de Gobierno de dichos organismos (art. 25.1 del TRLA); y la alusión a la posibilidad de celebrar convenios de colaboración con las CC.AA., los EE.LL. y las Comunidades de usuarios para el ejercicio de sus respectivas competencias (art. 25.2 del TRLA).

Asimismo, resulta oportuno traer a colación que esta norma califica de *servicio* “todas las actividades relacionadas con la gestión de las aguas que posibilitan la utilización... tales como la recogida y la depuración de las aguas residuales, que vierten posteriormente en las aguas superficiales” (art. 40.bis del TRLA). En consecuencia, las actividades de las que nos estamos ocupando ostentan la calificación de *servicio* en el sentido legal del término.

Ahora bien, el siguiente paso sería identificar si en el articulado de estas normas hídricas básicas detectamos o no algún precepto que conecte directamente con nuestro tema de estudio, esto es, el saneamiento y la depuración de las aguas, como actividades que pretenden la preservación del medioambiente, la salud y la calidad de las aguas.

El TRLA es una norma donde imperan numerosas y significativas alusiones a la *calidad de las aguas*⁷⁴⁶; referencias estas que han sido calificadas por algunos autores,

concesión de construcción y explotación de obras hidráulicas, que modificaba el art. 21 de la Ley de Aguas, y, finalmente, la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, que modificaba los arts. 17 y 25 de la Ley de Aguas. Siendo evidente, pues, así las cosas, la necesidad de adaptación de la normativa legal en materia de aguas.

⁷⁴⁶ En este sentido, por ejemplo, entre las funciones de los Organismos de cuenca que regula (art. 24), cita la definición de objetivos y programas de calidad de acuerdo con la planificación hidrológica y, en

como EMBID IRUJO, de “*constantes y hasta obsesivas*”⁷⁴⁷, sobre todo, en comparación con la normativa hídrica anterior.

Así es, hemos computado que se emplea el término *calidad* hasta en 43 ocasiones a lo largo de su articulado, prueba de que constituye un importante eje inspirador y de que, efectivamente, para el legislador nacional la preocupación por la calidad de las aguas es un asunto de primera magnitud.

Este acercamiento inicial a la norma nos podría hacer pensar que en ella vamos a encontrar valiosos preceptos para nuestro tema de estudio, sin embargo, nada más lejos de la realidad; lo cierto es que, a pesar de esas profusas y numerosas referencias a la *calidad* en el TRLA, llama la atención que esta norma efectúa unas mínimas y exiguas alusiones propiamente al *saneamiento* y la *depuración*, a pesar de que sea obvio que ambas tareas constituyen la herramienta cardinal para alcanzar esa calidad.

¿A qué se debe esta ausencia? Tal y como arguye su propia Exposición de Motivos, ello trae causa de que no es objetivo particular del TRLA regular este servicio. No contamos, por tanto, con una norma de carácter básico que regule los servicios de saneamiento y depuración de las aguas, ni que regule el ciclo general del agua urbana, tal y como, a nuestro juicio, sería deseable.

De hecho, la citada Exposición de Motivos explica que refunde en su cuerpo multitud de normas hídricas previas, pero deja deliberadamente fuera de esta fusión 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, que es la norma nacional por la que se transpuso la DTARU de la que nos ocuparemos después.

Por lo que, respondiendo a la pregunta, efectivamente, en este texto vamos a hallar preceptos que presentan alguna conexión con nuestro tema de estudio, pero que no se ocupan directamente de la regulación del servicio ni resuelven el problema del reparto competencial entre CC.AA. y EE.LL. que tratamos de clarificar.

Dicho esto, a efectos de nuestra investigación, nos interesa destacar el siguiente conjunto de preceptos del TRLA, agrupado por temáticas afines:

referencia a la planificación hidrológica, comenta que su objetivo general es conseguir el buen estado de las aguas y proteger su calidad (art. 40).

⁷⁴⁷ EMBID IRUJO, A., “Usos del agua e impacto ambiental: evaluación de impacto ambiental y caudal ecológico”, en *La calidad de las aguas* (Dir. A. Embid Irujo), Civitas, Madrid, 1994, p. 120.

1º) En primer lugar, el art. 17 del TRLA alude a las funciones estatales entre las que es crucial la planificación hidrológica de competencia estatal y la realización de los planes estatales de infraestructuras hidráulicas (como el Plan DSEAR). Igualmente, el Estado se encarga de la instauración de metodologías y criterios homogéneos para la revisión de los planes hidrológicos en las demarcaciones hidrográficas⁷⁴⁸. Todo esto incide tangencialmente en las actividades de saneamiento y depuración porque en los planes se marcan objetivos de calidad que deben respetarse.

2º) En segundo lugar, debemos mencionar el Título V del TRLA, que lleva por rúbrica “*De la protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas*”, que, sin duda, presenta una mayor relación con nuestro ámbito de estudio y del que vamos a ofrecer unas brevísimas notas.

Se trata de un título donde se distinguen dos bloques diferenciados, el capítulo I dedicado a las normas generales de protección de las aguas y el capítulo II que se ocupa de regular los vertidos, cuestiones ambas en evidente conexión con el saneamiento y depuración de las aguas residuales.

Respecto al primer bloque, sus arts. 92 y 92.bis marcan, respectivamente, los objetivos de protección de las aguas y del dominio público hidráulico y los objetivos medioambientales para lograr una adecuada protección que han de perseguir las AA.PP. en el ejercicio de sus competencias⁷⁴⁹. De su simple lectura se deduce la importancia del saneamiento y la depuración de las aguas para lograrlos, ya que, aunque no se aluda a dichas actividades de modo directo, es irrefutable y debemos partir de la idea de que la depuración del agua influye en su calidad⁷⁵⁰.

⁷⁴⁸ A nivel organizativo, estas competencias descasan sobre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (en adelante, el Ministerio), que es a quien le corresponde la gestión directa del dominio público hidráulico de las cuencas intercomunitarias; y se desarrollan por sus diversos órganos conforme marca el Real Decreto 503/2024, de 21 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio. Dentro de este Ministerio ejerce un importante papel la Dirección General del Agua (DGA), cuyas atribuciones se regulan en su art. 6, al que nos remitimos. BOE núm. 124, de 22 de mayo de 2024.

⁷⁴⁹ Objetivos que también se reiteran en el art. 232 del RDPH.

⁷⁵⁰ Así, por ejemplo, de un lado, entre los objetivos de la protección de las aguas (art. 92 del TRLA) que conectan con el saneamiento podríamos mencionar: la prevención del deterioro, protección y mejora del estado de los ecosistemas acuáticos, así como de los terrestres y humedales que dependan de los primeros (apartado a); la promoción del uso sostenible del agua protegiendo los recursos disponibles (apartado b primer inciso); la protección y mejora del medio acuático estableciendo medidas concretas con la finalidad de reducir y eliminar progresivamente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias (apartado c); el objetivo de garantizar la reducción gradual de la contaminación de las aguas subterráneas y evitar su contaminación adicional (apartado d); alcanzar, las metas marcadas por los tratados internacionales en relación a la prevención y eliminación de la contaminación del medioambiente marino (apartado f); y evitar la acumulación de compuestos tóxicos o peligrosos en el subsuelo o

Una vez fijados estos objetivos, el TRLA reconoce a la Administración hidráulica la potestad de policía sobre las aguas. Potestad donde se aprecia el reparto competencial conforme a la cuenca, de modo que, en el caso de las cuencas intercomunitarias, será ejercida por las comisarías de aguas (art. 94.2) y en el caso de las intracomunitarias será ejercida por el órgano que se determine en la legislación autonómica.

Asimismo, en el art. 99.bis del TRLA se insta la obligación de crear en cada demarcación un registro de las zonas que hayan sido declaradas de protección especial. Entre ellas, por lo que a nosotros nos interesa a efectos de la presente investigación, se ordena que se incluyan las zonas declaradas *sensibles* en aplicación de las normas sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas.

Este precepto, a nuestro juicio, a la luz de las obligaciones que impone la NDTARU, deberá modificarse para que se registren las zonas sensibles a la eutrofización y las zonas en las que la concentración o la acumulación de microcontaminantes procedentes de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas representen un riesgo para la salud humana o el medioambiente, como exigen ahora, respectivamente, los arts. 7.2 y 8.2 de la NDTARU.

cualquier otra que pueda causar la degradación de las aguas (apartado g). De otro lado, el art. 92.bis del TRLA define los objetivos medioambientales distinguiendo objetivos dirigidos a las aguas superficiales, a las subterráneas, a las zonas protegidas o a las masas de agua artificiales y masas de agua muy modificadas y entre ellos podemos apuntar diversos apartados que se hallan relacionados con el saneamiento de las aguas residuales. 1º) Así, respecto de las aguas superficiales, se pretende: la prevención del deterioro del estado de sus masas (subapartado a' del apartado a); su protección, mejora y regeneración; junto con la reducción paulatina de su contaminación proveniente de sustancias prioritarias y la eliminación o supresión progresiva de los vertidos a ellas realizados, así como de las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias (subapartados b' y c' del apartado a). 2º) Por lo que atañe a las aguas subterráneas, se fijan como objetivos: evitar o limitar la entrada de contaminantes y evitar su deterioro; proteger, mejorar y regenerar estas masas; e, invertir las tendencias significativas y sostenidas en el incremento de la concentración de contaminantes como consecuencia de la acción humana con la finalidad de reducir paulatinamente su contaminación (apartado b). 3º) Por lo que respecta a las zonas protegidas, el objetivo ambiental que marca el TRLA es el cumplimiento de las exigencias de las normas de protección que resulten de aplicación y los objetivos ambientales particulares que respecto de ellas se precisen. 4º) Finalmente, para las masas de agua artificiales y masas de agua muy modificadas, el objetivo elegido es su protección y mejora para lograr su buen potencial ecológico y su buen estado químico. Resulta evidente que, para alcanzar todos ellos, se tornarán imprescindibles unas adecuadas labores de saneamiento y depuración de las aguas.

También podríamos mencionar que las tareas de saneamiento y depuración de las aguas son imprescindibles para lograr el objetivo de “*alcanzar el buen estado del dominio público hidráulico, y en particular de las masas de agua*”, tal y como marca el art. 1 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. BOE núm. 161, de 6 de julio de 2001.

Por su parte, el art. 97.b del TRLA prohíbe, con carácter general y sin perjuicio de lo previsto en el art. 100 del TRLA, toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico⁷⁵¹.

El segundo bloque del Título V del TRLA (arts. 100 a 108.bis) se ocupa de la regulación de los vertidos, actividad material en la que finaliza la depuración de las aguas.

En el presente trabajo no vamos a abordar la regulación del vertido toda vez que ya ha sido estudiado por la más autorizada doctrina; aunque sí queremos dejar apuntado que los arts. 100 del TRLA y 245.1 del RDPH prohíben *“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”*, excepto que se disponga de la previa autorización administrativa.

Obviamente, la autorización de vertidos tiene una estrecha relación con el tema que tratamos del saneamiento y depuración de las aguas residuales, ello se ve reflejado en el mencionado art. 101 al estipular que en las autorizaciones se deberán señalar *“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 del vertido”* (art. 101.1). Asimismo, para lograr tanto el otorgamiento de la autorización de vertido, como su renovación o modificación, el solicitante deberá acreditar ante la Administración hidráulica competente *“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”*. Se condiciona, por tanto, la autorización del vertido a la efectiva depuración de las aguas (salvo en los supuestos de vertidos de aguas limpias que son francamente muy escasos).

Esta autorización de vertido corresponde, por tanto, otorgarla a la Administración hidráulica competente (o bien las Confederaciones hidrográficas, si estamos en el caso de cuencas intercomunitarias, o bien las respectivas Administraciones hidráulicas autonómicas, si estamos hablando de cuencas intracomunitarias), en aplicación del criterio de unidad de cuenca como delimitador del reparto competencial. Los EE.LL., por su parte, deberán contar con esta autorización

⁷⁵¹ Prohibición de vertidos sin autorización que también encontramos en el art. 234 del RDPH.

para poder efectuar el vertido final desde su sistema de alcantarillado, colectores municipales y depuradoras⁷⁵².

Ahora bien, los cauces públicos no son los únicos puntos donde se puede efectuar un vertido, como señala tanto el art. 101.2 del TRLA como el art. 245.2 del RDPH: “*en los casos de vertidos efectuados en cualquier punto de la red de alcantarillado o de colectores gestionados por las Administraciones autonómicas o locales o por entidades dependientes de las mismas, la autorización corresponderá al órgano autonómico o local competente*”⁷⁵³. Se manifiesta así, de nuevo, la importancia del reparto competencial⁷⁵⁴.

⁷⁵² Así lo viene reconociendo la jurisprudencia, por ejemplo, en la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) núm. 3313/1997, de 12 de mayo de 1997; las SSAN (todas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 3166/2021, de 20 de julio, núm. 1307/2023, de 16 de marzo y núm. 789/2024, de 8 de febrero; las SSTSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sevilla, Sección 3ª) núm. 907/2021, de 5 de julio, y núm. 1172/2022, de 7 de septiembre; así como las SSTSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 1173/2023, de 11 de mayo, y núm. 2843/2023, de 19 de octubre; en la STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 680/2022, de 15 de septiembre; o en la STSJ de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 467/2023, de 5 de octubre. Todas ellas confirman las sanciones impuestas a diversos Ayuntamientos por realizar vertidos de aguas residuales careciendo de la citada autorización.

⁷⁵³ Sobre las interesantes vicisitudes que sufrió este precepto en su primera versión, su anulación posterior por la STS (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª) de 18 de octubre de 2006 y su nueva redacción, *vid.* DOMÍNGUEZ ALONSO, P., “Las competencias de las Administraciones locales españolas en materia de aguas”, en *RAR.AP*, núm. extra 11 (ejemplar dedicado a “Agua, territorio, cambio climático y Derecho Administrativo”), 2009, pp. 155-172; y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., “Las obligaciones de los Entes...”, *op. cit.*, pp. 452 y ss.

⁷⁵⁴ En cuanto al procedimiento a seguir para obtener la autorización de vertido, contenido de la declaración de vertido, condicionado de las autorizaciones, inscripción en el censo de vertidos, y su control e inspección, nos remitimos a lo preceptuado en los arts. 246 y ss. del RDPH. CASADO CASADO expone una interesante cuestión en relación a las solicitudes de vertido efectuadas por los EE.LL. y al hecho de que se exija la presentación de proyecto, suscrito por técnico competente, de las obras e instalaciones de depuración por quien solicita la autorización. Esta correlación ha sido puesta en entredicho por algunos municipios que interpusieron numerosos recursos al respecto, resueltos por parte del TS en quince sentencias en 2016. En todos ellos se daba el caso de que se trataba de municipios que habían obtenido la autorización provisional a la luz de la Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1986; al ser esta norma derogada, se vieron obligados a solicitar autorización conforme al RDPH; pero esta les fue denegada por carecer del mencionado proyecto técnico, dejando sin efecto la autorización provisional. Alegaban los recurrentes que la presentación del proyecto correspondía a otra Administración (la estatal o la autonómica), en aplicación de un convenio celebrado entre los citados Ayuntamientos y el entonces Ministerio de Medio Ambiente o con la Agencia Andaluza del Agua (según los casos). Sin embargo, el TS no les otorga la razón y concluye que la presentación del proyecto para que la autorización sea otorgada corresponde al titular del vertido, sin que sea posible trasladar esa obligación a otro organismo en virtud de convenio y con independencia de cuál sea la Administración que deba ejecutar las obras para la construcción o ampliación de las plantas depuradoras. CASADO CASADO, L., “Competencias y obligaciones de los Entes Locales para hacer frente a la contaminación de las aguas. Especial referencia a la actuación local en materia de vertidos”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 46, 2018, pp. 238 a 243.

En concreto las sentencias expuestas por esta autora son las SSTS (todas ellas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) 1458/2016, de 4 de abril de 2016, 1459/2016, de 4 de abril de 2016, 1470/2016, de 6 de abril de 2016, 1471/2016, de 6 de abril de 2016, 1477/2016, de 5 de abril de 2016, 1479/2016, de 5 de abril de 2016, 1595/2016, de 13 de abril de 2016, 1596/2016, de 13 de abril de

Observamos, por tanto, como bien apunta CASADO CASADO, que la intervención de los EE.LL. en materia de vertidos varía según estemos hablando de vertidos directos o indirectos al dominio público hidráulico⁷⁵⁵.

Además, también se determinan ciertos aspectos concretos para las autorizaciones de vertido de sistemas de saneamiento de zonas urbanas que deberán tener en cuenta una serie de criterios por lo que atañe a posibles desbordamientos ante episodios de lluvia.

Se ocupa de ello el art. 259.ter del RDPH, recientemente reformado en 2023. En él se prevé que *“en los sistemas de saneamiento y, con el fin de reducir la contaminación generada en episodios de lluvia, los titulares de la autorización de vertido de aguas residuales tendrán la obligación de poner en servicio las obras e instalaciones que permitan retener y evacuar adecuadamente hacia la estación depuradora de aguas residuales las primeras aguas de escorrentía generadas en episodios de lluvia”*⁷⁵⁶.

Valoramos muy positivamente esta modificación, ya que implica que nuestro Ordenamiento jurídico se ha adelantado en parte a las exigencias de la NDTARU frente a los desbordamientos (episodios muy contaminantes). Ahora bien, de otro lado, a los titulares de la autorización de vertido de aguas residuales (también pueden serlo las Corporaciones locales) se les impone la obligación de poner en servicio las obras e instalaciones que permitan retener y evacuar estas aguas, volvemos, por tanto, al debate

2016, 2679/2016, de 9 de junio de 2016, 2680/2016, de 9 de junio de 2016, 2681/2016, de 9 de junio de 2016, 2682/2016, de 9 de junio de 2016 y 2683/2016, de 9 de junio de 2016; que resuelven los recursos de casación presentados por la mancomunidad de municipios de la comarca del Campo de Gibraltar (las dos primeras) y los ayuntamientos de Cúllar Vega, Ogijares, Colomera, Churriana de la Vega, Jun, Peligros, Güevéjar, La Zubia, Vegas de Genil, Víznar, Cijuela, Atarfe y Fuente Vaqueros, respectivamente.

Asimismo, siguiendo a CARO-PATÓN CARMONA y ESCARTÍN ESCUDÉ, “esta obligación procedimental corresponde *“al titular del vertido y responsable del mismo, sin que circunstancias tales como que el mismo carezca de recursos para elaborar y ejecutar un proyecto técnico de vertido, o que tal exigencia dependa de unas actuaciones objeto de un convenio, o que deban ejecutarse por un ente instrumental de la Administración autonómica, puedan suponer que dicha obligación ha decaído”*. CARO-PATÓN CARMONA, I. y ESCARTÍN ESCUDÉ, V., “Aguas: un año clave para la gestión del riesgo de inundación en España”, en *Observatorio de Políticas Ambientales 2017* (Coord. F. López Ramón), CIEMAT, Madrid, 2017, p. 445.

⁷⁵⁵ Vid. al respecto CASADO CASADO, L., “Competencias y obligaciones...”, *op. cit.*, pp. 222 y ss.

⁷⁵⁶ Todo ello de conformidad con el Anexo XI del RDPH. Asimismo, se prevé en el art. 259. *quater* del RDPH que, en las autorizaciones de vertido de sistemas de saneamiento en zonas urbanas, “3.b) *En las redes de colectores de aguas residuales urbanas no se admitirá la incorporación de aguas de escorrentía procedentes de zonas exteriores a la aglomeración urbana o de otro tipo de aguas que no sean las propias para las que fueron diseñados, salvo en casos debidamente justificados*”.

en torno a la obra hidráulica y a plantearnos si, sobre todo los pequeños municipios, tienen la capacidad para ejecutar estas obras.

Otra novedad introducida en 2023 es que ahora se impone a los titulares de las autorizaciones de vertido (art. 259.*quinquies* del RDPH) la obligación de elaborar un Plan integral de gestión del sistema de saneamiento. Este Plan deberá ser elaborado para cada aglomeración urbana⁷⁵⁷.

Finalmente, también dentro de este título podemos encontrar algunas previsiones interesantes. Así, por ejemplo, la contenida en el art. 107 del TRLA (que se reproduce a su vez en el art. 266 del RDPH) donde se establecen unos supuestos especiales de intervención del Organismo de cuenca en las estaciones depuradoras en caso de mal funcionamiento de la planta depuradora, lo que es tanto como decir que el Organismo de cuenca puede intervenir en caso de que se esté desempeñando mal la competencia de depuración, y que, por ello, creemos oportuno traerlo a colación⁷⁵⁸.

Efectivamente, si se verifica este extremo y tras el oportuno requerimiento de corrección, el Organismo de cuenca puede decidir hacerse cargo de forma directa o indirecta de la explotación de las instalaciones de las aguas residuales, por razones de interés general y, eso sí con carácter estrictamente temporal, siempre que no se estime conveniente la paralización de la actividad que ha suscitado los vertidos sin depurar⁷⁵⁹. Se flexibiliza y se facilita, por tanto, de este modo que el Organismo de cuenca pueda hacerse cargo de modo indirecto de las instalaciones.

Destacamos este precepto porque, al igual que se ha previsto que el Organismo de cuenca pueda hacerse cargo de las instalaciones de depuración en aquellos casos donde se produce un mal funcionamiento y, por tanto, se está produciendo una

⁷⁵⁷ No obstante, en los supuestos donde los sistemas de saneamiento de varias aglomeraciones estén conectados, se otorga la posibilidad de que estas aglomeraciones elaboren un único Plan de modo conjunto. Ahora bien, esta posibilidad (que depende de la voluntad de los interesados) se torna en algo obligatorio en aquellos supuestos donde *“en un sistema de saneamiento asociado a las aglomeraciones urbanas anteriormente indicadas existan diversos titulares de infraestructuras, instalaciones o autorizaciones de vertido”*, en cuyo caso se prevé imperativamente la elaboración de un único Plan integral de gestión, que deberá señalar, además, las responsabilidades de cada titular e integrar *“todas las medidas asociadas en el Plan, para lo cual, podrá ser necesario la constitución de una comunidad de usuarios de vertidos”*.

⁷⁵⁸ Un ejemplo de ello es la STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 5286/2022, de 22 de diciembre, donde ante la falta de control por parte de la Administración local sobre la depuradora de titularidad municipal de Moclán (Granada), la Confederación decide intervenir.

⁷⁵⁹ Para ello, *“podrá contar con la colaboración de las empresas de vertido, o de cualquier otro ente público o privado que considere idóneo, corriendo a cuenta del titular de la autorización los gastos que se deriven de tal colaboración”* (art. 266.3 del RDPH).

contaminación, nos preguntamos si sería posible también cuando se aprecien razones de interés general introducir un precepto similar en el que se habilite al Organismo de cuenca a construir la depuradora o realizar las obras necesarias para que las aguas puedan ser correctamente depuradas. Esto exigiría la declaración previa de obra de interés general y debería conllevar una dotación de medios personales, económicos y materiales a los Organismos de cuenca de los que actualmente carecen para que pudiesen asumir esta tarea. Obviamente, todo lo expuesto debe ser contemplado en una ley, el Organismo de cuenca solo podría intervenir en el ámbito territorial de su cuenca (esto es, no podría implicar un desapoderamiento de las competencias que corresponden a cada Administración). Su cometido se limitaría, pues, a construir y poner en marcha la depuradora y, posteriormente, ponerla a disposición del competente de la depuración para su funcionamiento y mantenimiento. Sin embargo, a priori descartamos esta opción, dado que se encuentran actualmente desbordadas de trabajo.

Finalmente, menciona también este título del TRLA relativo a la calidad de las aguas que para que las aguas depuradas puedan ser reutilizadas deben cumplir con las condiciones básicas que establezca el Gobierno, según los usos a los que se destinen (art. 109 TRLA)⁷⁶⁰. En suma, como ya habíamos anunciado, las referencias a la depuración son muy exiguas y de un modo tangencial.

3º) En tercer lugar, por su importancia y dado que hay autores que sostienen que la declaración de ciertas obras puede implicar un desplazamiento de la competencia, nos interesa exponer la regulación de las obras que hace el TRLA.

El TRLA se ocupa de la obra hidráulica, principalmente, en su Título VIII (arts. 122 a 135); aunque también encontramos preceptos dispersos que contienen alusiones a ella en los arts. 46, 83 y 90 del TRLA, fuera del mencionado título.

El TRLA, en su art. 122, califica como *obras hidráulicas*, una amplia relación de actuaciones, algunas conectadas a las actividades de saneamiento y depuración, a saber: la construcción de bienes que tengan naturaleza inmueble destinados al saneamiento, depuración, tratamiento y reutilización de las aguas usadas; el alcantarillado; los colectores de aguas pluviales y residuales; las instalaciones de saneamiento, depuración y tratamiento, y las obras de encauzamiento y defensa contra avenida.

⁷⁶⁰ Desarrollado por el Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas, parcialmente derogado en cuanto a lo que se oponga al Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo.

Ello contrasta con el art. 46 del TRLA que alude a las obras hidráulicas de *interés general* del Estado. Ya apuntamos líneas atrás, que, aunque implícitamente se podía entender que las obras de saneamiento tenían cabida aquí, sin embargo, el precepto no las contemplaba, como sí hacía de modo expreso con las obras de abastecimiento, motivo por el que abogábamos por su reforma⁷⁶¹.

El art. 122, al que volvemos y que regula todas las obras hidráulicas (y no solo las de interés general), fue reformado en 2022⁷⁶²; de modo que este precepto ahora añade que *“se entenderá que forman parte inseparable de las obras hidráulicas mencionadas en el apartado 1, las instalaciones, elementos constructivos o equipos que permitan optimizar la operación y explotación de las obras hidráulicas que se proyecten en el futuro, o que se encuentren en construcción o ya construidas, con la finalidad de obtener una reducción en los costes de operación y explotación, una mayor*

⁷⁶¹ Para que la actuación en cuestión sea reconocida como tal debe seguirse el procedimiento administrativo oportuno de declaración de obra de interés general que se estipula en los arts. 131 y 46 del TRLA.

No solo el Estado (a través del Ministerio) puede iniciar este proceso, sino que también pueden instar la iniciación del expediente de declaración, en el ámbito de sus competencias: el resto de los Departamentos ministeriales de la Administración General del Estado, las CC.AA., las Entidades Locales y las comunidades de usuarios u organizaciones representativas de los mismos. Se abriría, en teoría, una vía para la posible solución a los problemas de falta de capacidad o financiación del resto de Administraciones que en el ámbito de sus competencias deben construir las obras. Ahora bien, remitiéndonos a lo que ya apuntábamos líneas atrás, la tendencia actual, según señala el Plan DSEAR, es justo la contraria: restringir la declaración de obras de interés general (incluso aboga por revocar algunas de las declaraciones de interés general efectuadas).

Esta declaración conlleva una serie de prerrogativas que se reconocen tanto a las obras declaradas de interés general como a aquellas obras y actuaciones hidráulicas de ámbito supramunicipal, siempre que reúnan dos requisitos: primero, que estén recogidas en la planificación hidrológica y, segundo, que no agoten su funcionalidad en el término municipal en donde se ubiquen (art. 127.1 del TRLA). Tal podría ser el caso de ciertas actuaciones y obras en el ámbito del saneamiento sobre las aglomeraciones urbanas cuyo ámbito territorial alcance a dos o más municipios o parte de ellos. Se pretende facilitar así su tramitación.

Una de las ventajas es que estas obras no estarán sometidas a la licencia ni a cualquier acto de control preventivo municipal a los que se refiere el art. 84.1.b de la LBRL. Y, otra es que no podrá suspenderse su ejecución siempre que se haya llevado a cabo el trámite de informe previo (este informe previo, emitido por las Entidades Locales que se vean afectadas por las obras a solicitud del Ministerio o sus organismos autónomos, se ceñirá únicamente a los aspectos concernientes al planeamiento urbanístico y se entenderá favorable si no se emite y notifica en el plazo de un mes), se haya aprobado debidamente el proyecto técnico por el órgano competente, las obras respeten dicho proyecto (o sus modificaciones) y el Ministerio haya comunicado a las Entidades Locales afectadas la aprobación de estos proyectos de obras, para que, en su caso, se inicie el procedimiento de modificación del planeamiento urbanístico municipal con la finalidad de adecuarlo al establecimiento de las nuevas infraestructuras o instalaciones, de conformidad con la legislación urbanística (art. 127 del TRLA).

A estas prerrogativas se suma el hecho de que la aprobación de los proyectos de obras hidráulicas de interés general lleva aparejada de forma implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y adquisición de derechos, a los fines de expropiación forzosa y ocupación temporal, de conformidad con lo previsto en la normativa correspondiente (art. 130.1 del TRLA).

⁷⁶² Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania. BOE núm. 76, de 30 de marzo de 2022, rect. BOE núm. 100, de 27 de abril de 2022.

eficiencia energética, o la producción de energía eléctrica destinada al funcionamiento de las citadas infraestructuras hidráulicas”. Este apartado, que se introdujo como consecuencia de la invasión de Ucrania y la elevación de los precios de la energía que desencadenó la guerra, en realidad, resulta muy oportuno también ahora para acomodar las exigencias energéticas que plantea la NDTARU.

En otro orden de cosas, las obras hidráulicas pueden ser tanto de naturaleza privada como pública. Obviamente, nosotros nos centraremos en las segundas y en su competencia para ejecutarlas.

A renglón seguido se aclara que se consideran *públicas*, a la luz del art. 123.2 del TRLA, las destinadas a salvaguardar la protección, control y aprovechamiento de las aguas continentales y del dominio público hidráulico cuya competencia corresponda a la Administración General del Estado, a las Confederaciones Hidrográficas, a las CC.AA. y a las EE.LL.. Observamos que se trata esta de una de las escasas competencias que el TRLA atribuye a los EE.LL., de modo que pueden ejecutar, gestionar y explotar las obras hidráulicas públicas.

Por lo que a las competencias para la ejecución, gestión y explotación de estas obras públicas se refiere, el art. 124 del TRLA procede a distinguir las distintas Administraciones que pueden resultar responsables:

- Así, en primer lugar, son competencia de la Administración General del Estado las obras hidráulicas calificadas *de interés general*, en línea con lo que hemos visto dispone el art. 149.1.22ª. Y podrán gestionarse bien de forma directa por los órganos del Ministerio, o bien a través de las Confederaciones. Igualmente, las CC.AA. podrán asumir la gestión de su construcción y explotación, ya se las encomendado el Estado, ya ambas Administraciones hayan suscrito el oportuno convenio de colaboración.
- En segundo lugar, se atribuyen a las Confederaciones Hidrográficas las obras hidráulicas realizadas con cargo a sus fondos propios, en el ámbito de las competencias de la Administración General del Estado.
- Y, en tercer lugar, el resto de obras serán competencia o bien de las CC.AA. o de los EE.LL., de conformidad con lo que dispongan tanto los Estatutos de Autonomía respectivos, sus leyes de desarrollo, y la legislación de régimen local. El TRLA no procede, por tanto, a aclarar esta cuestión, por lo que

deberemos acudir a las normas citadas para ver finalmente quién ostenta la competencia.

Asimismo, se prevé la posibilidad de que todos los agentes mencionados puedan suscribir convenios para la realización y financiación conjunta de las obras de su competencia (art. 124.4 del TRLA).

Finalmente, dentro del título relativo a las obras hidráulicas, debemos mencionar el art. 128 del TRLA que implica el reconocimiento expreso de la existencia de competencias concurrentes de las distintas Administraciones sobre el medio hídrico, tal y como venimos exponiendo a lo largo del trabajo.

Por este motivo, tanto la Administración General del Estado, como las Confederaciones Hidrográficas, las CC.AA. y las EE.LL., en el marco de la legislación vigente⁷⁶³, tienen los deberes de recíproca coordinación de sus competencias concurrentes *“con incidencia en el modelo de ordenación territorial, en su disponibilidad, calidad y protección de aguas y, en general, del dominio público hidráulico, así como los deberes de información y colaboración mutua en relación con las iniciativas o proyectos que promuevan”*⁷⁶⁴.

Por su parte, los art. 90 del TRLA y 230 del RDPH regulan la posibilidad de que *“Las entidades públicas, corporaciones o particulares que tengan necesidad de verter agua o productos residuales, podrán constituirse en comunidad para llevar a cabo el estudio, construcción, explotaciones y mejora de colectores, estaciones depuradoras y elementos comunes que les permitan efectuar el vertido en el lugar más idóneo y en las*

⁷⁶³ Esta coordinación y cooperación debe llevarse a cabo mediante los procedimientos regulados en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, la LBRL, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), así como mediante otros cauces que se hayan acordado en los convenios suscritos entre las Administraciones implicadas.

⁷⁶⁴ En el caso de las cuencas intercomunitarias, para llevar a cabo, tanto la aprobación como la modificación o revisión de los instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística que incidan de modo directo en los terrenos previstos para los proyectos, obras e infraestructuras hidráulicas de interés general señalados, bien en los Planes Hidrológicos de cuenca o bien en el Plan Hidrológico Nacional, necesitarán, con carácter previo a su aprobación inicial, del informe vinculante del Ministerio. Este informe deberá versar únicamente sobre la relación entre tales obras y la protección y utilización del dominio público hidráulico (sin perjuicio de lo que contemplen otras leyes aplicables por razones sectoriales o medioambientales). Finalmente, en caso de falta de emisión y de notificación en el plazo de dos meses, se entenderá que tiene un sentido positivo (art. 128.3 TRLA).

Asimismo, se prevé que los terrenos recogidos en los planes hidrológicos para la realización de obras hidráulicas de interés general, así como los que sean rigurosamente imprescindibles para su hipotética ampliación, tendrán la clasificación y calificación que se derive de la normativa urbanística y sea *“adecuada para garantizar y preservar la funcionalidad de dichas obras, la protección del dominio público hidráulico y su compatibilidad con los usos del agua y las demandas medioambientales”* (art. 128.4 del TRLA).

mejores condiciones técnicas y económicas, considerando la necesaria protección del entorno natural". Ahora bien, el art. 90 del TRLA no se ciñe a la mera posibilidad de su constitución por acuerdo voluntario de los comuneros; el Organismo de cuenca *"podrá imponer justificadamente la constitución de esta clase de comunidades de usuarios"*.

Finalmente, y en relación con las comunidades de usuarios, el art. 83.3 del TRLA dispone que *"las comunidades de usuarios vendrán obligadas a realizar las obras e instalaciones que la Administración les ordene, a fin de evitar el mal uso del agua o el deterioro del dominio público hidráulico, pudiendo el Organismo de cuenca competente suspender la utilización del agua hasta que aquéllas se realicen"*.

Este sería el marco general de las obras que regula el TRLA.

4º) En cuarto lugar, una breve alusión al Título VI del TRLA, que se ocupa del régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico. Y, dentro del mismo, se precisa que las AA.PP. *competentes*, en virtud del principio de recuperación de costes, deberán implantar los mecanismos pertinentes para repercutir los gastos de los *servicios* relacionados con la gestión del agua (dentro de los cuales se encuentra el servicio del saneamiento), incluyendo los costes ambientales y del recurso, a los diversos usuarios finales; todo ello, promoviendo el uso eficiente del agua y de acuerdo al principio de quien contamina paga (art. 111.bis TRLA).

Una forma de repercutirlos es a través del *canon de control de vertidos* que se regula en el art. 113 del TRLA y que tiene un carácter finalista, siendo su objeto el estudio, control, protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica.

Una cuestión importante es que la existencia del canon de control de vertidos de aguas residuales se prevé de forma independiente a otros cánones o tasas que puedan determinar tanto las CC.AA. como las Corporaciones Locales para financiar las obras de saneamiento y depuración (art. 113.7 TRLA). De modo que son compatibles en su existencia y no se trata de una doble imposición⁷⁶⁵.

5º) En quinto lugar, el Título VII del TRLA (arts. 116 a 121.bis) se ocupa de establecer un régimen de infracciones y sanciones, desarrollado por los arts. 314 a 342

⁷⁶⁵ Indica el art. 113.8 TRLA que: *"cuando un sujeto pasivo del canon de control de vertidos esté obligado a satisfacer algún otro tributo vinculado a la protección, mejora y control del medio receptor establecido por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias, el importe correspondiente a este tributo se podrá deducir o reducir del importe a satisfacer en concepto de canon de control de vertidos"*.

del RDPH, que regula varias conductas relacionadas con la falta de depuración. Aspecto que no abordamos porque se aleja del objeto de nuestra tesis.

En definitiva, tal y como hemos visto, y como expone GAYA FUERTES, ni el TRLA ni el RDPH regulan propiamente el ciclo urbano del agua, sino que, simplemente, constituyen *“el marco normativo para el inicio y el fin del mismo, es decir, en el uso del agua para abastecimiento, el ciclo urbano del agua empieza una vez se ha otorgado la concesión al Ayuntamiento o mancomunidad correspondiente y termina con el vertido al cauce”*. Es decir *“esta Administración del agua (la estatal) no tiene pues competencia sobre el ciclo urbano del agua en sí mismo, sino en sus nodos ya que le da las condiciones de contorno necesarias para la captación del agua necesaria y para el vertido de los sobrantes depurados, pero no se mete en los aspectos técnicos, logísticos, de gestión, sanitarios, tarifarios, de calidad de servicio, etc., de la prestación del servicio de abastecimiento, saneamiento y depuración que efectúa el concesionario de aguas”*⁷⁶⁶.

En suma, aunque regula algunas cuestiones conectadas con el saneamiento y depuración de las aguas, ni regula el ciclo ni resuelve el tema del reparto competencial entre las CC.AA. y los EE.LL., cuestiones sobre las que guarda silencio. En este punto, salta a la vista que no atribuye competencias sustantivas a estos últimos para la gestión del dominio público hidráulico, pese a que históricamente, como hemos visto, en nuestro país las habían desempeñado.

Puesto que no se realiza aquí reparto competencial alguno, y dado que el objeto de nuestra tesis es precisamente ese; ante este silencio, se hace necesario acudir a la legislación de régimen local y a la normativa sectorial.

1.2 La regulación específica del saneamiento y depuración de las aguas residuales en el marco jurídico estatal

En este epígrafe vamos a estudiar la normativa específica estatal en torno al saneamiento y depuración de las aguas residuales en España, regulación que, salvo algunos pequeños detalles, se limita prácticamente a una traslación de la normativa europea, cuando en nuestra opinión, el Estado podría haber aprovechado para promulgar una ley estatal del ciclo urbano del agua que regulase sus aspectos básicos.

⁷⁶⁶ GAYA FUERTES, J., *Informe sobre la regulación del ciclo...*, op. cit., p. 20.

1.2.1 La transposición de la Directiva sobre Tratamiento de las Aguas Residuales Urbanas

La transposición de la DTARU por el legislador español se llevó a cabo a través de dos normas: el Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas⁷⁶⁷ (RDLNTARU), así como el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, de desarrollo del anterior (RDNTARU)⁷⁶⁸ que a continuación vamos a analizar de un modo integrado.

No obstante, tal y como apunta SETUÁIN MENDÍA, lo cierto es que nuestro legislador “*lejos de intentar su traslación a alguna de las categorías jurídicas al uso, ha optado por reproducir los parámetros fijados*”⁷⁶⁹ en la norma comunitaria (aglomeraciones urbanas, habitantes-equivalente, etc.), generando no pocos problemas.

Salta a la vista que las fórmulas jurídicas escogidas son fruto de la premura ocasionada por la trasposición tardía de la DTARU (de 1991), por lo que no podemos afirmar que España comenzara ni mucho menos con buen pie en la regulación de esta materia. Además, se trata de una transposición poco cuidada, tanto en su redacción como en su contenido, olvidando incluso algún extremo regulado en la Directiva y que no encuentra equivalencia en la legislación estatal.

En segundo lugar, por lo que a los títulos habilitantes se refiere, el Real Decreto-Ley se dicta, en virtud de su DA primera, al amparo del art. 149.1.23.^a de la CE (legislación básica sobre protección del medioambiente)⁷⁷⁰; del art. 149.1.18.^a de la CE (bases del régimen jurídico de las AA.PP.), al incidir en el art. 26 de la LBRL; y, finalmente, también, se acoge al art. 149.1.22.^a de la CE (legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una C.A.).

Mientras que la norma que desarrolla este RDLNTARU, esto es, el RDNTARU, se acoge, como indica en su DF primera, con carácter de legislación básica, al art. 149.1.23.^a de la CE.

⁷⁶⁷ BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1995.

⁷⁶⁸ BOE núm. 77, de 29 de marzo de 1996.

⁷⁶⁹ SETUÁIN MENDÍA, B., “El alcance de las obligaciones...”, *op. cit.*, p. 482.

⁷⁷⁰ Corresponde su ejecución, en virtud del art. 148.1.9.^a de la CE (gestión en materia de protección del medioambiente), a las distintas CC.AA., en virtud de las competencias estatutarias que hayan asumido.

El RDLNTARU extrapola un conjunto de definiciones de la DTARU en su art. 2. Sin embargo, no traslada todas ellas (algunas no eran necesarias) ni lo hace en todo caso de una forma literal, introduciendo algún matiz que vamos a puntualizar.

En primer lugar, se acoge literalmente la distinción de las aguas residuales *urbanas, domésticas e industriales* allí contenida, por lo que evitamos aquí su reproducción [art. 2 apartados a), b) y c) del RDLNTARU]. Preceptos que deberán ser modificados para acoger las nuevas definiciones de la Directiva.

En segundo lugar, el concepto de *aglomeración urbana* no es plenamente coincidente con el previsto en la Directiva. Así, mientras que en la Directiva la aglomeración urbana se define como “*la zona cuya población y/o actividades económicas presenten concentración suficiente para la recogida y conducción de las aguas residuales urbanas a una instalación de tratamiento de dichas aguas o a un punto de vertido final*” (art. 2.4 de la DTARU), para el RDLNTARU es la “*zona geográfica formada por uno o varios municipios, o por parte de uno o varios de ellos, que por su población o actividad económica constituya un foco de generación de aguas residuales que justifique su recogida y conducción a una instalación de tratamiento o a un punto de vertido final*” [art. 2.d) del RDLNTARU]⁷⁷¹.

Nuestra norma introduce el matiz de que esa zona puede referirse a uno o varios municipios o partes de uno o varios de ellos, no circunscribiendo, por tanto, el concepto de *aglomeración urbana* al concepto de municipio. Nuestro legislador deja claro que no son nociones coincidentes sino sustancialmente distintas. Esta puntualización, en nuestra opinión, constituye un acierto y obedece al hecho de que en la realidad hídrica muchas veces los sistemas de saneamiento de dos municipios o partes del mismo se hallan conectados o se sirven de las mismas infraestructuras.

Para SETUÁIN MENDÍA, para que una zona sea calificada de aglomeración urbana “*resulta así indiferente que su ámbito coincida o no con referencias jurídico territoriales conocidas, singularmente el Municipio, ya que es un concepto que ha de ser valorado exclusivamente desde un prisma físico-técnico*”⁷⁷².

⁷⁷¹ Esta formulación ha llevado a CASADO CASADO a considerar que el tratamiento de las aguas residuales ha pasado a ser un servicio municipal de prestación obligatoria desde 2005, por influencia del Derecho comunitario y a pesar de no estar reconocido en la LBRL. CASADO CASADO, L., “Competencias y obligaciones...”, *op. cit.*, p. 220.

⁷⁷² SETUÁIN MENDÍA, B., “El alcance de las obligaciones...”, *op. cit.*, 482.

La clave, por tanto, para que una zona se califique de aglomeración urbana viene referida a que esa zona sea un foco de generación de aguas residuales susceptibles de recogerse y ser tratadas conjuntamente por presentar concentración suficiente o de verse a un punto de vertido final⁷⁷³.

Resulta evidente que la determinación de una aglomeración urbana es una cuestión que puede afectar a los municipios dado que la propia norma indica que se conforman con uno o varios municipios o partes de ellos. Por ello, nuestra norma nacional atribuye a las CC.AA. el deber de precisar las aglomeraciones en las que se estructura su territorio, previa audiencia de los Ayuntamientos afectados. Asimismo, será la C.A. quien fije el ente público representativo de los municipios a los que corresponda (art. 3 del RDLNTARU).

Ahora bien, este deber que asigna a las CC.AA. el legislador nacional lo atribuye sin entrar en mayor grado de detalle sobre cómo deben de proceder a esa determinación y sin establecer unas pautas orientadoras mínimas, cuestión que, a nuestro juicio, perfectamente hubiera podido haber hecho en atención a su competencia sobre legislación básica sobre medioambiente, pues no hay que olvidar que el tamaño de la aglomeración conlleva que se le deba dispensar un determinado tratamiento depurativo.

Por tanto, como dice SETUÁIN MENDÍA, las CC.AA. disponen de plena libertad en estas tareas que *“según la definición transcrita, dividen su territorio a efectos del saneamiento en las aglomeraciones urbanas que consideren, que podrán coincidir en términos físico-jurídicos con un Municipio, con varios, con un Área metropolitana, con el ámbito territorial de una Comarca, etc. Y una vez realizada esta división, deberán ‘institucionalizarlas’ para su operatividad, señalando el ente representativo de los Municipios que las integran (a quienes corresponde en conjunto cumplir las obligaciones fijadas por la norma) en la forma que estimen oportuna”, produciéndose “una amortiguación de la responsabilidad local individual sobre estas actividades”*⁷⁷⁴, ya que el sujeto obligado es la aglomeración.

⁷⁷³ Obviamente, este precepto también deberá ser reformado para adaptarse a las aclaraciones que efectúa la Nueva Directiva que precisa que ese tratamiento puede dispensarse en varias instalaciones, siendo uno o varios los puntos de vertido final.

⁷⁷⁴ SETUÁIN MENDÍA, B., “El alcance de las obligaciones...”, *op. cit.*, pp. 483-484.

En esta labor de determinación del ente representativo, las CC.AA. disponen de una amplia libertad, puesto que nada se predetermina ni en la legislación comunitaria, ni en la básica estatal, que no indica ninguna fórmula jurídico-institucional al efecto⁷⁷⁵.

La norma estatal no precisa tampoco si esta determinación de las aglomeraciones urbanas por parte de las CC.AA. debe producirse a través de la legislación o de la planificación. A nuestro juicio, resulta indiferente que se delimiten las aglomeraciones en una norma o en la planificación mientras que los criterios estén claros y se actualicen periódicamente.

El problema es que, en la práctica, la gran mayoría de las CC.AA. no han procedido a determinar sus aglomeraciones urbanas a través de una Ley (salvo honrosas excepciones, como en el caso de Andalucía y La Región de Murcia), antes al contrario, habitualmente, el instrumento en el que quedan reflejadas estas aglomeraciones es en los planes de saneamiento autonómicos, que, en muchos casos, se limitan a señalarlas, pero sin explicar o esclarecer los criterios que se han seguido para su determinación, por lo que sobre este extremo pesa un cierto oscurantismo. La única que establece unos criterios claros es la C.A. de Galicia que para nosotros es el modelo ideal como expondremos después.

En relación a ello, y para mejorar nuestro sistema, podríamos plantearnos dos posibles soluciones:

- Una, que esta identificación de las aglomeraciones la realizase el Estado en base, precisamente, a que su determinación afecta al tratamiento de las aguas y lucha contra su contaminación y, por ende, podría incardinarse dentro de su legislación básica en materia de medioambiente. El problema es que ello puede interpretarse que choca con las competencias autonómicas sobre la cuenca, por lo que descartamos esta opción.
- Dos, si entendemos que lo anterior no es posible, y que se trata de una competencia que debe atribuirse a las CC.AA. por su especial afectación al municipio, el Estado podría estipular, en una normativa básica con sujeción a su competencia sobre medioambiente, el establecimiento de unos criterios mínimos para su determinación; y la exigencia de que, ya se precisen en una normativa autonómica o a través del planeamiento autonómico, se proceda a su fijación y

⁷⁷⁵ SETUÁIN MENDÍA, B., “Saneamiento de aguas residuales urbanas”, en *Diccionario de Derecho de Aguas* (Dir. A. Embid Irujo), Iustel, Madrid, 2007, p. 887.

revisión con cada ciclo de planificación hidrológica, para asegurarnos que responden a la realidad, instituyéndose una sanción a las CC.AA. que no precisen o revisen sus aglomeraciones urbanas. Entendemos que ello sería perfectamente constitucional al igual que se establecen otro tipo de sanciones en el TRLA.

En tercer lugar, en el apartado de las definiciones, se aprecian notables diferencias en la noción de sistema *colector*. Para la DTARU, un sistema colector es “*un sistema de conductos que recoja y conduzca las aguas residuales urbanas*” (art. 2.5 de la DTARU); mientras que, para el RDLNTARU, es “*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*” [art. 2.e) del RDLNTARU]. La DTARU está pensando en una noción en sentido amplio de colectores, como colectores y alcantarillado (dado que ambos son, para la DTARU, un sistema de conductos que recogen y conducen las aguas residuales urbanas); mientras que el RDLNTARU acota el término en su sentido estricto, al precisar que son los conductos que dirigen las aguas desde las redes de alcantarillado de titularidad municipal a las estaciones de tratamiento.

Ello implica que la DTARU cuando alude a la obligación de establecer colectores, en realidad, está afirmando el deber de implantar colectores y alcantarillado, mientras que nuestro RDLNTARU no precisa la obligación de que exista el alcantarillado. No obstante, esta disparidad no tiene consecuencias prácticas ni implica distorsión alguna porque nuestra LBRL ya imponía la obligación de contar con un sistema de alcantarillado en todos los municipios con carácter previo a la DTARU [art. 26.a) de la LBRL].

Para continuar con el apartado de definiciones, el concepto de “*equivalente-habitante*” de la DTARU se acoge completamente en el RDLNTARU, solo que se produce una inversión de los términos en la nomenclatura española para ajustarlo mejor al castellano, referenciándolo aquí como *habitante-equivalente* (que es el que venimos usando en nuestro trabajo) en vez de *equivalente-habitante*, que recordemos es “*la carga orgánica biodegradable con una demanda bioquímica de oxígeno de 5 días (DBO 5) de 60 gramos de oxígeno por día*” [art. 2.f) del RDLNTARU].

Para SETUÁIN MENDÍA, este cálculo de los habitantes-equivalente corresponde a la C.A.⁷⁷⁶, cuestión del todo lógica dado que es esta Administración la que debe señalar las aglomeraciones urbanas en su territorio.

No es cuestión baladí precisar qué cinco días se seleccionan para calcular esa carga (por ejemplo, en Andalucía no es lo mismo que se seleccionen para su cálculo cinco días de alta afluencia turística, como Semana Santa, a que se elija un periodo de temporada turística baja), dado que ello tiene una notable repercusión en el resultado de la carga orgánica biodegradable; resultado que, a su vez, influye en que una aglomeración urbana sea considerada de un mayor o menor tamaño y, a su vez, en el que a la misma se le deban dispensar los tratamientos depurativos que ordena la DTARU (por estar o no por debajo de 2.000, 10.000, 15.000 o 150.000 habitantes-equivalente).

Muy acertadamente en esta ocasión, el RDLNTARU precisa que este número *“se calculará a partir del valor medio diario de carga orgánica biodegradable, correspondiente a la semana de máxima carga del año, sin tener en consideración situaciones producidas por lluvias intensas u otras circunstancias excepcionales”* (art. 4 del RDNTARU). Se parte, por tanto, del mayor dato posible.

Efectivamente, a nuestro juicio, aplicando un enfoque preventivo y de protección medioambiental debemos partir de esos valores en la semana de carga máxima del año para asegurarnos que las aguas procedentes de esa aglomeración urbana con ese número de habitantes-equivalente pueden ser correctamente depuradas y no ocasionan un daño al medio. Asimismo, pensamos que esta es una consideración imprescindible que no puede faltar si optamos por regular el ciclo urbano del agua en una ley básica nacional.

Respecto al hecho de que se excluyan del cálculo las situaciones producidas por lluvias intensas u otras circunstancias excepcionales, podría pensarse que por qué motivo aquí no se adopta un enfoque aún más preventivo para evitar la contaminación durante estos periodos, si bien consideramos que esta exclusión es correcta por dos motivos: primero, porque ello distorsionaría enormemente los cálculos (si se tomase como referencia un evento muy lluvioso podría devenir en la construcción de instalaciones sobredimensionadas e infrautilizadas); y, segundo, porque para estas situaciones excepcionales, a nuestro juicio, lo adecuado es prever la instauración de

⁷⁷⁶ SETUÁIN MENDÍA, B., “El alcance de las obligaciones...”, *op. cit.*, p. 486.

otros mecanismos (como la construcción de tanques de tormenta e infraestructuras verdes que retengan el agua en estos episodios para evitar que la depuradora se vea desbordada antes estos episodios puntuales provocando el vertido de aguas sin depurar).

Se trata, en definitiva, de aplicar la lógica económica al Derecho cuyo enfoque no puede faltar, como defiende DOMÉNECH PASCUAL⁷⁷⁷.

Por otra parte, la definición de los *tratamientos primario, secundario y adecuado* es exactamente la misma a la contenida en la Directiva, cuya reiteración evitamos [arts. 2.g), h) e i) del RDLNTARU], salvo por una pequeña precisión de escasa importancia que afecta al tratamiento secundario⁷⁷⁸.

El legislador español no ha considerado necesario reproducir los conceptos de *eutrofización, estuario o aguas costeras* recogidos en la DTARU (arts. 2.11, 2.12 y 2.13), vocablos generales que no requieren de trasposición alguna⁷⁷⁹. Por el contrario, sí introduce las nociones de *zonas sensibles y menos sensibles* [arts. 2.k), y l) del RDLNTARU], hasta entonces inexistentes en nuestro Ordenamiento.

El RDLNTARU procede a aclarar el reparto competencial en cuanto al tratamiento en lo que a zonas sensibles y menos sensibles se refiere, al precisar que de dicha tarea se encargará, en las cuencas intercomunitarias, la Administración General del Estado, previa audiencia de las CC.AA. y de las EE.LL. afectadas; mientras que, si se trata de cuencas internas o en caso de las aguas marítimas, de ello se ocuparán las respectivas CC.AA. (art. 7.3 del RDLNTARU). En cualquier caso, esto debe hacerse conforme a lo que se establezca reglamentariamente en el art. 7 y en el Anexo II del RDNTARU, que son casi una reproducción literal de los criterios de la DTARU.

⁷⁷⁷ Entre otras publicaciones, en Doménech Pascual, G., “Por qué y cómo hacer análisis económico del Derecho”, *RAP*, n. 195, 2014, pp. 99-133.

⁷⁷⁸ En la DTARU se apunta que por tratamiento secundario podrá considerarse aquel que comprenda un tratamiento biológico con sedimentación secundaria u otros tratamientos que observen los requisitos que se señalan en el cuadro 1 del Anexo I de la DTARU. El RDLNTARU, sin embargo, alude a que se considerarán como tales aquellos que incorporen un tratamiento biológico con sedimentación secundaria, “*u otro proceso, en el que se respeten los requisitos que se establecerán reglamentariamente*”. Mas esta técnica legislativa no se utiliza para apartarse de lo dispuesto en la DTARUA, pues el Anexo I del RDNTARU presenta la misma dicción que la DTARU a este respecto; si no para permitir que, si más adelante, se engloban aquí otros procesos, no sea obligatorio acudir a la modificación legal.

No obstante, aunque se marcan estos requisitos para los vertidos procedentes de las instalaciones de tratamiento secundario, se permite que las autorizaciones de vertido establezcan condiciones más rigurosas cuando ello resulte necesario para garantizar que las aguas receptoras de los mismos cumplan con los objetivos de calidad marcados en la normativa vigente (art. 5 del RDNTARU).

⁷⁷⁹ Altera mínimamente la alusión a los *lodos* (no así su definición), prefiriendo el término *fangos* [art. 2.j) del RDLNTARU], mas, en definitiva, son lo mismo.

Una de las cuestiones que subrayábamos al comentar aquellos era que la DTARU consideraba que un criterio para que un medio acuático se incluyese en una zona *sensible* era si se trataba (entre otras categorías) de un lago, estuario o aguas costeras que fueran eutróficos o que podrían llegar a serlo a corto plazo si no se implantaban medidas de protección. Y entonces criticábamos que no se sabía qué se entendía por la expresión indeterminada de “corto plazo” y que considerábamos que ello se dejaba a la libre interpretación subjetiva de cada Estado donde debía ser aclarado. Igual ocurría con el concepto de “intercambio escaso de aguas”. Pues bien, prueba de la premura de la transposición, es que nuestra norma en este punto es una práctica reproducción de la Directiva y no procede a aclarar estos extremos. A nuestro juicio, sería deseable que se llevase a cabo esta delimitación sustentándose en criterios técnicos.

Adentrándonos ya en otras obligaciones que instaaura el RDLNTARU, al margen de la determinación de las zonas que acabamos de comentar, hemos elaborado unas tablas que las recogen y en las que pueden apreciarse algunas diferencias en comparación con las contenidas en la DTARU. Obviamente, para no reiterarnos en lo ya apuntado, a continuación, incorporamos las tablas y seguidamente nos centramos únicamente en desgranar las divergencias detectadas.

Tabla 14 - Obligación de implantar sistemas colectores y posibilidad de implantar sistemas individuales en el RDLNTARU

Obligación de implantar sistemas colectores en el RDLNTARU					Posibilidad de implantación de sistemas individuales en el RDLNTARU
	Aglomeraciones con más de 15.000 Hab-Eq	Aglomeraciones entre 2.000 y 15.000 Hab-Eq		Aglomeraciones con menos de 2.000 Hab-Eq	Con independencia del tipo de aglomeración
Zonas comunes	Antes del 01/01/2001 (art. 4.a)	Antes del 01/01/2006 (art. 4.b)		No se prevé la obligación	Cuando no se justifique la instalación de un sistema colector porque no suponga ventaja para el medioambiente o porque el coste de instalación sea excesivo, las CC.AA. podrán decidir la instalación de sistemas individuales. (art. 4.2)
Zonas sensibles	Antes del 01/01/1999 (Por deducción del art. 4.b)	Aglomeraciones entre 2.000 y 10.000 Hab-Eq	Aglomeraciones con más de 10.000 Hab-Eq	No se prevé la obligación	
		Antes del 01/01/2006 (Por deducción del art. 4.b)	Antes del 01/01/1999 (art. 4.b)		

Fuente: Elaboración propia.

Notas: A efectos de la obligación de la instalación de colectores no se prevé distinción alguna para las zonas menos sensibles.

Los colectores implantados deben reunir los requisitos indicados en el RD 509/1996 (art. 2).

Tabla 15 - Obligación de tratamiento de las aguas residuales en las zonas comunes en el RDLNTARU

Obligación de tratamiento de las aguas residuales establecidas en el RDLNTARU con carácter previo a su vertido en las zonas comunes						
Vertidos que procedan de Aglomeraciones con más de 15.000 Hab-Eq	Vertidos que procedan de Aglomeraciones entre 10.000 y 15.000 Hab-Eq	Vertidos que procedan de Aglomeraciones entre 2.000 y 10.000 Hab-Eq		Vertidos que procedan de Aglomeraciones con menos de 2.000 Hab-Eq		Con independencia de la aglomeración, en regiones de alta montaña (+ de 1.500 m sobre el nivel del mar)
Tratamiento Secundario Antes del 01/01/2001 (art. 5.a) Solo para estos vertidos se puede solicitar a la Comisión la ampliación de plazo hasta el 31/12/2005 por dificultades técnicas. (art. 5.3)	Tratamiento Secundario Antes del 01/01/2006 (art. 5.b)	Si se vierten en aguas continentales o estuarios	Si se vierten en aguas marítimas	Si se vierten en aguas continentales o estuarios	Si se vierten en aguas marítimas	Las CC.AA. podrán acordar la posibilidad de aplicar un Tratamiento menos riguroso. Si resulta difícil la aplicación de un tratamiento biológico eficaz debido a las bajas temperaturas. Siempre y cuando un estudio detallado justifique que no se perjudica el medioambiente. (art. 4.2)
		Tratamiento Secundario Antes del 01/01/2001 (art. 5.a)	Tratamiento adecuado Antes del 01/01/2006 (art. 6.b)	Tratamiento adecuado Antes del 01/01/2006 (art. 6.a)	Tratamiento adecuado Antes del 01/01/2006 (art. 6.b)	

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Los vertidos después del tratamiento deben cumplir las condiciones que se fijan en el RD 509/1996.

Tabla 16 - Obligación de tratamiento de las aguas residuales en las zonas sensibles en el RDLNTARU

Obligaciones de tratamiento de las aguas residuales con carácter previo a su vertido que entren en los sistemas colectores en las zonas sensibles en el RDLNTARU					
Vertidos que procedan de Aglomeraciones con más de 10.000 Hab-Eq	Vertidos procedentes de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas situadas en las <u>zonas de captación</u> de zonas sensibles y que contribuyan a su contaminación	Vertidos que procedan de Aglomeraciones entre 2.000 y 10.000 Hab-Eq (No se prevén reglas especiales para las zonas sensibles, procede aplicar lo dispuesto para las zonas comunes)		Vertidos que procedan de Aglomeraciones con menos de 2.000 Hab-Eq (No se prevén reglas especiales para las zonas sensibles, procede aplicar lo dispuesto para las zonas comunes)	
Tratamiento más riguroso Antes del 01/01/1999 (art. 7.1) A diferencia de la DTARU, no se introducen excepciones para las instalaciones individuales.	<u>No se menciona en la legislación española</u> este supuesto que, sin embargo, sí se prevé en el art. 5.5 de la DTARU y en el que se establece la obligación de dispensarles un Tratamiento más riguroso. 31/12/1998	Si se vierten en aguas continentales o estuarios	Si se vierten en aguas marítimas	Si se vierten en aguas continentales o estuarios	Si se vierten en aguas marítimas
		Tratamiento Secundario Antes del 01/01/2001 (art. 5.a)	Tratamiento adecuado Antes del 01/01/2006 (art. 6.b)	Tratamiento adecuado Antes del 01/01/2006 (art. 6.a)	Tratamiento adecuado Antes del 01/01/2006 (art. 6.b)

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Los vertidos después del tratamiento deben cumplir las condiciones que se fijan en el RD 509/1996.

Tabla 17 - Obligación de tratamiento de las aguas residuales en las zonas menos sensibles en el RDLNTARU

Obligación de tratamiento de las aguas residuales con carácter previo a su vertido en zonas menos sensibles en el RDNTARU		
Vertidos que procedan de Aglomeraciones entre 10.000 y 150.000 Hab-Eq	Vertidos que procedan de Aglomeraciones de más de 150.000 Hab-Eq	Vertidos que procedan de Aglomeraciones entre 2.000 y 10.000 Hab-Eq
En aguas marítimas	Con independencia de las aguas receptoras	En estuarios
Posibilidad de aplicar un tratamiento menos riguroso siempre que al menos reciban un tratamiento primario y existan estudios de no afección medioambiental. (art. 7.2.a)	En <u>circunstancias excepcionales</u> en las que se demuestre que un tratamiento más avanzado no redundará en ventajas para el medioambiente. Posibilidad de aplicar tratamiento menos riguroso siempre que al menos reciban un tratamiento primario existan estudios de no afección medioambiental. No prevé que se deba presentar previa solicitud a la Comisión como hace la DTARU. (art. 8.5 en relación con el art. 6.2) (art. 7.2.c)	Posibilidad de aplicar un tratamiento menos riguroso siempre que al menos reciban un tratamiento primario y existan estudios de no afección medioambiental. (art. 7.2.b)

Fuente: Elaboración propia.

Como decimos, queremos subrayar únicamente las siguientes diferencias o matizaciones que se introducen respecto de la DTARU.

En primer lugar, respecto de la obligación de implantar sistemas colectores para determinadas aglomeraciones urbanas en función de sus habitantes-equivalente y zonas. Los plazos y zonas a las que alude son las mismas que los contenidos en la Directiva, solo que aquí se precisa que, en los casos en que la instalación de un colector no conlleve beneficio alguno para el medioambiente, o bien porque su construcción tenga un coste excesivo en relación a la utilización de sistemas individuales, serán las CC.AA., jugando un importante papel, las que puedan determinar que las aglomeraciones urbanas empleen sistemas individuales u otros sistemas adecuados que impliquen un análogo nivel de protección ambiental (art. 4.2 del RDLNTARU).

A nuestro juicio, cuándo puede emplearse o no un sistema individual debería ser una cuestión homogénea en todo el territorio nacional precisamente porque una de las razones de la modificación de la DTARU ha sido que la Comisión ha comprobado que los sistemas individuales ejercen más presión contaminante de la que cabría esperar. Por ello, determinar cuándo procede o no su instalación, en nuestra opinión, debiera ser objeto de una ley nacional básica del ciclo urbano del agua.

El RDNTARU (no el RDLNTARU) sí fija las condiciones técnicas de los sistemas colectores que se deben implantar, homogenizando de esta forma en cierta medida sus características (algunas cuestiones, pero no todas, se acotan con precisión). En concreto, se dispone que el proyecto, construcción y mantenimiento de estos sistemas deberá efectuarse teniendo en cuenta el volumen y características de las aguas residuales urbanas y empleando *“los mejores conocimientos técnicos disponibles”* para limitar la contaminación ocasionada del medio receptor debido a desbordamientos de aguas de escorrentía y para lograr una apropiada estanqueidad de los sistemas colectores, entendiéndose por estanqueidad la limitación de las filtraciones.

Hasta aquí, parecería que la norma sí brinda una definición cerrada de los criterios que deben reunir los sistemas colectores, pero, sin embargo, se precisa que se emplearán esos mejores conocimientos técnicos disponibles *“que no redunden en costes desproporcionados”*, por lo que, realmente, supedita las condiciones técnicas de los colectores a una cuestión económica ¿Cuándo se considera que estamos ante un *coste desproporcionado*? ¿Valoramos la desproporción teniendo en cuenta la media nacional o atendiendo al presupuesto y economía concreta de la región donde se construyan? Se

deja la cuestión en el aire. A este respecto, consideramos que sería interesante que el Estado, ateniéndose a su competencia sobre el medioambiente, promulgara unos requisitos técnicos más concretos que deban reunir en estos sistemas colectores.

En otro orden de cosas, se establece que los Organismos de cuenca y resto de Administraciones competentes, a la hora de aprobar las autorizaciones de vertidos, deberán imponer medidas para restringir la contaminación ocasionada por el desbordamiento de las aguas de escorrentía (en supuestos tales como lluvias torrenciales inusuales), a la luz de las Normas Técnicas contenidas en art. 259.ter.3 del RDPH (art. 2 párrafo segundo del RDNTARU), esto es, los titulares de la autorización de vertido “*tendrán la obligación de poner en servicio las obras e instalaciones que permitan retener y evacuar adecuadamente hacia la estación depuradora de aguas residuales las primeras aguas de escorrentía generadas en episodios de lluvia*”.

Respecto a los tratamientos que han de dispensarse, otra sutil diferencia que encontramos entre el tenor de la DTARU y la legislación española es que esta última prefiere el uso del término *aguas continentales* frente al término *aguas dulces* de la primera. Igualmente, prefiere el empleo del término *aguas marítimas* frente a *costeras*.

Dicho esto, y ya de un modo más relevante, específicamente respecto de la obligación de dispensar un *tratamiento secundario*, apreciamos dos diferencias.

En primer lugar, como ya vimos líneas atrás⁷⁸⁰, se precisa que serán las CC.AA. las que puedan decidir un tratamiento menos riguroso en regiones de alta montaña, en aquellos supuestos en que resulte difícil la aplicación de un tratamiento biológico eficaz debido a las bajas temperaturas, y siempre que se realicen estudios concretos que justifiquen que esos vertidos no dañan al medioambiente (art. 5.3 del RDLNTARU).

La segunda diferencia, ya no aplicable, es que se introdujo una divergencia respecto a la posibilidad de ampliación de la aplicación del tratamiento secundario por

⁷⁸⁰ Nos mostramos muy críticos con esta previsión, no con el hecho de que se pueda recibir un tratamiento menos riguroso en regiones de alta montaña, cuestión lógica, dado que es muy difícil aplicar tratamientos biológicos a bajas temperaturas, sino porque sean las CC.AA. las que decidan esta cuestión. No se entiende que en función de la C.A. a la que nos estemos refiriendo, esta excepción se regule de una forma u otra. A nuestro juicio, estamos ante una cuestión que ha de regular el Estado dentro de su legislación básica, lo contrario es tanto como admitir un tratamiento desigual del agua en función del territorio.

problemas técnicos (pero esto ha dejado de ser operativo, pues los plazos máximos se han superado ampliamente y ya no es posible la solicitud de esta prórroga⁷⁸¹).

No apreciamos ninguna discrepancia en lo que atañe a la obligación de dispensar un *tratamiento adecuado*; mientras que respecto de la obligación de dispensar un *tratamiento más riguroso* en las *zonas sensibles* (art. 7 del RDLNTARU), el legislador español no acoge la posibilidad que otorgaba la DTARU de excepcionar a las instalaciones individuales de este tratamiento más riguroso a cambio de la aplicación de un tratamiento secundario con ciertos parámetros para el fósforo y nitrógeno, lo que debemos alabar como un acierto del legislador español, al ser aquí más garantista.

Por el contrario, debemos hacer notar que el legislador español se ha olvidado de transponer el art. 5.5 de la DTARU que brinda protección especial, mediante la dispensación de un tratamiento más riguroso, a los vertidos procedentes de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas que estén situadas en zonas de captación de zonas sensibles y que contribuyan a la contaminación de dichas zonas. El RDNTARU no dice nada respecto a estas zonas de captación.

En otro orden de cosas, el RDNTARU fija las condiciones técnicas que deben reunir las instalaciones que dispensan estos tratamientos⁷⁸². En cuanto a los controles y al reparto competencial se refiere, se dispone que las AA.PP., en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán llevar a cabo el seguimiento y controles precisos para garantizar su cumplimiento, que deberán ser notificados a la Administración General del Estado para su comunicación posterior a la Comisión Europea (arts. 9.1 y 9.3); asimismo, se prevé que el control del cumplimiento de las condiciones de vertidos de

⁷⁸¹ En concreto, se introducía la posibilidad de que se solicite a la Comisión Europea la ampliación del plazo de aplicación del tratamiento secundario por problemas técnicos (lo que permite el art. 8 de la DTARU). Pero ello se reducía, en nuestro RDLNTARU, a las aglomeraciones de más de 15.000 habitantes-equivalentes (art. 5.3). El RDLNTARU no ofrecía esta posibilidad para el resto de aglomeraciones, como sí hacía la Directiva. Esta es una de las diferencias más acusadas entre ambos textos. El legislador español se mostraba de esta forma más garantista, pues solo ofrecía la posibilidad de ampliación del plazo por problemas técnicos a las aglomeraciones de mayor envergadura.

⁷⁸² Se estipula que el proyecto, construcción, utilización y mantenimiento de estas instalaciones deberá llevarse a cabo partiendo de las condiciones climáticas estándar de la zona y teniendo presente, asimismo, las fluctuaciones estacionales de carga que padecen (algo totalmente lógico, pues, obviamente, la carga de depuración que soportan puede variar mucho especialmente en aquellos municipios de alta frecuencia turística). Igualmente, se impone la obligación de que deben construirse de forma que sea posible la obtención de muestras tanto a la entrada como a la salida del efluente (art. 3 del RDNTARU), con el fin de garantizar la eficacia del tratamiento depurativo.

las plantas de tratamiento, se debe realizar de conformidad con los métodos de referencia que se fijan en el Anexo III (art. 9.2 del RDNTARU)⁷⁸³.

Por lo que se refiere al número de muestras que deben analizarse, se trata de nuevo de una reproducción literal de las cuantías contenidas en el Anexo I de la DTARU, ya expuestas, fijadas en función del tamaño de la instalación de tratamiento.

Retomamos y ampliamos las críticas que ya esbozamos páginas atrás respecto al número de muestras cuando pasamos revista a la DTARU. No nos parece correcto el hecho de que, para las instalaciones de tratamiento entre 2.000 a 9.999 habitantes-equivalente, se prevean un número de doce muestras durante el primer año de funcionamiento y cuatro muestras durante los siguientes años, y que, si en los años subsiguientes, una de las cuatro muestras fuera no conforme, se deban tomar 12 muestras el año siguiente. Somos muy críticos con esta dicción. A nuestro juicio, si una de las cuatro muestras ya ha salido no conforme, lo lógico sería comenzar a aplicar la toma de controles mensuales para el resto del año y no tener que esperar al año siguiente para el incremento de los controles (más si el descubrimiento ha tenido lugar en los primeros meses del año en curso), evitando así que se causen perjuicios medioambientales.

Por otra parte, si la instalación dispensa tratamiento para entre 10.000 a 49.999 habitantes-equivalente, se dispone que las muestras mínimas a realizar serán 12 y, si trata el agua para aglomeraciones de 50.000 habitantes-equivalente o más, las muestras mínimas serán 24. Observamos, por tanto, que sólo se establece un número mínimo de controles en función del tamaño de la aglomeración urbana, sin embargo, no se valoran otros parámetros que consideramos relevantes.

En este sentido, proponemos que el número de muestras no solo se adapte al tamaño de la instalación de tratamiento, sino que tenga en cuenta, la catalogación de la zona en la que se vierten las aguas residuales tratadas, partiendo no solo de la calificación como *zonas sensibles* a los efectos de la legislación hídrica, sino también de otras posibles figuras jurídicas de acuerdo con otras normas medioambientales (parques, reservas naturales, áreas marinas protegidas, paisajes protegidos, monumentos naturales, etc.), así como de los posibles incumplimientos previos detectados (que hagan

⁷⁸³ En este anexo se estipula que el método de control que se emplee debe corresponder al menos a unos niveles técnicos que se detallan, es decir, no se impone un método concreto sino unos mínimos para garantizar que el método empleado es adecuado, por eso hablamos de métodos de referencia.

presagiar la posibilidad de reincidencia y, consecuentemente, un incremento del riesgo), debiendo exigirse una mayor periodicidad de los controles en todos estos casos.

Bajo nuestro punto de vista, como ya adelantamos, ello debería ser convenientemente abordado en una regulación estatal de carácter básico al amparo del art. 149.4.23ª de la CE; sin perjuicio de que las CC.AA., si lo desean, decidan aplicar en sus respectivas regulaciones parámetros más rigurosos de control, tanto en el número de controles que se deben realizar como en el número de muestras no conformes permitidas, en atención a su competencia para establecer normas adicionales de protección.

En fin, también se recoge la obligación de que las AA.PP. competentes elaboren y publiquen con carácter bienal un informe sobre la situación de los vertidos de aguas residuales urbanas y de fangos en sus respectivos ámbitos territoriales (art. 9.3), informes que, sin embargo, no se prevé su comunicación a la Administración General del Estado, tal y como sería conveniente⁷⁸⁴.

1.2.2 Los Planes de Saneamiento estatales

La DTARU dio un decidido impulso a nuestra política hídrica, en particular, al exigir la aprobación de un plan de saneamiento para la aplicación de la Directiva (art. 17). Esta obligación ha cristalizado en España en la elaboración de tres planes, que se han erigido en el instrumento de coordinación fundamental de las inversiones de la Administración General del Estado, las CC.AA. y los EE.LL. en este terreno. El actual Plan, relativo al periodo 2014-2023, es el Plan DSEAR, que hemos ido desgranando a lo largo de todo este trabajo (opción que hemos preferido a la de un estudio monográfico), para que se aprecie el papel que juega el mismo en el sistema hídrico.

Ahora bien, el Plan DSEAR no es la panacea ni solución a todos los problemas del saneamiento, dado que, como el mismo apunta, solo se refiere a las grandes

⁷⁸⁴ El RDLNTARU sí preveía que las CC.AA. elaborasen un plan o programa que debía ser notificado a la Administración General del Estado antes del 31 de diciembre de 1996, para que, a su vez, el Estado pudiera informar a la Comisión Europea del cumplimiento de la DTARU en todo el territorio nacional (art. 9).

No obstante, para QUINTANA LÓPEZ, “esta integración de las Comunidades Autónomas en el cumplimiento de los objetivos comunitarios previstos no sólo obedece al mandato impuesto por el básico art. 9 del Real Decreto-Ley 11/1995, sino a los títulos competenciales que aquéllas ostentan con fundamento en sus Estatutos de Autonomía, como son los que las habilitan para realizar obras públicas de interés para la Comunidad Autónoma, o proyectos, construcciones y aprovechamientos hidráulicos de interés de la Comunidad, o el desarrollo legislativo y dictar normas adicionales de protección en materia ambiental”. QUINTANA LÓPEZ, T., “Aproximación a la regulación...”, *op. cit.*, p. 2.

aglomeraciones urbanas, pero reconoce también que existen otro conjunto de problemas como *“la depuración y el saneamiento de diseminados y núcleos pequeños, la separación de las aguas pluviales y la prevención de infiltraciones, la conexión de la totalidad de los vertidos a las redes, el riesgo de contaminación en las instalaciones construidas sobre zonas inundables, o el tratamiento de los contaminantes emergentes”*⁷⁸⁵ que no trata.

Al hilo de esta autocrítica, ARANA GARCÍA entiende que sería deseable *“aclarar legislativamente este problema”* y ello porque el Plan *“no pretende, lógicamente, aclarar el sistema de distribución de competencias o de responsabilidades en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales. No establece tampoco inversiones [...] Se trata de un instrumento de gobernanza en el que se establece un análisis crítico de los sectores de la depuración, saneamiento y reutilización del agua en España, se identifica la problemática detectada en siete ámbitos u objetivos de gobernanza y se desarrolla un conjunto de propuestas de actuación para su mejora”*. Es más *“en un ejemplo de ‘sinceridad institucional’ el Plan reconoce que con este sistema de gobernanza el problema no se va a poder solucionar”*⁷⁸⁶.

Así las cosas, para ARANA GARCÍA, aunque el Plan DSEAR ha llevado a cabo un extraordinario diagnóstico de la situación, proponiendo mejoras en la gobernanza, echa en falta este autor, lo que en esta Tesis defendemos, *“la oportunidad de aprobar una Ley básica en materia de ciclo urbano del agua que podría venir (o no) acompañada de la creación de un ente con capacidad de coordinación a nivel nacional de los problemas más importantes que en torno a este ámbito se plantean”*⁷⁸⁷.

2. Las competencias relacionadas con el saneamiento en la normativa estatal básica sanitaria

Teniendo en cuenta que la fundamentación de los EE.LL. para intervenir en este terreno ha venido de la mano tradicionalmente de la normativa sanitaria, puesto que el mantenimiento de la salubridad era el enfoque tradicional en la legislación histórica, es lógico que encontremos aún a día de hoy alguna reminiscencia de ello.

⁷⁸⁵ MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Plan DSEAR*, p. 20.

⁷⁸⁶ ARANA GARCÍA, E., “La obra hidráulica como elemento determinante...”, *op. cit.*, pp. 317, 319 y 322.

⁷⁸⁷ *Ibidem*, p. 333.

Esta perspectiva se ha visto reflejada en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS), que dispone que los Ayuntamientos tendrán como responsabilidades mínimas el control sanitario del medioambiente dentro del cual se hace referencia expresa al saneamiento de aguas residuales, sin perjuicio de las competencias de las demás AA.PP. [art. 42.3.a) LGS⁷⁸⁸].

La parquedad del precepto es subrayada por FANLO LORAS, quien además precisa que *“no queda suficientemente claro de su tenor literal la extensión que deba dársele al concepto saneamiento. Si debe interpretarse en sentido limitado (la fase de alcantarillado y eliminación y alejamiento de las aguas residuales) o amplio (la fase anterior y además el adecuado tratamiento y depuración de las aguas residuales antes de su vertido al dominio público hidráulico)”*⁷⁸⁹. Por lo que estima que es poco clarificador en relación a las específicas competencias sanitarias municipales en relación al saneamiento de aguas residuales.

En opinión de ARANA GARCÍA, esta consideración *“no constituye una atribución competencial del sistema de saneamiento a los municipios, puesto que el término ‘saneamiento’ es utilizado de manera inespecífica, en referencia más bien a la fase de alcantarillado. Así parece deducirse de la cláusula ‘sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones públicas’ que remite a dicha legislación el establecimiento de las obligaciones derivadas del precepto”*⁷⁹⁰.

En efecto, convenimos con dicho autor que esta cláusula no supone una atribución competencial en sentido amplio del saneamiento. En nuestra opinión, el art. 42.3.a) LGS ha de ser interpretado como una atribución referida estrictamente al ámbito sanitario, no solo de conformidad con el espíritu de la propia ley sino también atendiendo a la literalidad del precepto y a la concreta redacción utilizada por el legislador, dentro del ámbito del control sanitario del medio ambiente y no como algo adicional a este. Esto queda meridianamente claro al usar en su redacción la regla ortográfica de los dos puntos, luego habrá que entender que se refiere sólo al

⁷⁸⁸ El artículo presenta el siguiente tenor literal: *“a) Control sanitario del medio ambiente: Contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales”*.

⁷⁸⁹ FANLO LORAS, A., “Obras Hidráulicas de Saneamiento y Depuración”, en REALA, *op. cit.*, p. 298.

⁷⁹⁰ ARANA GARCÍA, E., “El saneamiento de aguas residuales en España...”, *op. cit.*, p. 255.

saneamiento exclusivamente en cuanto a su labor de vigilancia sanitaria del medioambiente⁷⁹¹.

Esto ha tenido también su reflejo en las múltiples normas de carácter autonómico que acogen esta perspectiva (la vigilancia sanitaria del medioambiente) y que ya hemos citado oportunamente aquí cuando hemos hablado de las normas dictadas por las CC.AA. en ejercicio de sus competencias estatutarias en materia de sanidad e higiene.

Finalmente, podemos concluir, de un modo crítico, siguiendo a CASADO CASADO, que ante el silencio de la normativa hídrica *“y la vaguedad de los términos utilizados por la Ley General de Sanidad, el legislador autonómico ha desempeñado un papel fundamental en la delimitación de las competencias. [...] Esta deferencia al legislador autonómico de la concreta definición de las competencias municipales en materia de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales dificulta en la práctica la existencia de un modelo uniforme aplicable a todos los municipios, ya que las diversas leyes autonómicas han ido introduciendo peculiaridades y matices al respecto”*⁷⁹².

3. Las competencias sobre saneamiento y depuración en la LBRL y doctrina constitucional al respecto

En el presente epígrafe, junto con el análisis de la LBRL, otra de las normas que integra nuestro bloque de constitucionalidad (además de los Estatutos de Autonomía y la propia CE), vamos a pasar revista a varios aspectos relevantes de la doctrina

⁷⁹¹ Con este fin se prevé que los Ayuntamientos recaben *“el apoyo técnico del personal y medios de las Áreas de Salud en cuya demarcación estén comprendidos”* (art. 42.4 de la LGS), y la participación de las Corporaciones Locales en los órganos de dirección de las Áreas de Salud (art. 42.2 de la LGS).

Precisamente, en el contexto de la crisis sanitaria global provocada por el SARS-CoV-2 (COVID-19), en el supuesto de que nos encontrásemos ante una situación de escasez y, por ejemplo, fuese necesario mantener unas mínimas condiciones de higiene, los EE.LL. se hallarían habilitados para intervenir y garantizar el abastecimiento a la luz de este precepto. Igualmente, también podrían haber intervenido los EE.LL. con fundamento en la citada normativa en el hipotético caso de que el coronavirus hubiera sido transmisible a través de las aguas residuales (hipótesis final y afortunadamente descartada por los expertos en la materia). En concreto, gracias a la labor de los investigadores de la Universidad de Granada. Vid. MUÑOZ PALAZÓN, B., BOUZAS, P. R., GONZÁLEZ-LÓPEZ J., y MANZANERA, M., *“Transmission of SARS-CoV-2 associated with wastewater treatment: a seroprevalence study”*, en *International Journal of Water Resources Development*, 2021, DOI: 10.1080/07900627.2021.1910935.

Partiendo de la referencia que efectúa el precepto sobre el saneamiento de las aguas residuales, es viable el análisis de las mismas con una finalidad sanitaria. Herramienta que se ha revelado como un método muy valioso de detección temprana del coronavirus y de otros patógenos, al poder medir la circulación del virus en la población y prever, de este modo, un aumento de los contagios o posibles rebrotes, y, consecuentemente, una próxima o inminente sobrecarga asistencial, lo que permite un cierto margen de reacción a los Poderes públicos en la gestión sanitaria.

⁷⁹² CASADO CASADO, L., *“Competencias y obligaciones...”*, *op. cit.*, p. 218.

constitucional en torno al art. 149.1.18ª de la CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar las bases sobre régimen local⁷⁹³.

3.1 Una cuestión previa: la autonomía local, la idea de capacidad y la posible modulación de las competencias en la LBRL

Antes de adentrarnos en cómo se abordan las competencias sobre saneamiento y depuración en la LBRL, debemos realizar un breve apunte del significado de la autonomía local y su concepción jurisprudencial, dado que ello condiciona las posibles soluciones o reformas que planteemos y la propia configuración de las competencias locales.

Como indica MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, a la hora de hablar de la atribución competencial de los EE.LL. debemos traer a colación los principios generales del Derecho y, en particular, el principio de subsidiariedad, de modo que, lo ideal es seguir el clásico postulado según el cual “*no asuma el Estado lo que pueda realizar la Región, no asuma la Región lo que puede realizar el Municipio*”⁷⁹⁴. Máxima que fue recogida en la Carta Europea de Autonomía Local hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985⁷⁹⁵, en su art. 4.3, al afirmar que “*el ejercicio de las competencias*

⁷⁹³ Sobre ello y como cuestión previa debemos aclarar que la LBRL insta un marco general para el establecimiento de las competencias municipales que es vinculante (en el sentido de respetar unos mínimos) para el legislador autonómico pero, como indica SÁNCHEZ MORÓN, si bien este “*marco también ha de servir de referencia al propio legislador estatal cuando aprueba leyes sectoriales*” nada impide “*que alguna de éstas no se atenga a aquél, ya, que la LBRL no tiene un rango distinto ni superior a cualquier otra ley ordinaria*”. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo...*, op. cit., 380.

⁷⁹⁴ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER L., “Administración Local y Medio Ambiente”, en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local* (Coord. J. Esteve Pardo), Civitas, Madrid, 1996, p. 43.

⁷⁹⁵ Ratificada por España mediante Instrumento de 20 de enero 1988, BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1989. Esta Carta es el texto de referencia en el seno de la Unión Europea que pretende garantizar la autonomía local y que ha de servir de guía a los gobiernos nacionales en esta materia.

No es lugar aquí de analizar este texto de forma pormenorizada, remitiendo para ello a la más autorizada doctrina, *vid.* entre otros: DÍAZ LEMA, J. M., “Influencia del Derecho europeo sobre la actividad de las Entidades Locales”, en *Nuevas perspectivas del Régimen Local. Estudios en Homenaje al profesor José M^a Boquera* (Coords. J. Climent Barberá y J. M. Baño León), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 684-70; FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J., “La Carta Europea de Autonomía Local: orígenes y perspectivas”, en *Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, núm. extra 1 (ejemplar dedicado a “XXX aniversario de la Carta Europea de Autonomía Local”), 2016, pp. 13-20; LASAGABASTER HERRARTE, I., *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, Madrid, 2007; MADERA NÚÑEZ, R. M., “La Carta Europea de Autonomía Local”, en *Boletín Asturiano sobre la Unión Europea*, núm. 73, 1998, pp. 19-28; ORTEGA ÁLVAREZ, L., “La Carta Europea de la Autonomía Local y el Ordenamiento local español”, en *REALA*, núm. 259, 1993, pp. 475-498; RODRÍGUEZ ÁLVAREZ J. M., “La Carta Europea de la Autonomía Local. Su trascendental posición y significación en el Ordenamiento jurídico español”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 42, 1997, pp. 911-923; FONT i LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., “El gobierno local en los aniversarios de la Constitución y de la Carta Europea de Autonomía Local”, en *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1 (ejemplar dedicado a “Contratación pública y Administración local”), 2018, pp. 11-39; y TORNOS MAS, J., “Conferencia sobre la Carta Europea de Autonomía Local (Barcelona, 23-25 de enero de 1992): Por un

públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos”. Preferencia predicable respecto a todas las materias y, por tanto, también respecto del saneamiento y depuración de las aguas residuales.

Es más, no en vano, es en el campo de las políticas medioambientales donde podemos localizar una de las más altas expresiones de este principio de subsidiariedad, dado que, como defiende BETANCOR RODRÍGUEZ, “*la protección del medioambiente es pensar globalmente y actuar localmente*”⁷⁹⁶. Afirmación esta también extrapolable al ámbito hídrico como elemento integrante de ese medioambiente.

Ahora bien, los principios de subsidiariedad y proximidad no pueden ser llevados al extremo, lo que nos avocaría al absurdo de atribuir todas las materias a los EE.LL., pues, realmente, son la Administración Pública más cercana al ciudadano. Por ello, este principio se modula en la propia Carta que añade, que “*la atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia y economía*” (art. 4.3).

Este principio de subsidiariedad ha sido acogido también por la jurisprudencia, que aclara que el mismo “*exige la atribución de competencias y responsabilidades públicas a las autoridades más próximas a los ciudadanos, que se encuentren en condiciones de ejercerlas*” [STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 20 de enero de 2005 (recurso de casación núm. 6904/2001)]. Una precisión sobre la que queremos llamar la atención.

En estas formulaciones que acabamos de exponer (tanto del clásico principio, de la propia Carta como de la jurisprudencia) no debemos pasar por alto una nota que es absolutamente determinante: la idea de la capacidad. Así:

- De un lado, en el clásico postulado se halla implícita la idea de atribución de la competencia en función de la capacidad previa para la realización de la tarea. Cuestión que se manifiesta claramente por el verbo empleado al decir que no asuma otra Administración lo que “*pueda*” realizar el Municipio.

sistema de control de la Carta Europea de Autonomía Local”, en *REALA*, núm. 255-256, 1992, pp. 815-826.

⁷⁹⁶ Ello implica que la Unión Europea debe dirigir la política ambiental, pero que la plasmación o ejecución de la misma debe corresponder a las instancias administrativas nacionales más próximas al problema concreto a solventar. BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*, La Ley, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2001, pp. 365 y 366.

- De otro lado, la Carta afirma que debe valorarse la amplitud de la tarea, lo que es tanto como hablar de su dificultad o facilidad para ejercitarla, en definitiva, de la capacidad para llevarla a cabo.
- Finalmente, la idea de capacidad también se muestra de modo notorio en la jurisprudencia donde se alude a la atribución a las autoridades más próximas a los ciudadanos, que se encuentren “*en condiciones de ejercerlas*” (es decir, que sean capaces de ejercerlas).

Idea esta de capacidad que, a nuestro juicio, es la premisa que debemos tener presente en toda atribución competencial que se realice.

Por otra parte, los principios de autonomía y descentralización se han consagrado en nuestro texto constitucional en los arts. 2, 137, 140, 141.2 y 141.4 de la CE (autonomía municipal, provincial e insular, respectivamente), y constituyen los “*principios estructurales básicos de nuestra Constitución*”, como ha reconocido la STC (Pleno) 32/1981, de 28 de julio⁷⁹⁷. Sentencia que fue la primera en aplicar la teoría de la garantía institucional tras la exposición doctrinal de las fuentes alemanas (fundamentalmente de Carl Schmitt) traídas a España por PAREJO ALFONSO y EMBID IRUJO⁷⁹⁸.

Según esta sentencia, la autonomía local está basada en la teoría de la garantía institucional que consiste básicamente en que “*la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indispensable por el legislador*”. Se entiende, por tanto, que los EE.LL. han de existir en nuestro sistema territorial.

⁷⁹⁷ No obstante, en línea con lo señalado por varios autores, desde bastante antes de que se promulgara la CE ya se aludía a la autonomía local, al debate jurídico que ello suscitaba y a las diversas doctrinales internacionales que dieron lugar a ella (principalmente, la teoría de Carl Schmitt). Al respecto, *vid.* BARCELONA LLOP, F. J., “Las Entidades Locales como organización territorial del Estado”, en *Tratado de Derecho Local* (Coord. T. Cobo Olvera), Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, pp. 67-142; CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L., “El debate sobre la autonomía municipal”, en *RAP*, núm. 147, 1998, pp. 59-96; y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., “Presupuestos políticos del régimen local”, en *RAP*, núm. 43, 1964, pp. 9-36. Asimismo, en relación a la autonomía institucional y la presencia de su trasfondo político, *vid.* ESTEVE PARDO, J., “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local”, en *REDC*, núm. 31, 1991, pp. 126-127.

⁷⁹⁸ La traslación de la citada teoría se realizó por PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1981; y EMBID IRUJO, A., “Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal”, en *REDA*, núm. 30, 1981, pp. 437-470.

Y añade la citada sentencia que, *“a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiende al legislador ordinario al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”*. Las competencias que se les atribuyan pueden modularse según las circunstancias, siempre que no se desvirtúe y quede irreconocible su núcleo institucional.

Y concluye que *“la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y la administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”*. Jurisprudencia que ha sido reiterada posteriormente con ciertas matizaciones por otras muchas sentencias, llegando hasta nuestros días⁷⁹⁹.

La autonomía local se identifica, por tanto, con el derecho de intervención y participación de las EE.LL. en los asuntos que afecten directamente a su círculo de intereses. Es importante tener presente que esto no asegura un ámbito competencial concreto, al ser *“un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional [...], de manera que corresponde al legislador la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el contenido esencial de la garantía institucional”*⁸⁰⁰ [STC (Pleno) 40/1998, de 19 de febrero].

⁷⁹⁹ SSTC (todas del Pleno) 27/1987, de 27 de febrero, 214/1989, de 21 de diciembre, 109/1998, de 21 de mayo, 159/2001, de 5 de julio, 252/2005, de 11 de octubre, 240/2006, de 20 de julio, 103/2013, de 25 de abril, 41/2016, de 3 de marzo, 105/2019, de 19 de septiembre y 82/2020, de 15 de julio, 19/2022, de 9 de febrero y 25/2024, de 13 de febrero, entre otras.

Esta última recuerda que *“al distribuir poder local, el Estado y las Comunidades Autónomas disponen de libertad de configuración, pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”* (FJ 5).

⁸⁰⁰ En la misma línea, las SSTC (todas del Pleno) 259/1988, de 22 de diciembre, 170/1989, de 19 octubre, 214/1989, de 21 de diciembre, 46/1992, de 2 de abril, y 240/2006, de 20 de julio.

También la STC (Pleno) 109/1998, de 21 de mayo, respecto a que el legislador básico puede ampliar o disminuir las competencias que en un momento histórico preciso tienen las Provincias.

Es decir, el legislador constitucionalmente habilitado (o bien el Estado o bien las CC.AA.) es quien puede ejercer su libertad de configuración, con el límite de que no se determine un contenido incompatible con el marco general de los arts. 137, 140 y 141 de la CE [SSTC (todas del Pleno) 159/2001, de 5 de julio y 252/2005, de 11 de octubre].

A este respecto, y a nuestros efectos, nos interesa subrayar, como afirma el TC, que, por eso, una legislación básica estatal *“que, respetando aquellos límites, pretendiera reducir la autonomía local al mínimo constitucionalmente garantizado podría ser tan básica y legítima como la que tratara de ensancharla al máximo. Ambas soluciones se corresponden con los polos dentro de los que puede moverse el legislador básico del régimen local en el marco de un sistema constitucional basado en el principio democrático”* [STC (Pleno) 41/2016, de 3 de marzo].

En consecuencia, conviene resaltar que las competencias que se asignan a los EE.LL. en la LBRL no están petrificadas y pueden ir variando a lo largo del tiempo. No se trata, en definitiva, de competencias inmutables por lo que esta cuestión no constituye un obstáculo para plantear su posible reforma en el caso de que entendamos que la competencia no está correctamente ubicada.

El principio de autonomía local y de la capacidad han desembarcado en el art. 2 de la LBRL que, en su redacción de 2013⁸⁰¹, presenta el siguiente tenor literal: *“para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*.

A mayor abundamiento, el art. 2 párrafo segundo de la LBRL apunta que *“las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las*

⁸⁰¹ Objeto de una amplia reforma auspiciada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) BOE núm. 312, de 30 de diciembre 2013.

competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes Locales en las materias que regulen”.

Debemos llamar la atención del hecho de que, con carácter previo a la reforma de 2013, el mencionado precepto solo aludía a los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos; por lo que, aparte de introducir principios nuevos de eficacia y eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, observamos que el principio de proximidad se ha suavizado de modo notable suprimiendo el calificativo absoluto de “*máxima*” proximidad.

La atribución competencial a los municipios procede, *ex art. 2 LBRL*, “*en atención a las características de la actividad*” y “*a la capacidad de gestión de la Entidad Local*”. Por consiguiente, debe valorarse la dificultad de las tareas a realizar y la capacidad para llevarlas a cabo, como presupuesto previo para la atribución competencial.

A nuestro juicio, ello no se trata de un comentario superfluo, pues ambas notas: *características de la actividad y capacidad de gestión* habrán de ser correctamente ponderadas a la hora de asignar las competencias municipales que no tienen por qué ser necesariamente las mismas en todos los municipios.

En línea con este razonamiento, consideramos que, si la dificultad de la tarea cambia, por ejemplo, porque desde Europa se impongan nuevas exigencias, deberá procederse a una revisión de esa capacidad en nuestro sistema, pues es nuestro Ordenamiento el que ha de acomodarse a la normativa comunitaria.

A mayor abundamiento, consideramos que la cuestión de la capacidad debe ser analizada en todos los municipios, pero muy especialmente en los pequeños (menor población), donde es previsible que se enfrenten a mayores dificultades para la realización de sus tareas, debido a su carencia de medios personales, económicos y materiales.

No en vano, en nuestro país aproximadamente 7.000 municipios de los 8.132 municipios totales existentes⁸⁰² tienen una población inferior a 5.000 habitantes, por lo que en el mapa municipal español predominan los pequeños municipios.

⁸⁰² Según la base de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), disponible en la URL: https://www.ine.es/daco/daco42/codmun/cod_num_muni_provincia_ccaa.htm (con acceso 01.08.2024).

En este contexto, la NDTARU ha endurecido las exigencias de depuración de las aguas para las aglomeraciones urbanas que oscilen entre 1.000 y 2.000 habitantes-equivalente (no censales). Esto va a implicar que, si nuestras normas atribuyen a los municipios las competencias sobre depuración, un número verdaderamente muy significativo de municipios se va a enfrentar a estos nuevos retos; y habría que valorar si cuentan con la capacidad necesaria para desempeñar las nuevas tareas.

La incapacidad de los pequeños municipios para la prestación de ciertos servicios ha sido traída a colación de forma generalizada por la doctrina. Así, por ejemplo, ESTEVE PARDO indica que el *“problema se hace particularmente agudo en los pequeños municipios que carecen de los medios y las capacidades de gestión para ejercer las competencias y dispensar las prestaciones que la legislación establece a favor de los vecinos”*, al margen de que, en ocasiones, se muestran *“como verdaderos agujeros negros en el Estado social con unos servicios que pueden ser muy deficientes por su muy limitada capacidad de prestación”*⁸⁰³; falta de capacidad que lleva aparejada una inadecuada recepción de servicios y un incremento del riesgo de despoblación⁸⁰⁴.

En la misma línea GAMERO CASADO y FERNÁNDEZ RAMOS, señalan que *“estos pequeños municipios presentan serios problemas de incapacidad económica y técnica para hacer frente a los servicios municipales, incluidos los obligatorios”*⁸⁰⁵.

El saneamiento de las aguas, como apuntara SETUÁIN MENDÍA, es un macroconcepto que engloba una pluralidad de actividades⁸⁰⁶. En consecuencia, el juicio de valor que aquí se propone a la luz de las *características de la actividad* y de la *capacidad de gestión* del E.L., en nuestra opinión, debe estar referido de forma individual a todas y cada una de esas tareas. Valorar todas las actividades que engloba el saneamiento de forma conjunta y asignar su realización en bloque, en vez de distinguir sus fases, consideramos que constituye un craso error, ya que, como fácilmente se

Así como del Registro de Entidades Locales. MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA, Registro de Entidades Locales, disponible en la URL: <https://ssweb.seap.minhap.es/REL/> (con acceso 01.08.2024).

⁸⁰³ ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho administrativo*, Marcial Pons, Barcelona, 9ª ed., 2019, pp. 126 y 127.

⁸⁰⁴ Igual conclusión de la insuficiencia del ámbito municipal alcanzan otros autores, que justifican así que la Administración regional adquiera un mayor protagonismo. Vid. ARANA GARCÍA, E., “El saneamiento de aguas residuales en España...”, *op. cit.*, p. 256; CASADO CASADO, L., “Competencias y obligaciones...”, *op. cit.*, p. 218; FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F., “La declaración de interés general de las obras hidráulicas...”, *op. cit.*, p. 15 [versión electrónica] y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., “Las obligaciones de los Entes...”, *op. cit.*, p. 433.

⁸⁰⁵ GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual...*, *op. cit.*, p. 292.

⁸⁰⁶ SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, *op. cit.*, p. 43.

puede intuir, no todas revisten la misma complejidad ni requieren los mismos medios personales, económicos y materiales para su ejecución.

En este sentido, resulta más que obvio que no guarda la misma dificultad realizar el trazado e implantación de un alcantarillado municipal, que construir las infraestructuras necesarias para llevar a cabo el proceso depurativo de las aguas, gestionarlas y mantenerlas en funcionamiento.

Partiendo de esta premisa nos podemos plantear, ¿de verdad se les ha atribuido a los municipios competencias para las que muestran esa *capacidad*? Pasemos a analizar esta cuestión.

Efectuada esta reflexión inicial, vamos a exponer el esquema competencial que diseña la LBRL en relación con las actividades de saneamiento y depuración que se contienen en sus arts. 25 a 28, respecto del municipio y, en el art. 36, respecto de las provincias. Estos preceptos son la clave de bóveda sobre la que se asienta el sistema.

Hemos de comenzar esta aproximación por el art. 25.1 de la LBRL, que prevé que *“el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”*, en los términos que prevé el propio precepto. A renglón seguido, el art. 25.2 determina que los Ayuntamientos ostentarán como competencias propias *“en los términos de la legislación del Estado y de las CC.AA.”*, una serie de materias, entre ellas, a nuestros efectos, la *“evacuación y el tratamiento de aguas residuales”* (ello alude, respectivamente, a la fase de alcantarillado y recogida de las aguas a través de los colectores y a la depuración); junto a otras como las relacionadas con el medioambiente urbano.

Resulta evidente, pues, el papel protagonista de la Administración local en la gestión de las aguas y, en particular, en su preservación de la contaminación⁸⁰⁷.

El hecho de que se puedan asumir estas materias conlleva que, como se ha señalado desde el ámbito empresarial, en España nos enfrentamos a una elevada atomización en la gestión del agua, provocada por el cuantioso número de municipios existentes en nuestro territorio. Lo que complica a los operadores su gestión y deriva, a

⁸⁰⁷ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., “Las obligaciones de los Entes...”, *op. cit.*, p. 428.

su vez, en una acusada dispersión normativa; dado que, entre otras potestades, los municipios pueden dictar reglamentos y ordenanzas para la ordenación del servicio⁸⁰⁸.

Ahora bien, el art. 25.2 de la LBRL afirma que los municipios tienen esas competencias propias, pero insistimos en el inciso en que ello será así “*en los términos que disponga la legislación del Estado y de las CC.AA.*”. Esta precisión es realmente de una gran relevancia porque significa que los municipios no tienen, *a priori*, competencias plenas en el ámbito de saneamiento y depuración de las aguas residuales, su competencia será matizada por lo que estipule tanto la legislación estatal como la autonómica.

Ello supone, por ejemplo, que una ley sectorial estatal o autonómica (siempre respetando la autonomía local) podría atribuir todas las fases del saneamiento en sentido amplio a los municipios o, por el contrario, contemplar que los municipios se encargasen de la evacuación de las aguas a la estación depuradora a través del alcantarillado y colectores, pero no materialmente de su tratamiento depurativo posterior (que podría ser asignado, por ejemplo, a otros entes supralocales). Del mismo modo, podría encargar esta última tarea a todos los municipios o sólo a algunos de ellos en función de su tamaño y capacidad.

Esto significa, como indica ESTEVE PARDO, que las competencias de los EE.LL. quedan al “*albur de lo que dispongan*” las leyes estatales y autonómicas y que los municipios según este modelo no gozan de un mínimo núcleo competencial, constitucionalmente garantizado, como sí se reconoce respecto de la Administración del Estado o las de las CC.AA.⁸⁰⁹. Es, por tanto, imprescindible acudir a la ley sectorial.

Insistimos en este dato, porque ello haría posible el planteamiento de una posible reforma de nuestro sistema a través de la promulgación de una ley básica del ciclo

⁸⁰⁸ No obstante, hemos de puntualizar que, en la práctica de ese volumen de municipios, en realidad, una gran parte han delegado estas competencias en entidades supramunicipales (siendo los reguladores municipales más de 2.000), lo que no deja de suponer, en palabras de MORCILLO BERNALDO DE QUIRÓS, “*una regulación descentralizada, heterogénea y variable en el territorio nacional*”. Obviamente, la existencia de 2.000 reguladores continúa siendo un número muy elevado de actores en la materia. MORCILLO BERNALDO DE QUIRÓS, F., “La regulación en España...”, *op. cit.*, p. 68.

En comparación con otros países, el número es muy elevado. GAYA FUERTES expone que en Inglaterra y Gales el número de compañías de agua y saneamiento reguladas es de 32, Chile, a pesar de su extensión, solo tiene 53 operadores urbanos, mientras que, en Portugal, el número de municipios que prestan servicios de agua y saneamiento asciende a 308. GAYA FUERTES, J., *Informe sobre la regulación del ciclo...*, *op. cit.*, p. 54.

⁸⁰⁹ ESTEVE PARDO, J., *Lecciones...* *op. cit.*, p. 127.

urbano del agua. Hecho que encajaría, perfectamente, en nuestro Ordenamiento jurídico sin necesidad de efectuar en este punto modificación alguna en nuestra LBRL.

Volviendo al análisis del art. 25.2 de la LBRL, tenemos que señalar que, aunque ambas fases del saneamiento “*evacuación y tratamiento de aguas residuales*” (alcantarillado y recogida de las aguas a través de colectores y depuración) se contemplen como *competencias propias* del municipio, ello no implica que el trato otorgado por la LBRL a estas dos actividades sea jurídicamente el mismo. Al contrario, la LBRL ha brindado un tratamiento muy dispar a ambas actividades: los EE.LL. no intervienen de la misma forma ni con la misma intensidad en todas las fases del saneamiento.

Esta disparidad se manifiesta en un reconocimiento jurídico diferenciado de modo que, solo la primera de las actividades, el alcantarillado, lo declara y eleva a la categoría de *servicio público de carácter obligatorio*.

En efecto, el art. 26.1.a) de la LBRL determina la obligación de que el *servicio de alcantarillado* sea prestado en todos los municipios, pero no alude, en momento alguno, a que el tratamiento de las aguas sea también un servicio de prestación obligatoria. Ambas fases del saneamiento, por tanto, tienen un encuadre jurídico claramente diferenciado.

En consecuencia, para la LBRL el alcantarillado es un servicio público y la depuración de las aguas residuales no lo es, a pesar de que ambas actividades se configuren como competencias propias municipales.

No obstante, como advierte FANLO LORAS con acierto, esto no implica que la depuración de las aguas pueda ser también declarada como una prestación obligatoria porque así se “*derive de la legislación de aguas o de la legislación autonómica*”⁸¹⁰; lo que comporta es que, en atención a cada C.A., el régimen jurídico de estas actividades puede tener una configuración jurídica muy diferenciada.

A lo anterior, debemos sumar la posibilidad, que se prevé en el art. 27 de la LBRL, de que los municipios ejerzan *competencias delegadas* (tanto por parte del Estado como de las CC.AA.). Por lo que los municipios podrían tener unas competencias más amplias a las aquí previstas si así se dispone, eso sí, con determinados requisitos.

⁸¹⁰ FANLO LORAS, A., “Obras Hidráulicas de Saneamiento y Depuración”, en *REALA*, *op. cit.*, p. 286.

Junto a las dos anteriores categorías (competencias propias y delegadas), el abanico competencial de las EE.LL. debe completarse con *otras competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación*⁸¹¹, a las que alude el art. 7.4 de la LBRL pero, únicamente, tal y como reza el mencionado precepto, cuando se reúnan los siguientes dos requisitos: de un lado, cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria del conjunto de la Hacienda municipal (para que los municipios no asuman competencias para las que no cuenten con financiación suficiente); y, de otro, que con ello no se ocasione una duplicidad de ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración Pública (lo que se supondría el despilfarro de los recursos públicos)⁸¹². En cualquier caso, el ejercicio de estas competencias deberá llevarse a cabo en los términos expuestos en la legislación estatal y autonómica.

Con carácter previo a la reforma de 2013, el esquema básico sobre las competencias que estamos ahora esbozando se complementaba con una cláusula de *competencias complementarias* que se contenía en el art. 28 de la LBRL y que disponía que los Municipios podían llevar a cabo “*actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a [...] la sanidad y la protección del medioambiente*”; inciso en evidente conexión con el saneamiento y depuración de las aguas. Mas todo el precepto en su conjunto fue suprimido con ocasión de la reforma de 2013, dejándolo sin contenido⁸¹³.

⁸¹¹ Estas competencias fueron denominadas por un amplio sector doctrinal como *competencias impropias*. No obstante, debemos advertir que esta expresión de *competencias impropias* fue objeto de reparo por parte del Consejo de Estado en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio de 2013, sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, Dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013), quien precisaba que este término se trata de “*un tertium genus distinto de las competencias propias y de las delegadas -de hecho, no se encuentran definidas como tales, sino solo por su exclusión de las otras clases de competencias- y, precisamente por ello [...], no parece apropiado acudir a dicha expresión para referirse a ellas*”, por lo que sugirió el cambio de denominación que finalmente fue aceptado. CONSEJO DE ESTADO, *Dictamen 567/2013.. op. cit.*, p. 31.

⁸¹² Para garantizar que se cumplen ambos requisitos, el precepto dispone que “*serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias*”. Este control mediante informes se ha declarado conforme a la CE [SSTC (todas del Pleno) 41/2016 de 3 de marzo, 111/2016, de 9 de junio y 107/2017, de 21 de septiembre].

⁸¹³ Ello no implica, como apuntan FUENTES i GASÓ y CASADO CASADO, que los municipios deban dejar de intervenir en estas materias “*sino que su intervención deberá encuadrarse, según los casos, en algunas de las categorías competenciales ya analizadas (competencias propias -es el caso, por ejemplo, de la protección del medioambiente-, competencias delegadas o competencias impropias*”; si bien, la posibilidad se condiciona al cumplimiento de los requisitos del art. 7.4 de la LBRL. FUENTES i GASÓ, J. R. y CASADO CASADO, L., “La reordenación de las competencias ambientales de las Entidades

Aprovechando ese vacío, la reciente reforma de la LBRL de 2023⁸¹⁴, otorga un nuevo contenido al art. 28 de la LBRL; de modo que, ahora dicho precepto contempla la posibilidad de instaurar *“en municipios determinados de menos de 20.000 habitantes, sistemas de gestión colaborativa dirigidos a garantizar los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y, en particular, para una prestación de calidad, financieramente sostenible, de los servicios públicos mínimos obligatorios, mediante medidas de racionalización organizativa y de funcionamiento; de garantía de la prestación de dichos servicios mediante fórmulas de gestión comunes o asociativas; de sostenimiento del personal en común con otro u otros municipios; y, en general, de fomento del desarrollo económico y social de los municipios”*. Eso sí, se añade que *“la aplicación efectiva a un municipio de la gestión colaborativa requerirá decisión en tal sentido de la Comunidad Autónoma respectiva, adoptada conforme a su legislación de régimen local propia, y en todo caso, con la conformidad previa del municipio afectado y el informe de las Entidades Locales afectadas”*.

Esta posibilidad de gestión colaborativa para la prestación de los servicios públicos mínimos obligatorios resulta bastante interesante a los efectos de la presente investigación, porque esto alcanza, para empezar, al alcantarillado que está reconocido como tal y entendemos que también a otros servicios mínimos obligatorios que así se reconozcan en las leyes sectoriales. Ahora bien, al requerir la anuencia previa del municipio, no soluciona los casos donde la instauración de esta medida vendría motivada, precisamente, por haberse detectado incumplimientos municipales.

Finalmente, para cerrar este boceto del esquema competencial que diseña la LBRL debemos apuntar que su art. 86.2 efectúa la reserva de ciertas actividades o servicios esenciales a favor de las EE.LL.. Entre ellos, se cita de modo expreso el *“abastecimiento domiciliario y la depuración de las aguas”*, y añade que *“el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios”*⁸¹⁵.

Locales”, en *Observatorio de políticas ambientales 2014* (Coord. F. López Ramón), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, p. 537.

⁸¹⁴ Operada por el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo. BOE núm. 303, de 20 de diciembre de 2023.

⁸¹⁵ El art. 86.2 *in fine* de la LBRL dispone que *“la efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además del acuerdo de aprobación del pleno de la correspondiente Corporación local, la aprobación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma”*.

Este es el esquema competencial de los EE.LL. expuesto a vuela pluma que diseña la LBRL y que requiere más de una matización al albergar más enjundia jurídica de la que *a priori* pueda parecer y que pasamos a desentrañar.

En esta tarea asentaremos nuestras bases, como no podría ser de otro modo, tanto en la doctrina y jurisprudencia en la materia como en los datos prácticos sobre el particular que se han obtenido con la colaboración de AEAS (Asociación Española de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas) y ASOAGA (Asociación Española de Empresas Gestoras de los Servicios de Agua Urbana).

Ponemos el foco, en primer lugar, en lo que, para nosotros, debe ser el eje central sobre el que pivote cualquier sistema de atribución competencial que se articule en torno a los EE.LL.. Esto es, que la asignación de las competencias se haga en función de las *características de la actividad* y de la *capacidad de gestión* para llevarlas a cabo.

3.2 Las competencias propias municipales del art. 25 de la LBRL relacionadas con el saneamiento y depuración de las aguas

Las competencias propias “*se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas*” (art. 7.2 de la LBRL)⁸¹⁶. Esta autorresponsabilidad denota que ni el Estado ni las CC.AA. pueden ejercer “*una potestad de dirección político-administrativa sobre estas materias*”⁸¹⁷.

Estas competencias se fijan en el art. 25 de la LBRL, en cuyo apartado primero se enuncia que, “*para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo*” (matización, ésta última, que se añadió por la LRSAL 2013).

Siguiendo a FUENTES i GASÓ y CASADO CASADO, este matiz introducido en 2013 “*refleja la voluntad de limitar la asunción de competencias por parte de los Entes Locales*”⁸¹⁸; ya que, con carácter previo, se les habilitaba de forma generalizada a promover “*toda clase de actividades*”. Sintagma que también fue eliminado.

⁸¹⁶ Su atribución se condiciona desde la LRSAL a la observancia de ciertos requisitos estrechamente conectados con los principios de equilibrio y sostenibilidad financiera.

⁸¹⁷ GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual...*, op. cit., p. 260.

⁸¹⁸ FUENTES i GASÓ, J. R. y CASADO CASADO, L., “La reordenación...”, op. cit., p. 532.

Precisamente, ese inciso con carácter previo a la reforma era usado por algunos autores, como CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, para defender una suerte de competencia residual de los municipios⁸¹⁹; otros, como SÁNCHEZ MORÓN, en contraste, afirmaban que no estábamos ante una competencia en sentido estricto, sino ante una “*cláusula general de habilitación*”⁸²⁰, autor este último con el que convenimos.

Sea como sea, lo que hay que subrayar es que, tras la reforma de 2013, los municipios no pueden basarse en este precepto para promover y regular cualquier actividad y servicio relacionado con las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, sino que cuando quieren ejercer competencias en otros ámbitos materiales deben acudir a las previsiones del art. 7.4 de la LBRL [STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 10]⁸²¹.

Mas el punto clave por lo que al saneamiento se refiere se encuentra en el apartado segundo del art. 25 de la LBRL, que indica que el municipio ejercerá, entre el listado de competencias propias que contempla, “en todo caso” y “*en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas*”: “*la evacuación y tratamiento de las aguas residuales*” [art. 25.2.c)].

⁸¹⁹ En este sentido se expresaba CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, quien sostenía que se consagraba “una competencia de carácter residual en manos de los municipios para desarrollar toda clase de actividades que consideren de interés para su comunidad, siempre, claro está, que la ley no haya ocupado el correspondiente ámbito de actuación, reservándose a otra Administración Pública en virtud de la existencia de un interés público prevalente que así lo exija”. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L., “La cláusula general de competencia municipal”, en *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 1999-2000, pp. 37 y ss. Otros autores que mantenían esta postura eran: FONT I LLOVET, T., “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio”, en *Anuario del Gobierno Local 1998*, Marcial Pons, Barcelona, 1999, pp. 30-31; y SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho local*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 9ª ed., 2005, pp. 60-61.

⁸²⁰ Al respecto, expone SÁNCHEZ MORÓN que “*conviene distinguir las competencias administrativas de lo que se denominan cláusulas generales de habilitación y poderes implícitos. La competencia en sentido estricto se refiere a materia determinada y se caracteriza por su especificidad. Es decir, toda competencia administrativa se delimita por relación a un objeto y con un grado, mayor o menor, de concreción. Por el contrario, una cláusula general de habilitación es un precepto constitucional o legal, que otorga a una Administración un poder general, en términos imprecisos, aunque referido a su propio ámbito de actuación y a finalidades de interés público*”, siendo, precisamente, el ejemplo típico el art. 25.1 de la LBRL. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo...*, op. cit., p. 251.

También aboga por esta segunda postura FANLO LORAS, A., *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pp. 295-298.

⁸²¹ TOSCANO GIL considera que ahora es claro que nos hallamos ante una mera declaración de capacidad del Municipio y no ante una cláusula general de competencias. TOSCANO GIL, F., “Las competencias municipales”, en *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local: el nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (Coords. J. A. Carrillo Donaire y P. Navarro Rodríguez), El Consultor de los Ayuntamientos: La Ley, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2014, p. 115.

Asimismo, otras competencias propias que se prevén y a las que los EE.LL. podrían acudir para regular aspectos relacionados con nuestra materia (las dos primeras van a jugar un papel protagonista con la instauración de las exigencias de la NDTARU, en particular, por lo que a infraestructuras verdes y azules se refiere) y que aquí vamos a dejar meramente apuntadas son:

- El “*medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos*” [art. 25.2.b)]⁸²².
- El “*urbanismo*” [art. 25.2.a)].⁸²³
- La “*protección de la salubridad pública*” [art. 25.2.j)]⁸²⁴.

Ahora bien, este listado de materias del art. 25.2 de la LBRL es posible ampliarlo o reducirlo⁸²⁵, por lo que sería deseable que se precisasen con más grado de detalle las competencias sobre las aguas; es plenamente constitucional este acotamiento, reducción o ampliación de la intervención municipal, siempre que se haga con el respeto y salvaguarda de la garantía institucional de la autonomía local como ha señalado el TC.

En todo caso, es doctrina del TC que la competencia para establecer la legislación básica relativa a los EE.LL. es una competencia estatal (no autonómica), precisamente para que no queden al abur de las CC.AA. Así lo afirma la STC 32/1981, de 28 de julio, y reitera la STC 180/2016, de 20 de octubre, “*corresponde al Estado la competencia para establecer las bases no sólo en relación con los aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación con las competencias de los*

⁸²² En el derogado art. 25.2.f) de la LBRL, previo a la reforma de la LRSAL en 2013, se hablaba de “*protección del medioambiente*”. Ahora se acota este término al ámbito *urbano*, aunque no se aclara muy bien en qué consiste, debemos entenderlo circunscrito a la ciudad.

Esta competencia conecta con la instalación de infraestructuras verdes y azules, ya estudiadas, que retengan el agua para frenar los desbordamientos en episodios de lluvia y evitar que la capacidad de la depuradora se vea rebasada provocando el vertido de aguas sin depurar.

⁸²³ Diversos autores como EMBID IRUJO han destacado la necesidad de coordinación entre la planificación urbanística e hidrológica evitando su contradicción [EMBID IRUJO, A., “Aproximación a una teoría general de las sequías e inundaciones como fenómenos hidrológicos extremos”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 37, 2017, p. 12, y, de este mismo autor, “La planificación hidrológica...”, *op. cit.*, pp. 141 y ss.]. El urbanismo puede influir en el saneamiento, por ejemplo, con la decisión de urbanizar una determinada zona (lo que implicará la generación de aguas residuales que necesitarán ser evacuadas) o con el establecimiento de infraestructuras verdes y azules. Por ello, consideramos que debe valorarse la disponibilidad de agua, así como su posterior evacuación y tratamiento para la construcción de nuevas infraestructuras. Así lo exponíamos en BURGOS GARRIDO, B., “La ciudad y el reto...”, *op. cit.*, p. 505. Igualmente, al respecto, *vid.* MELLADO RUIZ, L., “Urbanismo sostenible y gestión del agua en el ámbito local”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 290, 2014, pp. 119-206.

⁸²⁴ Así lo estima también QUINTANA LÓPEZ, T., “Aproximación a la regulación...”, *op. cit.*, p. 3.

⁸²⁵ La reforma de 2013 eliminó algunas competencias de este listado, como, por ejemplo, las competencias sobre los mataderos y precisó con más detalle otras, como la relativa al medio ambiente urbano.

Entes Locales constitucionalmente necesarios (es decir, municipios, provincias e islas). Y ello porque, como titulares del derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las Corporaciones locales no pueden ser dejadas, en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno, a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho”⁸²⁶.

Ello permite afirmar, tal y como indica el Consejo de Estado, que es el legislador estatal quien, en ejercicio de su competencia reconocida en el art. 149.1.18 de la CE, *“puede y debe establecer una regulación normativa uniforme y de vigencia en todo el territorio español, configurando un modelo local común que comprenda tanto la vertiente subjetiva o de construcción institucional de los Entes Locales, como la objetiva de determinación de las competencias que se les atribuyen, incluyendo igualmente la regulación de las relaciones existentes entre sí y con otras Administraciones Públicas”⁸²⁷.*

No obstante, añade que se debe poner el acento en que *se trata de una regulación de carácter básico* que, como tal, debe posibilitar un posterior desarrollo por las CC.AA. de conformidad a sus competencias en materia de régimen local reconocidas con distinto alcance en sus Estatutos. En cualquier caso la potestad de ampliar o reducir sus competencias corresponde al Estado por lo que concluye que no puede sin más afirmarse que una ley de bases que instaure un marco competencial más estrecho atenta contra la garantía institucional de la autonomía local, por *“el mero hecho de que el haz de competencias que hasta ahora tenían reconocidas se vea reducido”* y que ello *“no determina per se una afectación de la autonomía local de tal intensidad que pueda implicar una vulneración de la garantía institucional”⁸²⁸.*

Sigamos adentrándonos en el significado de las competencias propias municipales preguntándonos si este listado del art. 25.2 de la LBRL es un techo máximo competencial para los municipios o, si, por el contrario, se trata de un mínimo que puede ser ampliado por la legislación estatal o autonómica. Es decir, si a los municipios se les puede atribuir otras competencias propias por la legislación sectorial. A este respecto, la posición mayoritaria es que no existe inconveniente en que la legislación

⁸²⁶ Doctrina confirmada posteriormente por las SSTC (todas del Pleno) 214/1989, de 21 de diciembre; 159/2001, de 5 de julio; 240/2006, de 20 de julio; 134/2011, de 20 de julio; 132/2012, de 19 de junio; 180/2016, de 20 de octubre, entre otras.

⁸²⁷ CONSEJO DE ESTADO, *Dictamen 567/2013.. op. cit.*, pp. 14 y 15.

⁸²⁸ *Ibidem*.

sectorial pueda ampliar el elenco municipal de competencias propias recogidas en la LBRL. Así, por ejemplo, FUENTES i GASÓ y CASADO CASADO, SÁNCHEZ MORÓN o GAMERO CASADO y FERNÁNDEZ RAMOS⁸²⁹. Esta doctrina, a nuestros efectos, implica que es posible que se amplíe el listado de competencias propias en materia de aguas.

El debate doctrinal inicial ya se encuentra zanjado por la jurisprudencia, de modo que la STC (Pleno) 41/2016, de 3 de marzo (FJ 10), afirma claramente que el art. 25.2 de la LBRL no prohíbe que se atribuyan otras materias distintas.

Es más, como ha señalado el TC, *“semejante prohibición, indiscriminada y general, sería manifiestamente invasiva de las competencias de las Comunidades Autónomas. Consecuentemente, en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2 de la LBRL, las Comunidades Autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias del art. 25 LBRL; además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los Estatutos de Autonomía”* [STC (Pleno) 41/2016, de 3 de marzo, FJ 10].

El requisito para ello es que las competencias propias solo pueden ser fijadas ex art. 7.2 de la LBRL por Ley⁸³⁰. Se trata este de un requisito de rango normativo, pero sin que esa Ley haya que ser, necesariamente, la LBRL, pudiendo producirse esta atribución por la normativa sectorial siempre y cuando revista el rango de Ley⁸³¹.

⁸²⁹ FUENTES i GASÓ y CASADO CASADO sostienen esta postura con referencia a la *“interpretación que se deriva de la Nota Explicativa de la Reforma Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en la que se establece que el art. 25.2 recoge las materias sobre las que se pueden ejercer competencias propias que pueden desarrollar los municipios, sin perjuicio de lo que puedan prever las leyes sectoriales estatales y autonómicas”*. FUENTES i GASÓ, J. R. y CASADO CASADO, L., *“La reordenación...”*, op. cit., p. 533.

SÁNCHEZ MORÓN destaca que el legislador sectorial *“puede aumentar o reducir las competencias municipales sobre cada materia en función de las circunstancias o preferencias políticas, siempre que no las suprima por entero y con la necesaria justificación objetiva y proporcionalidad”*; y añade, asimismo, que el ejercicio de estas competencias propias puede *“quedar sometido a la coordinación que corresponda a otras Administraciones públicas”*. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo...*, op. cit., p. 383.

En igual sentido, GAMERO CASADO y FERNÁNDEZ RAMOS que consideran que el listado de materias no es limitativo y se pueden atribuir otras materias distintas. GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual...*, op. cit., p. 257.

⁸³⁰ Ello es coherente con el art. 4.1 de la Carta Europea de Autonomía Local.

⁸³¹ Sobre este extremo, SÁNCHEZ MORÓN aclara que los reglamentos pueden complementar o desarrollar las previsiones de la anterior, pero en ningún momento reducir o menoscabar las competencias legales municipales. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo...*, op. cit., p. 380.

La LBRL no es en sí misma atributiva de competencias a los EE.LL.. Aunque estemos hablando de que los EE.LL. ostentan competencias propias, lo cierto es que la LBRL, como apunta FANLO LORAS, “*no es en sí misma atributiva de competencias*”, sino que lo que hace es relacionar un listado de materias sobre los que puede atribuirse competencias a los EE.LL.; y aclara que, la LBRL “*no es en sí mismo título competencial para los municipios, sino una norma (que ciertamente recoge el listado de materias en las que en este momento histórico se concreta el círculo de intereses municipales, su círculo de participación), dirigida al legislador sectorial, sea el Estado o las Comunidades Autónomas*”⁸³².

A mayor abundamiento, la STC (Pleno) 41/2016, de 3 de marzo (FJ 10) aclara que “*este artículo no atribuye competencias; introduce condiciones a la legislación que las confiera. La atribución en sentido estricto sigue correspondiendo a la legislación sectorial estatal y a las Comunidades Autónomas, cada cual en el marco de sus competencias*”⁸³³.

En efecto, observamos que así es; y que, realmente, el precepto alude a las materias sobre las que los EE.LL. pueden asumir competencias. Esas materias dependen de cada momento histórico, y, de hecho, ello se manifiesta en que ese círculo de intereses se muestra de modo flexible y se va modulando temporalmente, ampliándose o reduciéndose en atención a las circunstancias. Prueba de ello, son las sucesivas reformas que ha sufrido el propio precepto en 2013, 2018 y 2023.

Para SÁNCHEZ MORÓN, el legislador puede conferir a los municipios un ámbito mayor o menor de autonomía, en aplicación de diversas opciones políticas, pero igualmente legítimas⁸³⁴; y añade FANLO LORAS que incluso, aunque el referido art. 25.2 de la LBRL diga que los municipios ejercerán competencias “*en todo caso*” en esas

⁸³² FANLO LORAS, A., “Obras Hidráulicas de Saneamiento y Depuración”, en REALA, *op. cit.*, p. 295.

En la misma línea, CASADO CASADO para quien “*las materias enumeradas en el artículo 25 LBRL no son en sí mismas un título competencial, sino un mandato dirigido al legislador, estatal y autonómico, para que determine, en este marco declarado de interés local, las competencias en que efectivamente se concretará*”. CASADO CASADO, L., “Competencias y obligaciones...”, *op. cit.*, p. 216.

⁸³³ Añade la citada sentencia que “*el art. 25.2 LBRL sigue funcionando, por tanto, como una garantía legal (básica) de autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) a través de la cual el legislador básico identifica materias de interés local para que dentro de ellas las leyes atribuyan en todo caso competencias propias en función de ese interés local*” [STC (Pleno) 214/1989, FJ 3] [STC (Pleno) 41/2016, de 3 de marzo, FJ 10].

⁸³⁴ SÁNCHEZ MORÓN, M., *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, Madrid, 1990, p. 92.

materias, ello “no es por sí mismo suficiente, dado que requiere la necesaria intervención posterior del legislador sectorial”⁸³⁵.

En este sentido, como ha indicado DÍAZ LEMA, la LBRL es el marco para la asignación de futuras competencias locales⁸³⁶. De hecho, por este motivo la LBRL estipula, en su DT segunda, que hasta que la legislación estatal y autonómica que se dicte de conformidad con los arts. 25.2 y 36 de la LBRL no disponga otra cosa, “los Municipios continuarán conservando las competencias que les atribuye la legislación sectorial vigente en la fecha de entrada en vigor” de la LBRL; prueba de la necesaria concreción posterior por parte del legislador sectorial, tal y como ha corroborado el TC⁸³⁷.

En consecuencia, el reconocimiento de las competencias que efectúa el art. 25.2 de la LBRL constituye, exclusivamente, un primer peldaño en la escalera de la definición de las competencias locales, que necesitará para alcanzar la meta de su concreción de la intervención ineludible del legislador sectorial.

En definitiva, estamos ante un sistema de concreción de las competencias locales articulado a través de una doble vía: el legislador básico estatal que garantiza un mínimo común denominador en todo el territorio nacional (eso sí, circunscrito a la correlación de un listado de materias), y el legislador sectorial que es el que de verdad procede a la fijación de las competencias (respetando los criterios del art. 2 de la LBRL).

Por lo que, en definitiva, como expone BARCELONA LLOP, “únicamente mediante estudios específicos, sector por sector, puede llegarse a alguna conclusión acerca del nivel efectivo de autonomía municipal”⁸³⁸.

Algunos autores se han mostrado muy críticos respecto a la ineludible remisión a la legislación sectorial para la determinación competencial. Así, RIVERO YSERN, para quien incluso después de la reforma de la LBRL en 2013 considera que “estamos ante un sistema competencial obsoleto que la ley, más que mantener resucita. El actual sistema de delimitación y definición competencial que remite esta tarea a la legislación sectorial, de un lado, y la presencia de cláusulas de capacidad genérica en favor de los municipios, de otro, lleva, en no pocas ocasiones, a lagunas en el proceso de

⁸³⁵ FANLO LORAS, A., “Obras Hidráulicas de Saneamiento y Depuración”, en REALA, *op. cit.*, p. 296.

⁸³⁶ DÍAZ LEMA, J. M., *Los monopolios locales*, Montecorvo, Madrid, 1994, p. 24.

⁸³⁷ Al respecto *vid.* STC (Pleno) 214/1989, de 21 de diciembre.

⁸³⁸ BARCELONA LLOP, F. J., “Las Entidades Locales...”, *op. cit.*, p. 132.

asignación competencial que el principio de subsidiariedad resuelve haciendo recaer tales competencias en los municipios”⁸³⁹. Y concluye, junto con GALÁN GALÁN a quien cita, que estamos ante la *“falta de un modelo claro de reparto competencial”*⁸⁴⁰. No podemos sino coincidir con los anteriores, en particular, por lo que a la depuración de las aguas se refiere.

Ahora bien, esta atribución de competencias no es en absoluto libérrima, sino que el legislador la ha ido matizando y restringiendo con el devenir de los tiempos (en particular, con las reformas de 2013 y 2023).

- Primera limitación: El primer límite consiste en que la Ley en que se atribuyan las competencias deberá acompañarse de una memoria económica que detalle el impacto que ocasionará la asunción de esa competencia *“sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad”*. Asimismo, esa Ley habrá de contemplar la dotación de los recursos oportunos para garantizar *“la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas”*⁸⁴¹.

Se pretende, en definitiva, asegurar la estabilidad presupuestaria (art. 25.4 de la LBRL). No se impide la atribución de competencias municipales que, aisladamente consideradas, puedan conllevar un incremento del gasto⁸⁴²; *“En tales casos, la norma obliga solo a que las Comunidades Autónomas persigan ahorros correlativos en cualesquiera otros ámbitos de su competencia”* [STC (Pleno) 41/2016, de 3 de marzo, FJ 12].

- Segunda limitación: En línea con lo anterior, se prohíbe una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública (art. 25.5 de la LBRL).

- Tercera limitación (introducida en 2023): Se dispone que *“con carácter previo a la atribución de competencias a los municipios, de acuerdo con el principio de*

⁸³⁹ RIVERO YSERN, J. L., “La crisis económica y la reforma del régimen jurídico de la Administración Local”, en *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local: el nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (Coords. J. A. Carrillo Donaire y P. Navarro Rodríguez), El Consultor de los Ayuntamientos: La Ley, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2014, p. 31.

⁸⁴⁰ Vid. in totum GALÁN GALÁN, A., *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012.

⁸⁴¹ Para salvaguardar estos extremos se dispone que a los proyectos de leyes estatales se les unirá un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se verifiquen estas cuestiones.

⁸⁴² GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual...*, op. cit., p. 258.

diferenciación, deberá realizarse una ponderación específica de la capacidad de gestión de la Entidad Local, dejando constancia de tal ponderación en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente” (art. 25.6 de la LBRL).

Ahora bien, a la vista del estado del saneamiento en España, los incumplimientos de la DTARU y las dificultades a las que se enfrentan actualmente los EE.LL. en su observancia, creemos que está más que justificado que nos cuestionemos si en la asignación de ciertas tareas en la normativa sectorial, que después abordaremos, se ha valorado adecuadamente esa ponderación de su capacidad. Bien es cierto, que la mayoría de las legislaciones autonómicas son previas a 2023 y que, obviamente, no han podido tener en cuenta este nuevo aspecto, pero ello no quita que el principio de capacidad ya se hallase presente en nuestro Ordenamiento jurídico con el art. 2 de la LBRL.

Igualmente, debemos llamar la atención sobre el hecho de que el nuevo apartado sea una norma de aplicación hacia el futuro, pues esa capacidad se valora con carácter previo a la atribución de competencias; y no de aplicación hacia el pasado sobre las competencias ya atribuidas. Sin embargo, esta ponderación de la capacidad consideramos que también debe tomarse en consideración ante nuevos hechos que incidan en la materia. Me refiero, en concreto, a las nuevas exigencias en relación a las aguas residuales que entrarán en vigor con la nueva normativa comunitaria. Este cambio en la normativa es un nuevo hecho que creemos firmemente exige la revisión de la capacidad de las competencias atribuidas a los EE.LL. para llevarlas a cabo, de modo que, en aquellos casos donde se detecte que no reúnen la capacidad debida para las nuevas tareas, debe procederse a la reasignación competencial.

En este sentido, creemos que sería conveniente que se introdujese en el art. 25 de la LBRL un nuevo apartado (el 25.7) que, en línea con el nuevo art. 25.6 de la LBRL, exigiese esos mismos requisitos para el mantenimiento de las competencias previamente atribuidas cuando circunstancias relevantes sobrevenidas (consistentes, por ejemplo, en la aprobación de una nueva normativa comunitaria donde se prevea la afectación al desempeño de las competencias locales) hagan esta revisión aconsejable.

Expuestas estas consideraciones vamos a desarrollar más pormenorizadamente las competencias a las que alude el art. 25.2.c) de la LBRL (la evacuación de las aguas y el tratamiento de las mismas); las abordaremos de forma separada, pues los problemas

que se ciernen sobre una y otra actuación son radicalmente distintos y sobre ellas debemos efectuar consideraciones diversas.

3.2.1 La evacuación de las aguas residuales como competencia propia

Sobre el hecho de que se configure como competencia propia de los EE.LL. la evacuación de las aguas residuales, que se realiza a través del alcantarillado municipal y colectores, consideramos que es del todo correcto y no abogaríamos por una reforma o cambio de ubicación de la competencia en este punto; sin que ello sea óbice para que se pueda implantar alguna modificación para mejorar su tratamiento jurídico.

Resulta más que notorio que se trata de una actividad que cae en el citado círculo de intereses municipales, tal y como ha sido considerada tradicionalmente (la ausencia de esta tarea genera un foco de enfermedades, insalubridad y molestias de olores para su población)⁸⁴³. Es evidente y tampoco requiere de mayor justificación que el trazado de los sistemas de conducción para la evacuación de las aguas es algo consustancial a su territorio (las obras para su establecimiento afectan al levantamiento y diseño de sus calles), afectando de este modo, a uno de los elementos configuradores del municipio junto a la población y la organización (art. 11 de la LBRL).

En efecto, a nuestro juicio, el alcantarillado es una competencia de naturaleza urbana y estrictamente municipal, dado que se aprecia una evidente conexión con el bienestar de su población y con su espacio físico y el ámbito urbanístico. Es indiscutible que, para el desarrollo de una ciudad la planificación urbana debe prever la canalización y drenaje tanto de las aguas residuales como pluviales; y que esta tarea quien mejor la desempeñará será el municipio, debido a su proximidad y vinculación directa como el entramado físico de su territorio.

3.2.2 El tratamiento de las aguas residuales como competencia propia y el problema de la carencia de infraestructuras necesarias.

A la vista de los problemas ya citados en apartados previos en relación con la depuración de las aguas residuales, así como la importante carencia de plantas depuradoras para llevar a efecto esta actividad, uno de los principales problemas para

⁸⁴³ Efectivamente, porque, como explica GAYA FUERTES, “los servicios tradicionales del ciclo, distribución de agua y alcantarillado, tienen una naturaleza esencialmente urbanística que está en la raíz de su atribución competencial a los Ayuntamientos” que no se puede obviar. GAYA FUERTES, J., *Informe sobre la regulación del ciclo...*, op. cit., p. iii.

los municipios se plantea cuando las leyes sectoriales efectivamente vienen a corroborar que la tarea del tratamiento de las aguas residuales corresponde ejercerla al municipio.

Algunos autores, como ALONSO GARCÍA, vienen a afirmar que la responsabilidad de los EE.LL. alcanza desde la captación del agua hasta su devolución a través del sistema de saneamiento y depuración correspondiente al dominio público hidráulico⁸⁴⁴. Ahora bien, esto requiere más de una matización, cuestionándose otros autores, como ARANA GARCÍA, si cabría exigir esta responsabilidad a los EE.LL. en todo caso, o si, por el contrario, pueden producirse situaciones que modulen esa responsabilidad, como el hecho de carecer de una planta depuradora que se ha comprometido a construir otra Administración en virtud de convenio⁸⁴⁵. Nos ocuparemos de este asunto cuando analicemos cómo se ha asignado esta competencia en Andalucía.

3.2.3 Atribuciones de los Entes Locales dentro de la esfera de sus competencias

Una de las más esenciales atribuciones de los EE.LL. en la esfera de sus competencias es que pueden decidir (con ciertos matices) la forma de prestación del servicio; así como, *ex art. 4 de la LBRL*, ejercer, dentro de la esfera de sus competencias, un elenco de potestades (en el presente trabajo nos detendremos en la potestad reglamentaria, la potestad sancionadora y la potestad tributaria y financiera).

A) La matizada libertad de elección de la forma de prestación del servicio y las limitaciones que imponen la LBRL y la LRJSP

El ejercicio competencial implica, en principio, la libertad de elección sobre cómo se lleva a cabo materialmente esa competencia⁸⁴⁶. Así, la LBRL atribuye como

⁸⁴⁴ ALONSO GARCÍA, E., “La gestión del medio ambiente por las Entidades Locales”, en *Tratado de Derecho Municipal* (Dir. S. Muñoz Machado), Iustel, Madrid, 3ª ed., 2011, p. 2.504.

⁸⁴⁵ ARANA GARCÍA, E., “La obra hidráulica como elemento determinante...”, *op. cit.*, pp. 305-334.

⁸⁴⁶ Así lo apunta BENITO LÓPEZ quien afirma que es a las Administraciones locales a quienes “*corresponde la decisión sobre la forma de gestión, pública o a través de operadores privados*”. Asimismo, puntualiza el autor que también le corresponde decidir “*el destino de las inversiones, su fórmula de financiación, el establecimiento de tarifas, así como los aspectos fundamentales en cuanto a las relaciones con los ciudadanos, tales como aprobar los reglamentos de servicio*”. BENITO LÓPEZ, M. A., “Introducción”, en *Agua y Derecho. Retos para el siglo XXI* (Dir. M. A. Benito López; Coords. J. Melgarejo Moreno, A. Molina Giménez y A. Ortega Giménez), Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, p. 26.

Igualmente, sobre las formas de gestión, *vid.* ROCA FERNÁNDEZ-CASTANY, Mª L., “Algunas reflexiones sobre la elección de las formas de gestión de los servicios públicos locales”, en *Estudios sobre financiación local. En especial, reflexiones sobre la autonomía financiera y sobre los*

competencias propias la evacuación y el tratamiento de aguas residuales e impone como servicio obligatorio la prestación del alcantarillado, pero en ambos casos, deja libertad (con matices) respecto de la elección del modo de gestión por parte de los EE.LL.

Las formas de prestación de los servicios públicos de alcantarillado y de tratamiento de las aguas por parte de los EE.LL. pueden ser muy variadas. Nuestro Ordenamiento jurídico nos muestra una auténtica panoplia de posibilidades.

La titularidad municipal del servicio no implica que su gestión tenga que ser llevada a cabo directamente por los Ayuntamientos. Así las cosas, este servicio puede ser prestado por el propio municipio, en exclusiva, o en colaboración y asociación con otras AA.PP. o con la iniciativa privada. Esto puede realizarse, además, de un modo directo o indirecto⁸⁴⁷, lo que multiplica las posibilidades de prestación.

Es decir, puede encomendarse la prestación de estas competencias al sector privado o, como señala SÁNCHEZ MORÓN, gestionarse “*en colaboración con otras Administraciones, ya sean también municipales o superiores, a través de convenios de cooperación y de asistencia, mancomunidades o consorcios u otras fórmulas*”⁸⁴⁸. Todo ello, para optimizar su prestación.

Así lo permite, de un lado, el art. 44 de la LBRL que “*reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de*

beneficios fiscales (Dir. J. A. Cordero García), Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 311-334 y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., “Las formas de gestión del servicio de saneamiento y depuración: eficacia y problemática jurídica asociada”, en *Retos actuales del saneamiento de aguas residuales: derivadas jurídicas, económicas y territoriales* (Dir. B. Setuáin Mendía), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020, pp. 123 a 155.

⁸⁴⁷ En concreto, el art. 85 de la LBRL alude a la gestión directa, a la gestión por la propia E.L., al organismo autónomo local, a la entidad pública empresarial local y a la sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública. Para una visión panorámica de las formas de gestión del servicio público, *vid.* RIVERO ORTEGA, R., *Derecho administrativo económico*, Marcial Pons, Madrid, 2021 (9ª ed.), pp. 180-182; así como LUNA QUESADA, J., “Especialidades del régimen jurídico en las entidades locales: procedimiento administrativo, gestión de servicios públicos y contratación local”, en *Lecciones para el estudio del Derecho Local en el Grado* (Dir. E. Arana García, F. Castillo Blanco, M. A. Torres López y F. Villalba Pérez), Tecnos, Madrid, 2022 (3ª ed.), pp. 183 y ss.

Para un estudio más detallado en lo que atañe a este terreno, *vid.* COLOM PIAZUELO, E., “Estructura y prestación de los servicios locales de agua potable y saneamiento”, en *La calidad de las aguas y su regulación jurídica* (Dir. A. Embid Irujo y J. Domínguez Serrano), Iustel, Madrid, 2011, pp. 125-163; y OLLER RUBERT, M., *Saneamiento de aguas residuales y reforma del Derecho Administrativo*, Atelier, Barcelona, 2008, pp. 222 y ss.

En Granada contamos con la Empresa Municipal de Abastecimiento y Saneamiento de Granada, S.A (EMASAGRA), formada por el Ayuntamiento de Granada, que posee el 51% de las acciones, e Hidralia, Gestión Integral de Aguas de Andalucía, S.A., el 49% restante.

⁸⁴⁸ SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo...*, *op. cit.*, p. 383.

obras y servicios determinados de su competencia”⁸⁴⁹; y, de otro, el art. 57 de la LBRL que prevé “*la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban*”.

De hecho, en nuestro país son muy habituales las mancomunidades de servicios de carácter metropolitano⁸⁵⁰; lo que evidencia la incapacidad municipal para abordar estos fenómenos. En este sentido, autores como ARANA GARCÍA, en relación a las competencias municipales sobre saneamiento y depuración de las aguas han defendido que “*no es razonable defender a ultranza competencias si luego no se tiene la capacidad técnica ni económica para prestar unos servicios tan complejos pero importantes como los relacionados con el ciclo urbano del agua. Las economías de escala son esenciales en los servicios vinculados al ciclo urbano del agua y la experiencia demuestra que dejar a la ‘voluntad de las partes’ la creación de entes supramunicipales no funciona en nuestro país*”⁸⁵¹. Autor con el que convenimos plenamente.

En efecto, debido al alto coste económico que conlleva la prestación de estos servicios, en líneas generales, en nuestro país se ha optado por la constitución de mancomunidades y consorcios para su prestación. El problema es que ambas figuras son de constitución voluntaria, a tenor del art. 47.3.g) de la LBRL, que requiere para su creación, modificación o disolución el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de cada Corporación.

⁸⁴⁹ Estas mancomunidades gozan de personalidad y capacidad jurídica para el logro de sus fines específicos y se rigen por sus propios Estatutos. Sobre las mancomunidades, *vid.* SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, *op. cit.*, pp. 482 y ss.; y OLLER RUBERT, M., *Saneamiento de aguas residuales...*, *op. cit.*, pp. 222 y ss.; así como JIMÉNEZ SOTO, I., “Otras entidades locales para la prestación de servicios y el ejercicio del gobierno en el territorio”, en *Lecciones para el estudio del Derecho Local en el Grado* (Dir. E. Arana García, F. Castillo Blanco, M. A. Torres López y F. Villalba Pérez), Tecnos, Madrid, 2022 (3ª ed.), pp. 149 y ss.

⁸⁵⁰ De hecho, el art. 90 del TRLA, como ya evidenciamos, determina en relación con las comunidades de usuarios de vertidos que “*las entidades públicas, corporaciones o particulares que tengan necesidad de verter agua o productos residuales, podrán constituirse en comunidad para llevar a cabo el estudio, construcción, explotaciones y 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*”.

⁸⁵¹ ARANA GARCÍA, E., “La obra hidráulica como elemento determinante...”, *op. cit.*, p. 333.

No obstante, como hemos avanzado antes, la libertad de elección en la forma de prestación debe ser matizada, de manera que el art. 85.2 LBRL impone un límite a su ejercicio al introducir una particularidad importante. En concreto, precisa que “*los servicios públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente*”, exigiendo la acreditación de la forma de gestión directa o indirecta por la que se opta⁸⁵². En conclusión, los municipios no son totalmente libres a la hora de elegir el modo de prestación, sino que tendrán que sujetarse a estos parámetros.

Lo cierto es que la discrecionalidad administrativa aparentemente inicial para la elección del modelo de gestión se ha visto matizada por lo dispuesto en el art. 86.2 de la LRJSP que determina que únicamente se podrá escoger la gestión directa si se trata de una opción más eficiente que la contratación pública (gestión indirecta) y resulta sostenible y eficaz, aplicando criterios de rentabilidad económica.

Delimitadas las coordenadas en la que se mueve este asunto, vamos a exponer de una forma somera, por no ser este el objeto central de nuestro trabajo, cuál es el modo de gestión escogido en la práctica por las EE.LL. tanto en el alcantarillado como en la depuración, a la luz de los datos del último Estudio Nacional AEAS-AGA.

Por lo que respecta al alcantarillado, un 41% de la población recibe el servicio prestado por empresas públicas⁸⁵³, un 43% por empresas privadas, un 15% por empresas mixtas y solo un 1% se gestiona de forma directa por la Administración local. Apreciamos, por tanto, un práctico empate ente la prestación por empresas públicas y privadas, decantándose ligerísimamente el sector por las privadas.

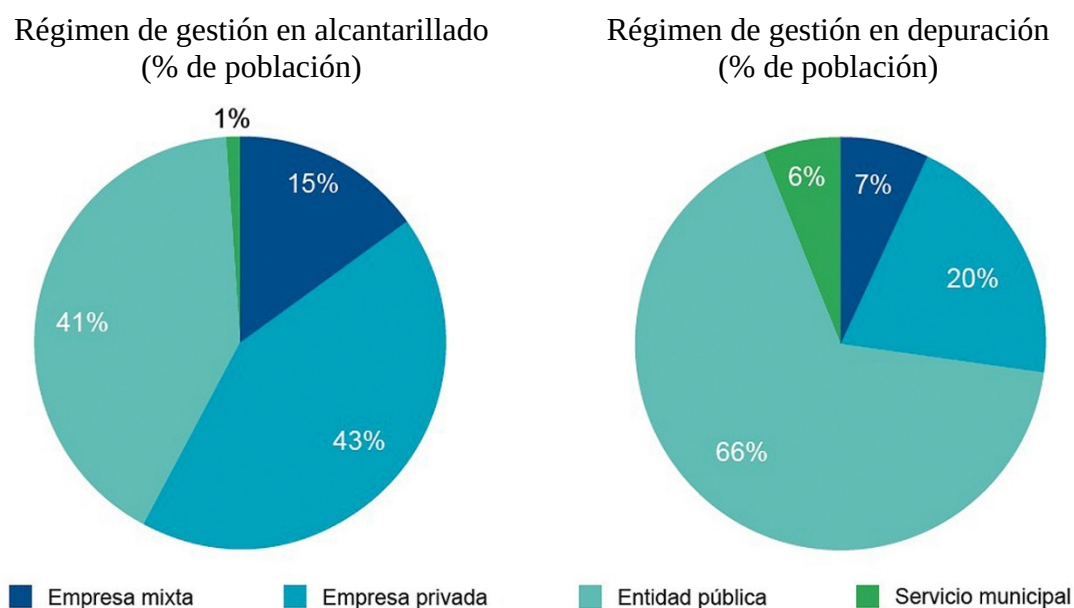
De otro lado, no ocurre lo mismo por lo que atañe a la gestión de la depuración, de modo que aquí se aprecia un claro predominio de la gestión por entidades públicas, que alcanza el 66% de la población, frente al 20% de la población que recibe el servicio de empresas privadas; el 7% por empresas mixtas y el 6% restante se gestiona directamente por la Administración local. No obstante, el estudio aclara que, “*aunque mayoritariamente la administración del servicio de depuración es de gestión pública (a partir de entidades y consorcios supramunicipales principalmente) habitualmente, la operación de la planta se adjudica a través de contratos a empresas privadas*

⁸⁵² Así, por ejemplo, puede emplearse el contrato de gestión de servicios públicos.

⁸⁵³ Sobre la iniciativa pública económica y el concepto de empresa pública, *vid.*, por todos, RIVERO ORTEGA, R., *Derecho administrativo económico*, *op. cit.*, pp. 183 y ss.

especializadas. Por ello, se puede asegurar que en España la operación, entendida como el conjunto de actividades relacionadas con el mantenimiento de la planta y su correcto funcionamiento, es llevada a cabo por empresas privadas, mientras que la supervisión de estas actividades recae, en su mayoría, en entidades públicas”⁸⁵⁴.

Figura 18 - Régimen de gestión en el alcantarillado y en la depuración (% de población)



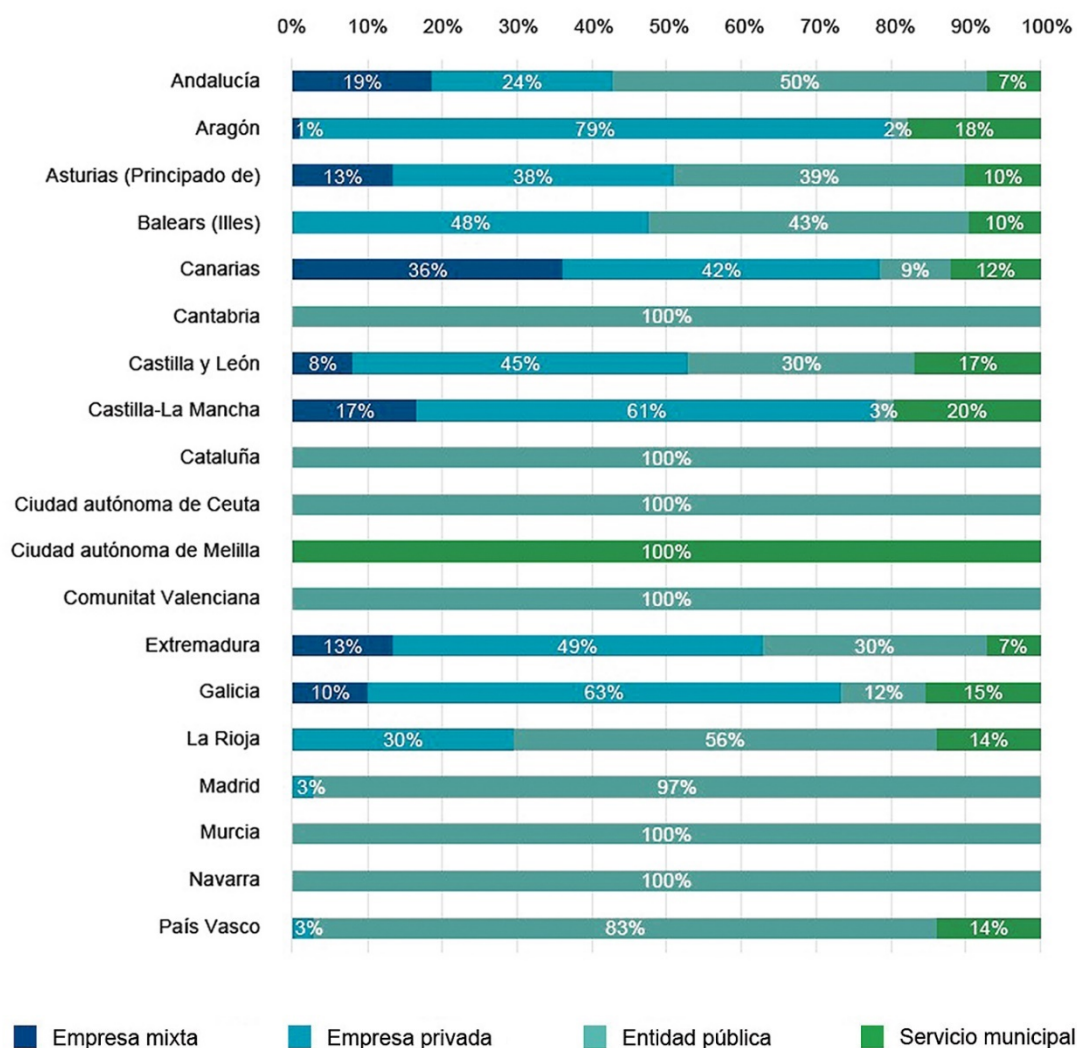
Fuente: AEAS-AGA⁸⁵⁵.

⁸⁵⁴ ALBIOL OLMELLA, C., AYUSO SOLÍS, A. y HERNÁNDEZ DE VEGA C., “Perfil del sector y datos generales”, en *XVII Estudio Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento* (Coords. A. Guerra-Librero Castilla y C. Hernández de Vega), AEAS-AGA, Madrid, 2022, pp. 20 y 21.

⁸⁵⁵ *Ibidem*, pp. 20 y 21.

Por otra parte, los datos en depuración desagregados por C.A. son los siguientes:

Figura 19 - Régimen de gestión en depuración por CC.AA. (% de población)



Fuente: AEAS-AGA⁸⁵⁶.

Los modos de prestación en depuración varían mucho dependiendo de la C.A. a la que aludamos. En cualquier caso, lo relevante es que a la hora de prestar los servicios públicos es tan válida la gestión pública, la gestión privada como la público-privada; lo que afirmamos sin ser ajenos al debate en torno a la “remunicipalización” del servicio de aguas, esto es, la recuperación de la gestión directa (TORNOS MAS defiende el “Estado garante” frente al “Estado prestador”⁸⁵⁷, es decir, que las AA.PP. han de mantener su responsabilidad sobre los servicios públicos, pero no necesariamente han de ser prestadoras de los mismos).

⁸⁵⁶ *Ibidem*, p. 21.

⁸⁵⁷ TORNOS MAS. J., “La llamada remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales”, en *Cuadernos de Derecho Local*, n. 43, 2017, pp. 12-30.

B) La potestad reglamentaria y sancionadora de los Entes Locales y su análisis práctico en relación con el saneamiento y depuración de las aguas residuales

Una consecuencia de que las actividades de evacuación y tratamiento de las aguas residuales se cataloguen como competencias propias [art. 25.2.c) de la LBRL] es que los EE.LL. pueden decidir ejercer su potestad reglamentaria. Por lo que tienen la posibilidad de dictar reglamentos y ordenanzas para regular estos servicios, consecuencia lógica de que deban asegurar su correcto ejercicio.

Es altamente recomendable que establezcan cuestiones como: las condiciones para obtener la autorización para realizar vertidos en su alcantarillado (que abordaremos con carácter monográfico en las próximas líneas), condiciones que han de cumplir las aguas, los parámetros de calidad del servicio, fijar las condiciones de inspección y control de estos servicios e instalaciones, instaurar infracciones e imponer sanciones o exigir el pago de tasas y tarifas como contraprestación de este servicio público. En definitiva, ordenanzas reguladoras del servicio⁸⁵⁸.

⁸⁵⁸ En particular, sobre el control de los vertidos a la red municipal, expone QUINTANA LÓPEZ que “*de la titularidad municipal del servicio de alcantarillado debe deducirse que su gestión y, por tanto, el control de vertidos en la red debe ser de competencia municipal, tal y como ha venido siendo tradicionalmente, sin perjuicio de la competencia de las Administraciones hidráulicas para efectuar el control de los vertidos realizados fuera de la red de alcantarillado municipal*”. QUINTANA LÓPEZ, T., “Aproximación a la regulación...”, *op. cit.*, p. 4.

En efecto, son los municipios los que deben autorizar la realización del vertido al alcantarillado público, de conformidad con el RDPH. Cuestión esta que, en su momento, suscitó un interesante e intenso debate doctrinal y jurisprudencial sobre quien debía autorizar los vertidos indirectos y sobre si los municipios podían o no ejercer potestades de policía administrativa en relación con el servicio. Hecho ahora indiscutible, y corroborado por la jurisprudencia, que ha reconocido esta potestad en los más amplios términos (potestad de control e inspección, potestad sancionadora, potestad de revisión de actos, etc.), motivando dicha intervención tanto en la protección de las propias instalaciones de saneamiento municipales, como fundamentándola en el control sanitario sobre las aguas.

Ahora bien, esta cuestión no significa como expone FANLO LORAS, que los municipios tengan atribuidas “*en sentido estricto y riguroso, competencias sobre la protección y control de las aguas*”, sino que “*son meros titulares de los servicios de abastecimiento y saneamiento razón por la que los vertidos de las redes de saneamiento municipales al dominio público hidráulico deben ser autorizados por la única Administración competente, la Confederación hidrográfica*”. Es decir, que los Ayuntamientos también deben solicitar autorización al Organismo de cuenca para realizar el vertido de los colectores municipales al cauce público con independencia de que ellos autoricen el vertido a sus redes de alcantarillado. FANLO LORAS, A., “La unidad de cuenca y la configuración de la administración del agua en los actuales procesos de reforma”, en *Derechos fundamentales y otros estudios: en homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, El Justicia de Aragón, Cortes de Aragón, Caja de Ahorros de la Inmaculada de Aragón, Zaragoza, 2008, vol. 2, p. 2136.

En otro orden de cosas, de acuerdo con CONDE ANTEQUERA, sería deseable una mayor participación de las empresas concesionarias de los servicios urbanos del agua en estos controles. Para este autor nos enfrentamos en este punto a “*la falta de una regulación normativa adecuada de la colaboración entre sector público y privado*”, ya que nuestro Ordenamiento actual presenta varias aristas que tendrían que ser salvadas; y ello porque, como apunta el art. 85 de la LBRL, “*en ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta servicios que impliquen ejercicio de autoridad*”. Al respecto, el autor

La SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 444/2006, de 2 de marzo⁸⁵⁹, apunta que el Ayuntamiento “*es competente legalmente para interesarse por los vertidos que se producen a su red de saneamiento y proceder a la solicitud de sus correspondientes autorizaciones dado que debe haber concedido licencia de actividades a las industrias que están vertiendo en su red de saneamiento aguas residuales que difieren sensiblemente de sus vertidos domésticos; de ahí que dicha Entidad Local debería informarse de la situación de legalización de sus vertidos y en su caso de conocer que se están realizando vertidos a su red y denunciarlos ante la Confederación Hidrográfica*”, por lo que declara la responsabilidad del Ayuntamiento con independencia de la actividad industrial que origina los vertidos⁸⁶⁰.

Así lo corrobora FANLO LORAS, para quien el que el alcantarillado se configure como un servicio obligatorio implica que los EE.LL. ostentan “*competencias derivadas en materia de aguas, consecuencia de la titularidad de los servicios. En efecto, la autorización de vertido de aguas residuales de las que son titulares, constituye la base de la institución del correspondiente servicio público de alcantarillado (de prestación obligatoria, en virtud del art. 26 de la LBRL). De ahí derivan potestades de policía administrativa en relación con el buen funcionamiento del servicio*”⁸⁶¹.

Igualmente, RUIZ DE APODACA ESPINOSA, en referencia a que los vertidos que se realicen a cauce público deben contar con autorización, apunta que el sistema

reflexiona de forma muy interesante sobre las posibles formas de colaboración de estas concesionarias; entendidas como entidades colaboradoras del art. 252 del RDPH, que pueden asumir actividades técnicas (análisis, comprobación de datos, etc.), pero no la realización de tareas inspectoras. Se plantea permitir normativamente estas últimas, como ha ocurrido en otros ámbitos (por ejemplo, con la Inspección Técnica de Vehículos), o acudir a soluciones más simples como la denuncia o cesión de información de la concesionaria a la Administración. En cualquier caso, convenimos con él al considerar que lo más adecuado sería articular normativamente esta colaboración público-privada. CONDE ANTEQUERA, J., “Contaminación y tratamiento del agua: el papel de los concesionarios de servicios de saneamiento en el control de los vertidos a la red municipal”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 46 (ejemplar dedicado a “Medio Ambiente”), 2018, pp. 279 a 282.

⁸⁵⁹ Confirmada por la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) núm. 2551/2010, de 14 de mayo de 2010 (recurso de casación núm. 2398/2006).

⁸⁶⁰ En la misma línea, la STSJ de Cantabria (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), núm. 283/2006, de 22 de mayo que recuerda el deber de los Ayuntamientos de adoptar las medidas correctoras que sean necesarias en relación con todos los vertidos de aguas que tengan lugar dentro de su término municipal, tanto si proceden de sus propios colectores como de los instalados por terceras personas; y la STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 1643/2001, de 19 de diciembre, que puntualiza que la competencia municipal sobre el alcantarillado la hace responsable de lo que allí acontezca debido a la clara existencia en el caso de una *culpa in vigilando* por parte E.L., “*conducta que resulta más reprobable al haber sido perpetrada por quien tiene la legal obligación de tratar y sanear la red del alcantarillado municipal y de las aguas que por ella discurren*”.

⁸⁶¹ FANLO LORAS, A., “Obras Hidráulicas de Saneamiento y Depuración”, en *REALA*, op. cit., p. 331.

diseñado en el TRLA, que impone la autorización previa de todos los vertidos, exige, de un lado, que los municipios obtengan la correspondiente autorización de vertido a cauce para verter sus aguas, y, de otro, *“extremar el control sobre los vertidos a colectores mediante las correspondientes ordenanzas y mediante un efectivo control”*. Y advierte que *“de no ser así, los municipios se ven expuestos al eventual ejercicio de la potestad sancionadora por parte de los Organismos de cuenca o, lo que puede ser peor, consecuencia del desbaratamiento de sus sistemas de depuración de sus propias estaciones depuradoras por un vertido especialmente contaminante a su sistema de saneamiento”*⁸⁶². En efecto, como evidencia el autor, la regulación y vigilancia de los vertidos por parte del Ayuntamiento no solo es conveniente por el hecho de que se arriesgue a ser sancionado por el Organismo de cuenca, sino porque esa ausencia de control puede ocasionar importantes daños a su sistema de saneamiento.

En la misma línea, CASADO CASADO estima necesario este control sobre los vertidos y califica las ordenanzas como *“un eficaz instrumento para el control de los mismos”*⁸⁶³. Un paso más allá lo da LASAGABASTER HERRARTE, quien afirma que *“el municipio está obligado a dictar unas normas sobre vertidos al servicio de alcantarillado o colectores ya que él mismo es titular de esa autorización de vertido a cauce público. Si esta última le exige determinada calidad de los vertidos, el Ayuntamiento estará obligado a su vez a controlar los vertidos que se hacen a su sistema, sea alcantarillado o colector. Si así no se actúa, el Ayuntamiento puede encontrarse con que recibe vertidos en su colector que después no puede verter a cauce, al no tener medios técnicos para depurarlos o ser muy costoso. De aquí la necesidad de controlar los vertidos a colector su regulación en la correspondiente norma municipal”*⁸⁶⁴.

Efectivamente, convenimos con el autor en que ello es lo ideal, pero debemos discrepar sobre el hecho de que, como apunta, esto se trate de una obligación y no de una mera posibilidad; ya que, debemos recordar, que estamos ante una *potestad* del municipio. Por lo que consideramos que, entra en su haz de facultades decidir elaborar esta ordenanza o por el contrario no hacerlo. Igualmente recae en su haz de facultades decidir la intensidad y extensión de esa ordenanza (siempre respetando el marco legal).

⁸⁶² RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., “Las obligaciones de los Entes...”, *op. cit.*, p. 430.

⁸⁶³ CASADO CASADO, L., “Competencias y obligaciones...”, *op. cit.*, p. 224.

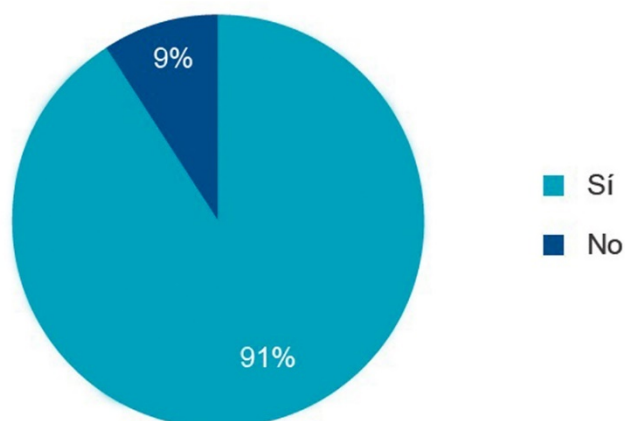
⁸⁶⁴ LASAGABASTER HERRARTE, I., “Aguas”, en *Derecho Ambiental* (coord. I. Lasagabaster Herrarte), Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati (Guipúzcoa), 2001, p. 216.

En suma, se trata de una *posibilidad* de ejercicio de la potestad reglamentaria de los EE.LL., si bien nosotros entendemos que es del todo necesaria.

Con el fin de conocer si en la práctica se está ejerciendo o no esta potestad de dictar reglamentos y ordenanzas que regulen los servicios relacionados con el saneamiento y depuración de las aguas residuales por los EE.LL.; hemos acudido, una vez más, al extenso y concienzudo Estudio Nacional AEAS-AGA para averiguar si encontrábamos algún dato que nos sirva de guía en esta tarea.

Efectuado este rastreo, podemos afirmar que, efectivamente, de media el 91% de la población española vive en un municipio donde se halla vigente una ordenanza de vertidos, por lo que podemos concluir que existen un gran número de sujetos obligados.

Figura 20 - Existencia de ordenanza de vertidos por % de población



Fuente: AEAS-AGA⁸⁶⁵.

Ahora bien, el análisis aislado de este dato puede llevarnos a una conclusión equivocada. De aquí no podemos colegir que la mayoría de los municipios han regulado la prestación del servicio mediante una ordenanza, dado que se refiere al tanto por ciento de la población que vive en un municipio con ordenanza de vertidos y no al número total de municipios que poseen una ordenanza de vertidos, que no es lo mismo.

Es más, antes al contrario, si seguimos indagando en el estudio y tenemos en cuenta el tipo de municipio, detectamos una gran disparidad en el grado de implantación de las ordenanzas municipales de vertido en función de que estemos aludiendo a un pequeño, mediano o gran municipio; de modo que más de la mitad de los pequeños

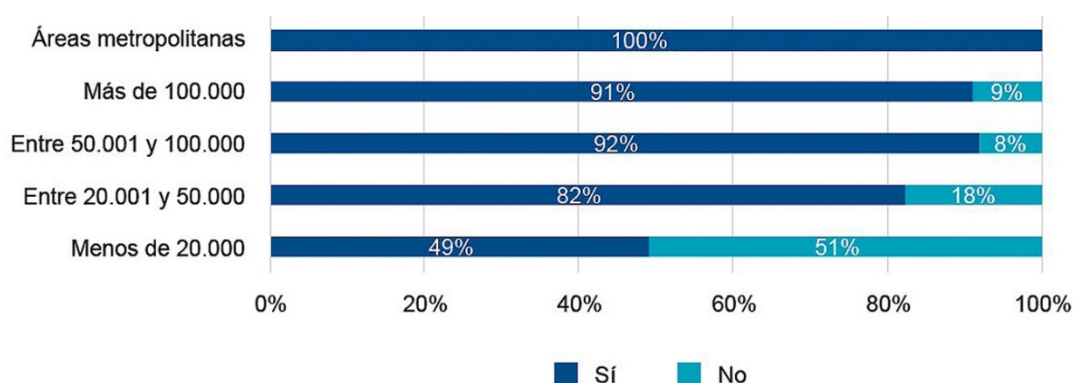
⁸⁶⁵ VENTURA BALLESTER, P., “Alcantarillado y drenaje...”, *op. cit.*, p. 95.

municipios con población inferior a 20.000 habitantes (en concreto el 51% de ellos no dispone de una ordenanza de vertidos); algo ciertamente básico a nuestro juicio.

Es más, teniendo en cuenta que aproximadamente 7.000 municipios de los 8.132⁸⁶⁶ existentes en España tienen una población inferior a 5.000 habitantes. Ese 51% evidencia, un número muy elevado de municipios que carecen de ordenanza de vertidos. Lo que muestra que algo está fallando.

En concreto, los datos que arroja el estudio son los siguientes:

Figura 21 - Existencia de ordenanza de vertidos por tipo de municipio (% de población)



Fuente: AEAS-AGA⁸⁶⁷.

Además, en atención a los datos expuestos, de nuevo aquí detectamos una cifra francamente mala, a nuestro juicio, solo atribuible a la dejadez política, porque incluso en los municipios de gran tamaño, con más de 100.000 habitantes, observamos un porcentaje nada desdeñable del 9% de municipios que carece de ordenanza de vertidos, a pesar de su más que probable capacidad para elaborarla, debido a su tamaño.

A pesar de que estos datos son francamente mejorables, en nuestra opinión, la competencia de alcantarillado se encuentra bien encuadrada en los municipios dada su estrecha relación con la población y el territorio. Por lo que, para solucionar este problema nos planteamos otras soluciones jurídicas (como, por ejemplo, la promulgación de ordenanzas de vertidos tipo promovidas por las propias CC.AA. o de normas autonómicas que rijan en defecto de las ordenanzas locales). A nuestro juicio,

⁸⁶⁶ Según la base de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), disponible en la URL: https://www.ine.es/daco/daco42/codmun/cod_num_muni_provincia_ccaa.htm (con acceso 01.08.2024). Así como del Registro de Entidades Locales. MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA, Registro de Entidades Locales, disponible en la URL: <https://ssweb.seap.minhap.es/REL/> (con acceso 01.08.2024).

⁸⁶⁷ VENTURA BALLESTER, P., “Alcantarillado y drenaje...”, *op. cit.*, p. 95.

estas normas, en modo alguno, suponen una injerencia en la autonomía local, dado que podemos apreciar otros intereses autonómicos concurrentes.

En efecto, tal y como advierte QUINTANA LÓPEZ, *“debe advertirse que el régimen de vertidos a la red de alcantarillado, pese al carácter municipal obligatorio de este servicio, puede ser objeto de algún tipo de regulación autonómica, dada la estrecha relación del vertido a la red de alcantarillado con la segunda manifestación del saneamiento de las aguas residuales, es decir, con el tratamiento y depuración”*⁸⁶⁸.

C) El ejercicio de la potestad tributaria por la prestación del servicio

Asimismo, tal y como determina el art. 106 de la LBRL, las EE.LL. podrán dictar Ordenanzas fiscales para establecer y exigir tributos de conformidad con lo previsto en la legislación del Estado reguladora de las Haciendas locales y en las leyes que dicten las CC.AA. en los casos expresamente previstos.

Dado que los municipios deben prestar obligatoriamente el servicio de alcantarillado (art. 26 de la LBRL), así como otros que establezcan las normas sectoriales (incluida la depuración de las aguas), han de contar con la financiación adecuada para ello (por esto se prevé que puedan recaudar recursos económicos para su prestación).

La norma encargada de regular esta cuestión es el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, de Haciendas Locales (TRLHL)⁸⁶⁹ que dispone que las EE.LL. *“podrán establecer tasas por cualquier supuesto de prestación de servicios o de realización de actividades administrativas de competencia local, y, en particular, por los servicios de alcantarillado, así como de tratamiento y depuración de aguas residuales, incluida la vigilancia especial de alcantarillas particulares”* [art. 20.4.r) del TRLHL]⁸⁷⁰.

No obstante, de nuevo aquí debemos de llamar la atención sobre el hecho de que el precepto habla de la *posibilidad* de que los EE.LL. establezcan estas tasas no que ello

⁸⁶⁸ QUINTANA LÓPEZ, T., “Aproximación a la regulación...”, *op. cit.*, p. 4.

⁸⁶⁹ BOE núm. 59, de 9 de marzo de 2004; rect. BOE, núm. 63.

⁸⁷⁰ A juicio de JIMÉNEZ COMPAIRED, el precepto se refiere esencialmente a *“la actividad municipal tendente a verificar si se dan las condiciones necesarias para autorizar la acometida a la red de alcantarillado municipal, la prestación de los servicios de evacuación de excretas, aguas pluviales, negras y residuales, a través de la red de alcantarillado municipal, y, en su caso, sus tratamientos para depurarlas”*, y señala que su cuantía está *“limitada en términos globales al coste del servicio o actividad”*. JIMÉNEZ COMPAIRED, I., “Una perspectiva financiera...”, *op. cit.*, pp. 190 y 191.

se trate de una *obligación*. De modo que, en realidad, no tienen por qué cobrar tasas por la prestación de los servicios públicos, aunque es lo deseable.

Al respecto, como subraya VALENZUELA VILLARRUBIA, esto implica que se deje “*absolutamente en manos de la Corporación local la decisión del modo de financiación de sus servicios públicos (con recursos generales del presupuesto, o con recursos específicos para ello); y, por tanto, la posibilidad de que se financien por la colectividad de los ciudadanos o por los usuarios, y esto último ya sea íntegra o parcialmente*”. Además, subraya que estos recursos pueden ser usados para sufragar otro gasto del presupuesto por lo que “*no se garantiza la sostenibilidad financiera del servicio (sin perjuicio de que pueda hacerse un acto voluntario de afectación por la Corporación local)*”, y concluye afirmando que esta laxitud “*constituye uno de los principales vicios que se puede achacar al sistema de financiación de los servicios públicos*”⁸⁷¹. En efecto, esto supone una distorsión del sistema.

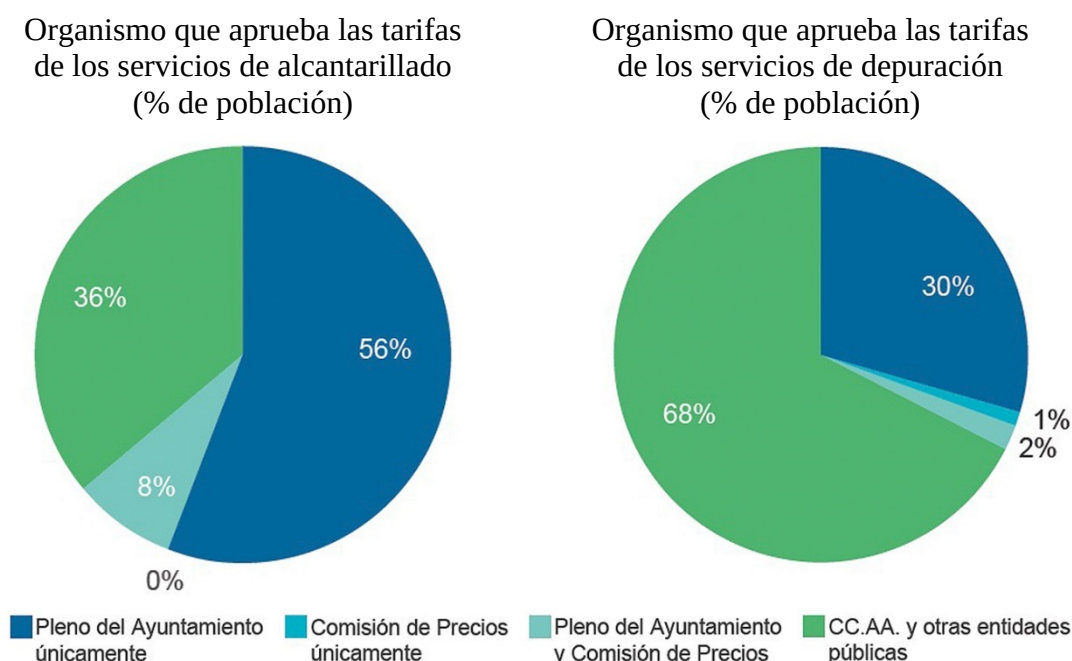
Ahora bien, aunque la competencia para la aprobación de estas tarifas recae sobre los EE.LL. mediante ordenanza, el art. 20.6 del TRLHL prevé que para su aprobación los mismos deberán solicitar “*informe preceptivo de aquellas Administraciones Públicas a las que el Ordenamiento jurídico les atribuyera alguna facultad de intervención sobre las mismas*”. Es decir, que deberán solicitar informe preceptivo de las CC.AA. Esta previsión, a nuestro juicio, es del todo lógica y no puede omitirse, dado que, como veremos, las CC.AA. juegan un importante papel en saneamiento y también pueden ver afectadas sus aguas.

Ahora bien, en la práctica, dado que, precisamente, las CC.AA. regulan ciertos aspectos desde su normativa autonómica, no podemos concluir de forma unívoca que estas tarifas sean aprobadas siempre por el Ayuntamiento. En efecto, según los casos, esas tarifas pueden ser aprobadas por el Pleno del Ayuntamiento exclusivamente, por las Comisiones de precios dependientes de las respectivas CC.AA., por las anteriores de forma conjunta o por organismos públicos autonómicos o gobiernos de las CC.AA., todo ello dependiendo del concreto territorio y normativa a la que aludamos.

⁸⁷¹ VALENZUELA VILLARRUBIA, I., “Financiación de los servicios públicos locales”, en *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local: el nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (Coords. J. A. Carrillo Donaire y P. Navarro Rodríguez), El Consultor de los Ayuntamientos: La Ley, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2014, pp. 140 a 142.

No obstante, para tener una visión general de quién suele aprobar las tarifas, podemos apuntar que, por lo que respecta al alcantarillado, en el 56% de los servicios es el Pleno del Ayuntamiento quien ha aprobado las tarifas; mientras que, en el caso de la depuración, la aprobación ha venido de la mano mayoritariamente de otros organismos públicos autonómicos o de los gobiernos de las CC.AA.⁸⁷². Prueba, precisamente, del mayor peso de la C.A. en el proceso depurativo.

Figura 22 - Organismo que aprueba las tarifas de los servicios de alcantarillado y depuración (% de población)



Fuente: AEAS-AGA⁸⁷³.

No es lugar aquí para ahondar más en la cuestión tributaria, dado que no es éste el objeto de nuestra investigación. Únicamente, nos interesa aludir a la misma en lo que pueda tener relación de modo directo con la competencia que es nuestro objeto central.

Pues bien, precisamente, en este punto debemos llamar la atención, como pone de manifiesto la CEOE, sobre el hecho de que la dispersión de las tarifas domésticas entre las distintas CC.AA. alcanza la abrumadora diferencia de hasta un 300% entre la más económica y la más cara, detectándose, además, fuertes divergencias en municipios pertenecientes a una misma C.A. y con características similares, lo que no es esperable y resulta, sin duda, sorprendente⁸⁷⁴.

⁸⁷² ALBIOL OLMELLA, C., AYUSO SOLÍS, A. y HERNÁNDEZ DE VEGA C., "Perfil del sector...", *op. cit.*, pp. 31 y 32.

⁸⁷³ *Ibidem*, p. 33.

⁸⁷⁴ CEOE, *Informe sobre el agua...*, *op. cit.*, p. 12.

En nuestra opinión, ello evidencia una contundente influencia de corte político en la fijación de las tarifas de difícil solución si no se toman medidas de índole externa, dado que resulta evidente que (salvo honrosas excepciones, que las habrá) ningún Alcalde o Alcaldesa especialmente, pero tampoco los gobiernos de las CC.AA. (que, como hemos visto, también aprueban las tarifas), se sentirán motivados a proponer y aplicar una subida de las tarifas al tratarse de una medida palmariamente impopular.

En este sentido, como subraya ARANA GARCÍA, *“hay que ‘despolitizar’ el agua o, mejor, sacar de la contienda partidista el agua. Si de verdad y al margen de eslóganes mediáticos y populistas, nos creemos que el agua es uno de los bienes más preciados y necesitado de más cuidado y atención de nuestro tiempo, tenemos que realizar apuestas decididas, también desde el punto de vista normativo”*⁸⁷⁵. En efecto, así debe ser.

A nuestro juicio, no deberían primar estos aspectos de sesgo político en esta decisión, sino que las tarifas deberían centrarse en lo primordial que, para nosotros, es en la repercusión de costes para la prestación adecuada, sostenible y eficiente del servicio. Al mismo tiempo, deberían de tratarse de unas tarifas binomias (que diferenciases el abastecimiento del saneamiento) que aparte de fomentar el ahorro del recurso tuvieran en cuenta el coste de reposición de las infraestructuras para brindar una adecuada protección al medioambiente y evitar que se contamine el suelo o las aguas subterráneas por el envejecimiento de la red de alcantarillado.

Consideramos que, esta significativa divergencia en los precios conlleva una fuerte injusticia social, que no debe permitirse; dado que, en función del municipio en el que nos encontremos, nos veremos obligados a pagar un precio u otro de un servicio que además es un bien de primera necesidad y no podemos prescindir de su contratación.

Esta heterogeneidad es producto, sin duda, de la falta de una armonización tarifaria a nivel nacional que bien pudiera hacerse como venimos reclamando de la mano de la instauración de un Ente Regulador, que fijase una metodología común para su cálculo y un precio mínimo (no un precio único). Consideramos que ello en modo alguno supone un desapoderamiento de la autonomía local y que bien pudiera hacerse.

⁸⁷⁵ ARANA GARCÍA, E., “La obra hidráulica como elemento determinante...”, *op. cit.*, p. 334.

Es más, debemos subrayar que esta problemática se ve agravada cuando estas tarifas se sitúan muy por debajo del coste real de los servicios, incumpliendo, de este modo, el principio de recuperación de costes marcado por la DMA.

En este punto advierte DE CASTRO que *“no hay mayor estímulo para el despilfarro de cualquier bien que la gratuidad o un precio insuficiente”*, abogando por que se recuperen todos los costes del servicio en línea con la DMA, así como por la creación de un Ente Regulador⁸⁷⁶.

Tal y como apunta la CEOE en su último informe de 2023, *“en 2022, de media, la factura del agua supuso aproximadamente el 0,9% del presupuesto familiar, siendo una de las más bajas de Europa, ya que el precio del agua en España es un 45% menor al de la media europea”*⁸⁷⁷. Esto es una prueba de que en España no se están recuperando los costes del servicio adecuadamente. Lo que nos hace reafirmarnos en la idea de la necesidad de que se haya de adoptar alguna medida jurídica al respecto, y, en particular, el establecimiento en España de un Ente Regulador.

En este punto resulta oportuno traer a colación la STC (Pleno) 85/2013, de 11 de abril. Aunque obviamente no estudia la constitucionalidad del establecimiento de un Ente Regulador, dado que no se ha propuesto ni llevado a la práctica, sí encontramos en ella argumentos para defender nuestra posición, pues alude a si ciertas acciones relacionadas con el ámbito económico pueden suponer o no un desapoderamiento de la autonomía local, que como sabemos estaría vedada.

En concreto, esta sentencia estudia el recurso contra la Ley del Parlamento Vasco 1/2006, de 23 de junio, de Aguas, en el que se establecía en su art. 41⁸⁷⁸ que, *“en función del tipo de gestión (individual, mancomunada o consorciada) que cada Ente Local decida utilizar, se deberán aplicar unas tarifas y/o cánones acordes con lo*

⁸⁷⁶ Asimismo añade este autor que estos costes totales que deben incluir las tarifas para que el servicio sea sostenible *“deben permitir su autosuficiencia económica de manera que se recuperen todos los costes y se incentive la eficiencia en el uso del agua”*, incluyendo *“los costes financieros (prestación y administración de estos servicios, así como los operativos y de mantenimiento y los de capital, amortización del capital y pago de los intereses, así como rendimiento de los activos, si procede), los ambientales (los costes del daño que los usos del agua implican para el medioambiente, y los del recurso (costes de las oportunidades perdidas para otros usuarios por un uso de los recursos superior al índice natural de renovación)”*. DE CASTRO, J., *“Aspectos técnicos de la gestión del agua en las ciudades”*, en *Agua y ciudades* (Dir. A. Embid Irujo), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, p. 514.

⁸⁷⁷ CEOE, *Informe sobre el agua...*, op. cit., p. 12.

⁸⁷⁸ Este precepto fue recurrido alegando que interfería en las competencias municipales del entonces art. 25.2.1) de la LBRL (competencia propia de los municipios sobre el suministro de agua alcantarillado y tratamiento de aguas residuales) y art. 26.1.a) de la LBRL (alcantarillado como servicio público). El actual art. 25.2.c) de la LBRL es ligeramente distinto, pues se refiere al *“abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales”*.

establecido en el art. 9 de la DMA, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Para la determinación de dichas tarifas y/o cánones, se tendrá en cuenta el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, en especial el coste total de la inversión, de la amortización y de su mantenimiento y explotación, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, así como el principio de que quien contamina paga”⁸⁷⁹.

A la vista de que, finalmente, el TC declara la constitucionalidad de este inciso en base a esa competencia de desarrollo sobre el medioambiente del art. 149.1.23ª de la CE de la C.A. vasca, ello implica, a nuestro juicio, tanto como reconocer correlativamente la competencia básica para esta misma tarea por el legislador estatal a tenor, precisamente, del mismo precepto. Luego deducimos que, en atención al art. 149.1.23ª, es posible que el Estado dicte una legislación básica, sin que ello suponga un desapoderamiento de la autonomía municipal (en este caso, financiera) de los municipios.

Obviamente, extrapolando los argumentos del Tribunal estimamos que, para que el establecimiento del Ente Regulador fuera constitucional, aunque este determine unos criterios para la fijación de la tarifa, la recaudación efectiva debe ingresarse a los municipios, pues no se les puede privar de esta fuente de financiación como afirma el TC.

A mayor abundamiento, consideramos que el Ente Regulador solo podría fijar las tarifas mínimas y no los máximos porque ello constituiría, a nuestro juicio, una privación indirecta de parte de sus fuentes de financiación y una injerencia en la autonomía municipal que puede decidir prestar un servicio de mayor calidad.

En definitiva, la legislación básica debe garantizar, en nuestra opinión, un mínimo en la calidad de los servicios, para garantizar las condiciones de igualdad de los

⁸⁷⁹ Al respecto, concluye el TC diciendo que “cierto es que esa regulación incide sobre el ejercicio de algunas competencias locales, como la relativa al abastecimiento de aguas, pero resulta igualmente cierto que esa incidencia no es motivo de por sí suficiente para tachar la norma legal de inconstitucional por invasión de la autonomía local”; y añade que “el Parlamento Vasco, como legislador materialmente competente en materia de desarrollo de la legislación básica de protección ambiental dictada por el legislador nacional (art. 149.1.23ª CE), ha llevado a cabo una ponderación de los intereses locales -en especial, los que atañen al ciclo urbano del agua- y los intereses supralocales, estableciendo una serie de deberes de colaboración de los Entes Locales en la consecución de los objetivos ambientales establecidos por la Ley. Pero al hacerlo en modo alguno ha desapoderado a los municipios radicados en el País Vasco de las competencias atribuidas a todos los municipios españoles por los arts. 25.2.l) y 26.1.a) de la LBRL, ni les ha privado de las fuentes de financiación de los servicios correspondientes”.

ciudadanos y porque ello tiene consecuencias sobre el medioambiente. Igualmente, debería respetarse el derecho de participación de los EE.LL. en este proceso.

Asimismo, nos interesa apuntar que, por el contrario, el TC sí declaró inconstitucional y anuló el art. 41.4 de la Ley de Aguas Vasca, que decía que *“el Gobierno (vasco) aprobará mediante decreto, previo informe de la Agencia Vasca del Agua, los conceptos que deben incluirse en la tarificación del uso del agua”*. Pero, debemos aclarar que lo anula porque contraviene de forma directa el 41.2.a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco que atribuye el ejercicio de las potestades de coordinación, armonización fiscal y colaboración de manera exclusiva al Parlamento Vasco.

Mas, como hemos mencionado al ocuparnos de los Estatutos de Autonomía, su contenido vincula exclusivamente al legislador autonómico y no al estatal, esto es, el legislador estatal no puede verse privado de las competencias que sobre legislación básica le atribuya la CE porque un Estatuto haya regulado un precepto en contrario, tal y como viene reiterando la jurisprudencia, que además precisa que serán los Estatutos los que, en todo caso, deban respetar la competencia básica que al Estado corresponde [SSTC (todas del Pleno) 168/2016, de 6 de octubre y 44/2017, de 27 de abril]. De ahí que entendamos, en suma, que cabe el ejercicio en esta línea de la competencia básica estatal, bien de modo directo o a través de un ente regulador.

3.3 El servicio público de alcantarillado. Implicaciones de su catalogación como tal en el art. 26.1.a) de la LBRL

3.3.1 El reconocimiento del servicio público de alcantarillado: un límite para el legislador sectorial

Al margen de que la evacuación de las aguas se configure como una competencia propia en el art. 25.2.c), el art. 26.1.a) LBRL determina que *“los municipios deberán prestar, en todo caso” el servicio de alcantarillado* en todos los municipios. Es decir, el alcantarillado se configura como un servicio mínimo de carácter obligatorio⁸⁸⁰.

⁸⁸⁰ Sobre ello, tal y como expone la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Logroño (La Rioja) núm. 172/2018, de 23 de mayo, en alusión a la redacción del art. 26, *“el sintagma con denotación imperativa ‘en todo caso’, como complemento circunstancial del núcleo verbal ‘deberán prestar’, significa que no se admite ninguna excepción. Además, el verbo aparece construido en perífrasis modal de infinitivo, que, debido al significado que aporta la forma auxiliar, denota obligación*

No obstante, tal y como ha señalado PARADA VÁZQUEZ, la técnica de los servicios mínimos, ya empleada en la legislación anterior, “*es pura fantasía cuando no hay medios o voluntad corporativa de respetarlos*”⁸⁸¹; esto es, cuando se aprecia falta de capacidad o falta de voluntad política para prestarlos. Por este motivo, señala este autor que el legislador trató de dar salida a estos incumplimientos a través de dos vías: la posible dispensa de la prestación del servicio por parte de las CC.AA. (posibilidad desaparecida de la LBRL tras su reforma de 2013) y la cooperación técnica y económica brindada desde las Diputaciones Provinciales a las que después aludiremos.

En efecto, la configuración de un servicio público como servicio mínimo obligatorio no asegura la prestación del servicio. Entonces nos preguntamos qué sentido tiene esta figura jurídica. Lo tiene, porque lleva aparejadas varias consecuencias jurídicas que la diferencian del contenido del art. 25.2 de la LBRL. La más importante es que su catalogación como tal comporta una habilitación legal directa a los municipios para el establecimiento de estos servicios, de modo que no es necesaria una habilitación posterior por parte del legislador sectorial (al margen de otras cuestiones que comentaremos después, como la posibilidad de la exigencia de su prestación o la posible impugnación de los presupuestos locales). Por tanto, es más que nítida la diferencia de esta figura con las competencias propias de art. 25.2 de la LBRL.

Así lo reconoce nuestro más alto tribunal en su STC (Pleno) 152/2016, de 22 de septiembre, donde afirma que “*conforme al art. 26.1 de la LBRL, los municipios deben prestar los servicios de abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado, lo que significa que están directamente habilitados (y obligados) a prestar servicios*

o deber. A ello se añade que el sujeto ‘los Municipios’, cuya acción se determina de esta manera obligatoria y sin excepción, en el apartado a) del precepto aún recibe la aportación enfática adicional de que no se le reconoce excepción alguna a la obligación [...] cuando se especifica que serán ‘todos los Municipios’, por contraposición con los municipios de más o menos habitantes que se recogen en los restantes apartados”.

A mayor abundamiento, la STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 2ª) núm. 2027/2016, de 25 de julio, en un caso donde se discutía sobre la prestación del servicio mínimo de abastecimiento subraya que los servicios mínimos tienen carácter obligatorio por imperativo legal, de modo que no se puede dejar de prestarlos so pretexto de carecer de medios económicos suficientes. Asimismo, señala que tampoco la doctrina de los actos propios altera la competencia sobre la prestación de un servicio mínimo municipal que tiene carácter obligatorio, ya que, en el caso, ante la falta de abastecimiento municipal, la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir dotó a la población de los Bermejales de abastecimiento, argumentando el Ayuntamiento que por este hecho ya no le correspondía prestar el servicio, cuestión que rechaza de plano el Tribunal.

Igualmente, la STSJ de Navarra (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única) núm. 1327/1999, de 31 de julio de 1999.

⁸⁸¹ PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, Marcial Pons, Barcelona, 13ª ed., 1999, p. 218.

determinados que recaen sobre materias de competencia autonómica. De hecho, de acuerdo con el art. 18.1 g) LBRL (y con la consolidada doctrina del Tribunal Supremo), esta obligación impuesta al municipio por el Estado funciona directamente, sin necesidad de ulterior legislación autonómica” (FJ 4).

Esto entraña, como explica QUINTANA LÓPEZ, que, aunque en principio el art. 25.2 de la LBRL solo habilita a los municipios para la prestación del servicio en el grado de participación que les atribuya la legislación sectorial, en realidad, este sistema solo es “matizadamente aplicable al servicio de alcantarillado, por ser para los municipios de prestación obligatoria, por lo que tal consideración debe suponer un límite a la función definidora de las competencias locales que corresponde al legislador sectorial”⁸⁸²; en suma, el legislador sectorial no puede obviar el hecho de que el alcantarillado es un servicio obligatorio. Argumento con el que convenimos.

El hecho de que este servicio se constituya como obligatorio supone una línea roja para el legislador sectorial que no puede desapoderar a los municipios de las competencias sobre servicios obligatorios que tienen atribuidas.

Esta limitación, precisa QUINTANA LÓPEZ, a quien seguimos, no supone ninguna “merma ilegítima de sus competencias sectoriales”, razonando que el título competencial utilizado por el Estado para instaurar los servicios municipales obligatorios, “no es tanto el propio del sector material al que pertenecen esos servicios, sino su competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y, sobre todo, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos, de ahí que el art. 18.1 g) del texto básico local haya reconocido a los vecinos el derecho a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento de servicios públicos que constituyen una competencia municipal propia de carácter obligatorio”⁸⁸³.

Igualmente, para BARCELONA LLOP, el art. 26 de la LBRL constituye el “contenido esencial de los servicios municipales obligatorios que el legislador sectorial llamado a regularlos estaría compelido jurídicamente a respetar. De ahí derivaría que dicho legislador no podría prescindir de la atribución a los municipios de ciertas competencias, funciones y potestades sin desconocer a la vez la garantía constitucional

⁸⁸² QUINTANA LÓPEZ, T., “Aproximación a la regulación...”, op. cit., pp. 3 y 4.

⁸⁸³ Ibidem, pp. 3 y 4.

de la autonomía local”⁸⁸⁴. No es posible, por tanto, una legislación sectorial del agua que desapodere a los municipios de su competencia sobre el alcantarillado.

En igual sentido GAMERO CASADO y FERNÁNDEZ RAMOS que, con cita de ORTEGA ÁLVAREZ, interpretan que el art. 26 de la LBRL acarrea “*una reserva material de actividades en favor de los municipios y que tales competencias son propias y directamente ejercitables*”⁸⁸⁵. Postura con la que coincidimos.

Precisamente, esto último lo ha venido a corroborar el TC que afirma que, en virtud del art. 26 de la LBRL, “*los municipios están directamente habilitados (y obligados) a prestar servicios [...] obligación impuesta al municipio por el Estado que funciona directamente, sin necesidad de ulterior legislación autonómica*” [STC (Pleno) 41/2016, de 3 de marzo, FJ 9].

En definitiva, el hecho de que el servicio de alcantarillado se reconozca como servicio obligatorio implica no solo que las leyes sectoriales no puedan desconocer esta cuestión, sino que no es necesario que las mismas lo precisen siendo esta competencia directamente ejercitable.

Sin embargo, debemos llamar la atención sobre el hecho de que la LBRL se limita de una forma muy somera a declarar el servicio de alcantarillado como servicio mínimo sin entrar a perfilar los detalles de este servicio.

En efecto, como acertadamente apunta SÁNCHEZ MORÓN, la LBRL no determina las características y dotaciones económicas que deben reunir esos servicios mínimos, dejando estos aspectos a la decisión discrecional de cada Corporación “*salvo que otras leyes sectoriales le impongan condiciones o estándares de prestación*”⁸⁸⁶. Es decir, aunque no es posible una legislación sectorial que despoje de esta competencia a los municipios, sí es factible, a nuestros efectos, que se promulgue una ley básica estatal del ciclo urbano del agua, que precise las cuestiones básicas de prestación del servicio⁸⁸⁷, como por ejemplo: las características técnicas mínimas que han de reunir las conducciones del alcantarillado (dejando al municipio la opción de mejorar esas

⁸⁸⁴ BARCELONA LLOP, F. J., “Las Entidades Locales...”, *op. cit.*, p. 133.

⁸⁸⁵ GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual...*, *op. cit.*, p. 259. Estos autores citan a su vez, aunque sin indicar página, a ORTEGA ÁLVAREZ, L. I., *El régimen constitucional de las competencias locales*, INAP, Madrid, 1988.

⁸⁸⁶ SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo...*, *op. cit.*, p. 348.

⁸⁸⁷ Igualmente, para salvar las acusadas divergencias tarifarias en la prestación del servicio y la contemplación de los costes de reposición del alcantarillado, entre los distintos Ayuntamientos abogamos por la creación de un Ente Regulador.

calidades si lo desea), la obligación de la instalación de dispositivos que cuantifiquen el caudal para evitar las pérdidas de agua o el número de años a partir del cual debe procederse a su revisión programada (como ocurre con la Inspección Técnica de Edificios o la Inspección Técnica de Vehículos) y, en su caso, la sustitución del alcantarillado debido a su obsolescencia (de acuerdo a lo que determinen los expertos técnicos en la materia).

3.3.2 La falta de renovación de las redes de alcantarillado

Ahora bien, aunque la competencia respecto del alcantarillado está clara por su vinculación al territorio y a la salud de la población, ello no significa que sea un ámbito exento de problemas, sobre todo, por lo que atañe a la existencia de redes envejecidas o directamente obsoletas, lo que desencadena varios problemas prácticos: pérdidas de recursos hídricos y contaminación del suelo y de las aguas subterráneas⁸⁸⁸.

El último Estudio Nacional AEAS-AGA en España comenta que las tarifas por los servicios de agua no incluyen, habitualmente, los costes *“de renovación, inversión y amortización, para los cuales el sector viene reclamando desde hace años más inversiones para solventar el déficit de financiación”*⁸⁸⁹.

Esta falta de renovación puede deberse principalmente a los siguientes factores:

- Falta de capacidad económica del municipio para mantener sus redes (aunque en principio no se trata de una infraestructura excesivamente cara).
- Falta de capacidad técnica, si bien, salvo algún caso muy puntual por la especial orografía del terreno, debemos descartar esta posibilidad, dado que el establecimiento del alcantarillado no reviste, *a priori*, una gran complejidad técnica.
- O la más que probable falta de voluntad política en su inversión. Ciertamente, la renovación de estas redes ocultas bajo el suelo conlleva un menor rédito político que otras acciones municipales.

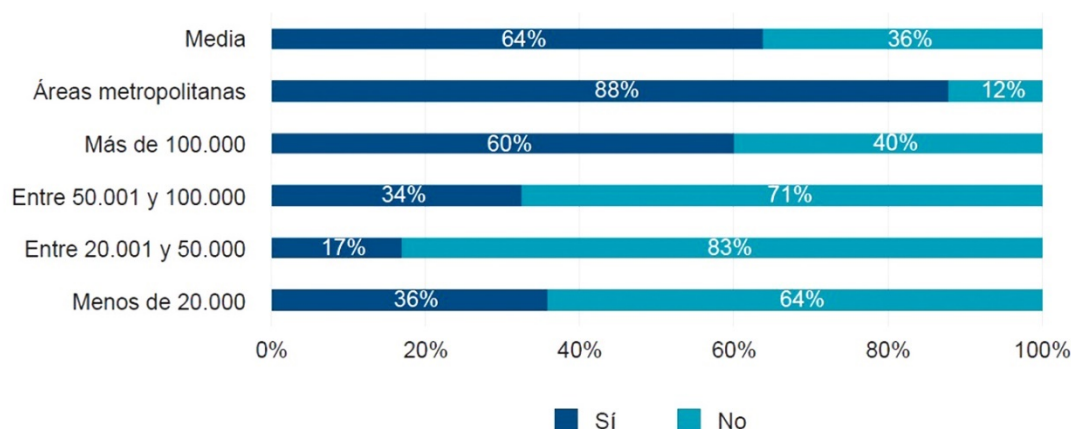
⁸⁸⁸ Como expone GAYA FUERTES, *“en el caso del agua potable, el envejecimiento de las tuberías conlleva mayores pérdidas de agua, incremento en el número de roturas y la posibilidad de la intrusión de patógenos en las tuberías. En el caso del saneamiento puede suponer problemas de infiltración, limitaciones de capacidad de las redes, vertidos no deseados y volúmenes de tratamiento muy superiores (con el consiguiente aumento de costes y energía”*. GAYA FUERTES, J., *Informe sobre la regulación del ciclo...*, op. cit., p. 8.

⁸⁸⁹ ALBIOL OLMELLA, C. AYUSO SOLÍS, A. y HERNÁNDEZ DE VEGA C., *“Perfil del sector...”*, op. cit., p. 33.

En cualquier caso, esta dejadez se corrobora con los siguientes datos obtenidos del último Estudio Nacional AEAS-AGA que refleja la escasa renovación o rehabilitación de la red de alcantarillado. De hecho, de media apreciamos una falta de mantenimiento y renovación del 36%, cifra francamente muy elevada y que predice futuros incumplimientos. Aunque, como seguidamente veremos, esta cifra media resulta muy engañosa porque en algunos municipios la tasa de falta de renovación alcanza un nefasto 64%, 71% o incluso un escandaloso 83%, lo que evidencia que algo está fallando en este punto y que es necesaria una intervención jurídica al respecto.

Pero, lo interesante de este Estudio es que desagrega los datos por tipo de población lo que nos puede ayudar a deducir si estamos ante un problema de índole competencial, de falta de capacidad económica o de otra índole, como intuimos.

Figura 23 - Renovación o rehabilitación sistemática de la red de alcantarillado por tipo de población (% de población)



Fuente: AEAS-AGA⁸⁹⁰.

Estos resultados son concluyentes y son muy ilustrativos. Los mayores problemas de existencia de alcantarillado obsoleto no se localizan, al contrario de lo que pudiera pensarse, en los municipios más pequeños de menos de 20.000 habitantes (aunque sus datos son francamente malos con un 64% de falta de renovación), sino en los municipios entre 20.001 y 50.000 habitantes, que podríamos calificar de *medianos* y que ofrecen la peor tasa de falta de reposición con un vergonzoso 83%.

Es más, incluso los pequeños municipios de menos de 20.000 habitantes muestran una mejor tasa de reposición (del 36%) que los municipios de entre 50.001 y 100.000 (que solo alcanzan el 34%).

⁸⁹⁰ VENTURA BALLESTER, P., “Alcantarillado y drenaje...”, *op. cit.*, p. 101.

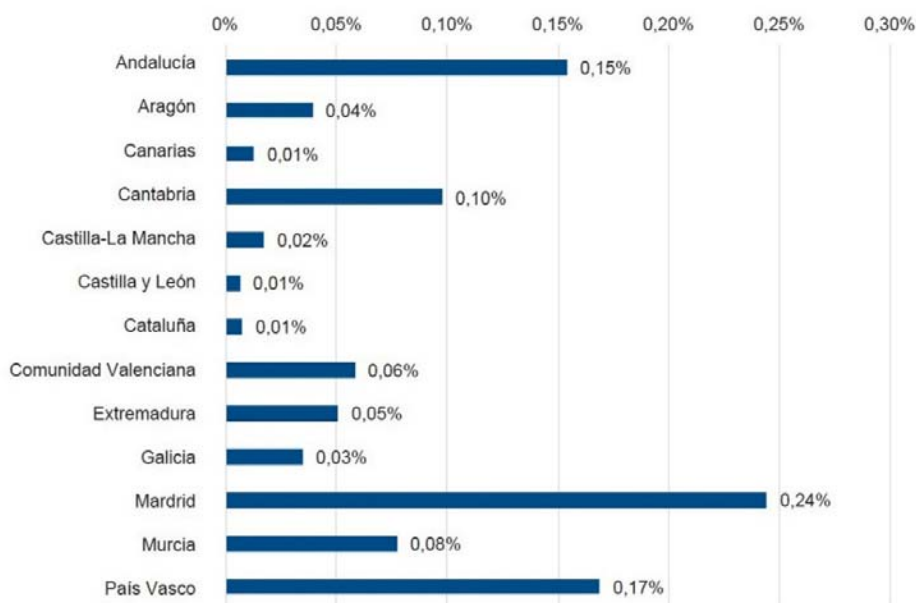
Estos datos, a nuestro juicio, evidencian que este problema, del mal estado de mantenimiento y reposición de la red de alcantarillado, más que de un problema de falta de capacidad del municipio es un problema simple y llanamente de voluntad política; pues es evidente que los municipios con una población entre 50.001 y 100.000 ostentan mucha más capacidad económica y de medios personales que los municipios con una población que no supera los 20.000 habitantes. Los remedios que introduzcamos deberán ir dirigidos, por tanto, a paliar esa falta de voluntad política.

Aunque pudiéramos pensar que este mejor dato en los municipios con menos de 20.000 habitantes se debe a la asistencia e intervención de las Diputaciones Provinciales, esta conclusión la descartamos porque incluso los grandes municipios, que cuentan con una población de más de 100.000 habitantes (y que es obvio que disponen de más medios personales, económicos y materiales), exhiben una mala cifra de falta de reposición del 40%, superior, por tanto, a los pequeños municipios.

A mayor abundamiento, el hecho de que se trata de un problema de voluntad política se evidencia también en la comparativa entre las áreas metropolitanas y los grandes municipios con una población superior a 100.000 habitantes, donde salen mejor paradas las primeras.

Asimismo, resulta muy ilustrador desglosar también esta información relativa a la renovación o rehabilitación de la red de alcantarillado por CC.AA. que no viene sino a corroborar lo que estamos comentando.

Figura 24 - Renovación o rehabilitación de la red de alcantarillado por CC.AA. (% de red/año)



Fuente: AEAS-AGA⁸⁹¹.

Al analizar estos datos, apreciamos las distintas velocidades a las que se rehabilitan estas infraestructuras y nos reafirma en la idea de que, como decimos, en la decisión de rehabilitación del alcantarillado intervienen razones más de índole política que parámetros objetivos de falta de capacidad del municipio en cuestión, dado que, si ello no fuera así, sería esperable una tasa de renovación más homogénea entre territorios.

La conclusión que extraemos de todo esto es que no se está ejerciendo, a nuestro juicio, adecuadamente esta competencia, produciéndose una falla en el sistema.

En efecto, la falta de renovación del alcantarillado implica: de un lado, el derroche de un recurso cada vez más valioso como es el agua (al producirse la fuga del recurso incrementando la escasez); y, de otro, favorece una mayor contaminación tanto de las aguas subterráneas como del suelo (esas fugas no solo se producen en las conducciones de agua potabilizada y no usada, sino en el alcantarillado que se ocupa de la recogida de las aguas residuales y, por tanto, contaminadas que no llegan a entrar en la depuradora).

La lógica consecuencia de todo ello es que se producirán futuros incumplimientos de la normativa comunitaria, pues la tasa de reposición no es la

⁸⁹¹ *Ibidem*, p. 101.

adecuada para el mantenimiento de la red en buen estado y el sostenimiento del servicio.

En definitiva, este análisis deja patente que las posibles soluciones y aportaciones a los problemas del alcantarillado que realicemos en este punto no vendrán de la mano de sugerir un cambio competencial, antes, al contrario, consideramos que la competencia de alcantarillado está perfectamente ubicada en el municipio dado su indisoluble vínculo al territorio como hemos expuesto.

Ahora bien, ello no significa que la misma no pueda y deba ser modulada en ciertos aspectos, con el establecimiento de un Ente Regulador a nivel nacional que unifique la metodología de cálculo de las tarifas de alcantarillado (no el precio a nivel nacional que evidentemente no puede ser único, pues ello depende de las características propias de cada municipio), para que, efectivamente, se recuperen los costes del servicio y se invierta en el mantenimiento y rehabilitación de estas infraestructuras; así como con una ley básica que determine la vida máxima útil de las conducciones y que garantice unas condiciones mínimas de igualdad de los ciudadanos en la calidad del servicio. Eso sí, dejando la competencia del diseño de la red y el trazado y ejecución de las obras al municipio, pues es ineludible que ello afecta a su urbanismo.

3.4 El servicio público de medioambiente urbano del art. 26.1.d) de la LBRL

Asimismo, en caso de que se alcance un determinado umbral de población (50.000 habitantes), se añade por el art. 26.1.d) de la LBRL que será de prestación obligatoria el *servicio de medioambiente urbano*⁸⁹². Esta segunda competencia, que podría presentar una cierta conexión con nuestro tema de estudio, no se concreta tal y como hubiera resultado deseable, quedando su formulación de forma muy abierta e indeterminada.

No obstante, dado que el agua es parte integrante del medioambiente, podemos afirmar que alcanza también al medio hídrico de ámbito, eso sí, urbano. Ello podría hacer alusión, en nuestra opinión, por ejemplo, a los recursos naturales que se localicen dentro del municipio como fuentes naturales, lagos o lagunas urbanas, y también a las

⁸⁹² Además, el art. 26.1.b) dispone que, en los municipios cuya población alcance la cuantía de 5.000 habitantes o más, se deberá garantizar, además, el *servicio de tratamiento de residuos*, cuya referencia la realizamos a los meros efectos de aclarar que no se refiere, en modo alguno, a las aguas residuales, sino que está orientado a la recogida de basuras.

infraestructuras verde y azules que ofrecen servicios ecosistémicos y pueden jugar un importante papel para frenar los desbordamientos de los sistemas de saneamiento y la saturación de las depuradoras en episodios de lluvia.

Sobre ello, algunos autores, como UTRERA CARO⁸⁹³ y HORGUÉ BAENA⁸⁹⁴ han interpretado que este servicio supone la implícita inclusión del tratamiento de las aguas residuales. A nuestro juicio, esta es una interpretación un tanto forzada.

3.5 Derivadas de la configuración de un servicio como de prestación obligatoria

3.5.1 La posibilidad de exigencia de prestación del servicio público y supuestos de responsabilidad por falta de prestación o prestación inadecuada en casos relacionados con el saneamiento y depuración

El hecho de que un servicio se configure como de prestación obligatoria, implica, como ya hemos expuesto en otros trabajos⁸⁹⁵, la posibilidad de su exigencia en caso de falta de prestación o prestación inadecuada, al margen de que pueda exigirse responsabilidad patrimonial a la Administración por haber padecido un daño.

Esa posibilidad de reivindicar la prestación del servicio se configura en la LBRL que determina que es un derecho de los vecinos *“exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio”* [art. 18.1.g) de la LBRL].

Correlativamente, se impone a estos vecinos la obligación de *“contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales”* [art. 18.1.d) de la LBRL]⁸⁹⁶.

Este precepto nos hace pensar automáticamente en la reclamación del alcantarillado porque, como hemos expuesto, se trata siempre de un servicio de prestación *obligatoria* a tenor del art. 26 de la LBRL, luego podrá reclamarse su

⁸⁹³ UTRERA CARO, S. F., “Agua y medio ambiente desde el punto de vista del derecho”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 6, 2004, pp. 201-214.

⁸⁹⁴ HORGUÉ BAENA, C., “Los objetivos medioambientales en el Derecho de Aguas”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 10, 2006, pp. 67-82.

⁸⁹⁵ BURGOS GARRIDO, B., “La garantía en la prestación del servicio de saneamiento de las aguas residuales urbanas”, en *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua* (Dir. E. Arana García; Coord. B. Burgos Garrido), Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 191-222.

⁸⁹⁶ Aplica el citado precepto en un caso de alcantarillado la STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Málaga, Sección 1ª) núm. 215/2024, de 1 de febrero.

ejecución. Ahora bien, el art. 18 de la LBRL dice literalmente que es posible exigir el cumplimiento de un “servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio”. Ello supone una ampliación del abanico de servicios que, en realidad, pueden ser reclamados, no quedando solo constreñidos a los supuestos del alcantarillado a tenor del art. 26. En nuestra opinión, ese carácter obligatorio del servicio puede venir de la mano del citado precepto o del legislador sectorial que puede configurar otros servicios como obligatorios, pudiendo alcanzar en estos supuestos a la depuración de las aguas (como, por ejemplo, se prevé en Andalucía).

En ambos casos, a tenor del mencionado art. 18 de la LBRL, se podrá exigir la prestación del servicio por estar así configurado.

Dicho esto, debemos aclarar que esta posibilidad de exigencia al Ayuntamiento no se trata de una habilitación general para cualquier ciudadano, sino que se circunscribe únicamente a los *vecinos* del municipio⁸⁹⁷, tal y como se deriva del tenor literal del propio precepto y como viene corroborando la jurisprudencia⁸⁹⁸. Asimismo, afirma esta última que este derecho se limita a la prestación de servicios obligatorios sin que quepa invocar otros derechos de índole general como el medioambiente⁸⁹⁹.

Así las cosas, si esta exigencia en vía administrativa no es atendida, los vecinos podrán ejercer la acción prestacional estipulada en el art. 29 de la LJCA, según la cual,

⁸⁹⁷ En este sentido, hemos de aclarar que la condición de *vecino* del municipio se adquiere al inscribirse en el Padrón Municipal, a la vista del art. 15 LBRL. Precepto que, a su vez, recoge la obligación de toda persona que viva en España de inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente, aclarando que quienes habiten en diversos municipios deberán inscribirse únicamente en el que vivan durante el periodo de tiempo más largo al año.

⁸⁹⁸ Así, por ejemplo, la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 3 de octubre de 1994 (recurso de casación núm. 2694/1990), en un caso donde los vecinos pretendían la instalación de un colector municipal, derecho que se les reconoce.

No obstante, hemos localizado alguna sentencia que reconoce el derecho de establecimiento de los servicios obligatorios a los interesados no por el hecho de ser vecinos, dado que no lo era el reclamante (argumento que adujo el Ayuntamiento, precisamente, para intentar que se denegase su petición) sino por tratarse de un propietario de una finca urbana que exigía la pavimentación de un camino hasta la misma. Es el caso de la STSJ de Cantabria (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 390/2018, de 28 de septiembre.

⁸⁹⁹ Así, por ejemplo, la STSJ de Andalucía, Sede de Granada (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 2867/2003, de 27 de octubre, se ocupa de un caso donde los vecinos instan el cierre de una fábrica de orujo que operaba sin licencia argumentando su derecho al medioambiente; sin embargo, la Sala rechaza el recurso al exponer que el derecho de los vecinos a reclamar debe circunscribirse al establecimiento de los servicios públicos obligatorios como el alcantarillado, y no a una categoría general como es el derecho al medioambiente; y concluye que la potestad sancionadora se sitúa en el caso de autos en la “protección del medioambiente y de la salubridad pública. Pero la forma de ejercicio de estas potestades no genera un derecho subjetivo en favor de la demandante a obtener determinado acto administrativo, y en particular, no configura a obtener como prestación el acto de clausura” que se pretendía, dado que ello no está referido al establecimiento de un servicio público obligatorio.

en los supuestos en los que la Administración en atención a una disposición general que no precise de actos de aplicación venga compelida a acometer una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas (en el presente caso, los vecinos del municipio), quienes tuvieran derecho a ella podrán reclamar a la Administración su cumplimiento; y, en caso de no ser atendida la reclamación en el plazo de tres meses, estos podrán deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración en vía jurisdiccional.

La prestación obligatoria por parte de los municipios de ciertos servicios, unida a la posibilidad de su exigencia por parte de los vecinos que otorga el art. 18 de la LBRL, está dando como fruto una interesante jurisprudencia que fortalece el control judicial sobre la efectiva prestación de los servicios por parte de la Administración municipal.

Al margen de lo anterior, pero también derivado de las obligaciones que pesan sobre el Ayuntamiento, se están reconociendo varios casos de responsabilidad patrimonial de los EE.LL. por incumplimientos en la prestación del servicio en supuestos donde se produce un daño a los particulares por falta de prestación del servicio o prestación inadecuada⁹⁰⁰.

En relación a esta última cuestión, como es bien sabido, nuestro Ordenamiento jurídico reconoce la responsabilidad patrimonial de las AA.PP. Ello encuentra su base en el art. 106.2 CE, en el principio de la tutela efectiva del ejercicio de los derechos e intereses legítimos que se promulga en el art. 24 CE y en el art. 9.3 CE. De modo que la Administración, de un lado, se convierte en garante de ese principio y, de otro, proclama el derecho de los particulares a ser indemnizados. Esta responsabilidad se configura en los arts. 32 y ss. de la LRJSP, así como, en lo relativo a su procedimiento, en la LPACAP. No es lugar aquí para ahondar en este instituto jurídico de sobra conocido, remitiéndonos a la más autorizada doctrina⁹⁰¹, así como a la jurisprudencia que precisa los elementos constitutivos de la responsabilidad⁹⁰².

⁹⁰⁰ Al respecto *vid.* CONCHA JARAVA M., “La responsabilidad patrimonial concurrente de las administraciones en el ejercicio de sus competencias. En especial, en materia de aguas”, en *La responsabilidad patrimonial de los Poderes públicos en el marco de la estructura territorial del Estado: III Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía* (Coord. A. M. López-López y E. Hinojosa Martínez), Comares, Granada, 2000, pp. 191-259.

⁹⁰¹ En especial, por lo que a la responsabilidad patrimonial de la Administración Local se refiere y también en materia de aguas y medioambiente, *vid.* BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de responsabilidad patrimonial de los Entes Locales*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2007; BLANQUER CRIADO, D. V., “La responsabilidad patrimonial de la Administración Local”, en *El Derecho local en la doctrina del Consejo de Estado* (Coord. J.

Simplemente, nos interesa resaltar que se han dado varios supuestos de apreciación de responsabilidad patrimonial respecto al ámbito que ahora estudiamos.

Los supuestos más típicos en los casos que nos ocupan son: de un lado, respecto del alcantarillado, la ausencia de prestación del servicio⁹⁰³, la producción de

Arozamena Sierra), BOE, Madrid, 2002, pp. 207-260; CONDE ANTEQUERA, J., “La responsabilidad de la Administración por daños derivados de fenómenos naturales: especial referencia al riesgo de inundación”, en *RAr.AP*, núm. 45-46, 2015, pp. 67-100; GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A., “La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en materia de aguas y obras hidráulicas”, en *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: estudio general y ámbitos sectoriales* (Dir. T. Quintana López; coord. A. B. Casares Marcos), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, vol. 2, pp. 1583-1640; MARTÍN REBOLLO, L., “La responsabilidad patrimonial de la Administración local”, en *Tratado de Derecho municipal* (coord. S. Muñoz Machado), Civitas, Madrid, 2003, vol. 1, pp. 773-872; y NOGUEIRA LÓPEZ, A., “Responsabilidad por daños ambientales”, en *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: estudio general y ámbitos sectoriales* (Dir. T. Quintana López; coord. A. B. Casares Marcos), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, vol. 2, pp. 1225-1260; y TORRES LÓPEZ, M. A., “La responsabilidad administrativa por el funcionamiento de los servicios públicos locales”, en *La responsabilidad patrimonial de los Poderes públicos en el marco de la estructura territorial del Estado: III Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía* (Coord. A. M. López-López y E. Hinojosa Martínez), Comares, Granada, 2000, pp. 191-259, entre otros.

⁹⁰² A saber: 1.º Que se haya cometido un hecho imputable a la Administración, tanto por acción como por omisión. 2.º Que como consecuencia del mismo se haya ocasionado un daño antijurídico, es decir, que la persona que lo ha sufrido no tenga el deber jurídico de soportarlo por alguna causa que lo justifique. En este sentido, la jurisprudencia viene indicando que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones públicas no las convierte en aseguradoras universales de todos los riesgos. Lo exigible es una prestación razonable y adecuada a las circunstancias, lo que se viene considerando un funcionamiento estándar del servicio. 3.º El daño alegado habrá de ser real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas, equivalente a daño o perjuicio en la doble modalidad de lucro cesante o daño emergente. 4.º Existencia de un nexo causal entre la acción u omisión de la Administración pública y la lesión producida. 5.º Que no concurra fuerza mayor u otra causa de exclusión de la responsabilidad.

Vid. SSTs (todas ellas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 14 de julio y 15 de diciembre de 1986; de 29 de mayo de 1987; de 5 de diciembre de 1988; de 17 de febrero y 14 de septiembre de 1989; de 12 de febrero, 21 y 22 de marzo y 9 de mayo de 1991; de 2 de febrero y 27 de noviembre de 1993; 18 de abril de 1995; y, 1 de febrero de 2012, entre otras muchas.

⁹⁰³ Es el caso de la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 25 de abril de 1989, que determina la obligatoriedad de prestación de ciertos servicios de las Corporaciones locales, como la adecuada evacuación de aguas residuales, reconociendo el derecho de los vecinos a exigir la prestación o el establecimiento del correspondiente servicio.

El recurrente, un vecino del municipio de Puigpunyent (Islas Baleares), presentó ante el Ayuntamiento un escrito solicitando que se adoptasen las medidas oportunas para poner fin inmediato a los vertidos de las aguas fecales del municipio al cauce. La sentencia estima esta petición.

De un lado, el TS sustenta su decisión en el art. 45 CE, que establece que “*todos tienen el derecho a disfrutar de un medioambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo*”. El Tribunal recuerda en este fallo el valor, más allá de lo programático, de un principio rector de la política social y económica como este del derecho-deber al medio ambiente, a la luz de lo expuesto en su STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 9 de mayo de 1986, en su FJ 2: “*pese a estar incluido bajo la rúbrica de los principios rectores de la política social y económica, no es una mera norma programática, que limite su eficacia al campo de la retórica política o de la estéril semántica de una declaración demagógica. Porque como ya precisó hace años el Tribunal Supremo norteamericano, en el caso Trop versus Duller, las declaraciones de la Constitución no son adagios gastados por el tiempo; ni una contraseña vacía de sentido. Son principios vitales, vivos, que otorgan y limitan los poderes del Gobierno de nuestra Nación. Son regulaciones de Gobierno. Y esta doctrina, aunque establecida por un Tribunal extranjero con referencia a la Constitución de su país es perfectamente trasladable a nuestro ámbito para subrayar el sentido de los arts. 9.1 y número 3 de la Disposición Derogatoria de la Constitución española. De manera que ese art. 49, como los demás de esa misma*

inundaciones por lluvias debido a la inadecuada prestación del servicio por diversos motivos (por ejemplo, por falta de mantenimiento del alcantarillado, carencia de funcionamiento de las estaciones de bombeo⁹⁰⁴, insuficiencia de los desagües de la red general de alcantarillado⁹⁰⁵ o por filtraciones provenientes del alcantarillado municipal); de otro lado, respecto del tratamiento y depuración de las aguas residuales, se han dado casos de responsabilidad por falta de depuración por funcionamiento anormal del servicio⁹⁰⁶.

Como en todo supuesto de responsabilidad patrimonial, cada situación donde se reclame por la mala prestación del servicio (en nuestro caso, de aguas) deberá ser analizada caso por caso para ponderar si concurren los requisitos para que así sea declarada conforme a lo establecido en los arts. 32 y ss. de la LRJSP, tal y como estos preceptos han sido interpretados por la abundante jurisprudencia al respecto.

A estos efectos, debemos tener claro dónde comienza el alcantarillado público y, por tanto, la posible responsabilidad de la Administración; pues ello determina la

rúbrica, como la totalidad de los que integran la Constitución, tienen valor normativo y vinculan a los Poderes públicos, cada uno en su respectiva esfera, a hacerlos eficazmente operativos”.

De otro, el TS, en su FJ 5, afirma que la LBRL “reconoce, además, el derecho de los vecinos a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio (art. 18). Es claro, por tanto, que el Municipio de Puigpunyent tiene la obligación, correlativa al derecho del recurrente, de adoptar las medidas adecuadas para poner fin a la situación que ha dado origen al pleito”.

⁹⁰⁴ Es el caso de la STSJ de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 1092/2007, de 3 de septiembre, en el que se aprecia responsabilidad patrimonial por los daños en un restaurante por inundación debida a la crecida de aguas en el alcantarillado público y la falta de funcionamiento de las estaciones de bombeo, por ausencia de fluido eléctrico.

⁹⁰⁵ En la STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 1057/2009, de 13 de julio, se declara la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento en una inundación producida en un local de negocio al demostrarse la insuficiencia de los desagües de la red general de alcantarillado al ser su diámetro inferior al necesario para la evacuación de las aguas que debían recibir, lo que provocó que las aguas residuales rebosaran por la arqueta, inundando el local y ocasionando los daños.

Otros supuestos que se ocupan de esta cuestión, si bien, en ambos se estima la concurrencia de culpas de la Administración con los interesados que reclaman son: la STSJ de Aragón (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 90/2000, de 4 de febrero, donde se aprecia la concurrencia por defectuosa instalación y mantenimiento de la tubería privada de vertido del edificio, o la STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 2751/2012, de 22 de octubre, donde una vivienda sufre una inundación debido a un atasco y retroceso del colector general de saneamiento, responsabilidad del Ayuntamiento, pero al mismo tiempo se da la circunstancia de que el sumidero por el que entró el agua residual en la vivienda se hallaba ubicado a una cota más baja que el nivel del suelo de la calle.

⁹⁰⁶ Por ejemplo, la STSJ de Islas Baleares (Sala de lo Contencioso-Administrativo) núm. 254/2002, de 8 de marzo, posteriormente, confirmada por el TS en su Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 14 de marzo de 2006, declara la responsabilidad patrimonial de la Administración municipal por los daños ocasionados a un particular como consecuencia del funcionamiento anormal del servicio público, dado que los vertidos municipales habían producido la contaminación de los acuíferos que nutren al pozo de la finca propiedad del demandante. Vemos, por tanto, que el incumplimiento de la garantía del saneamiento que han de prestar los municipios, puede conllevar aparejada la exigencia de responsabilidad.

posibilidad de exigencia de responsabilidad (si concurren el resto de circunstancias para apreciarla). De acuerdo con nuestros tribunales, *“la regla general es que la red de saneamiento de titularidad municipal comienza a partir de las arquetas ubicadas en la vía pública y que los enganches que discurren hasta la misma pertenecen a las comunidades de los edificios correspondientes”*⁹⁰⁷. Consecuentemente, si el daño se produce por el mal funcionamiento de las tuberías que se encuentran ubicadas entre una vivienda particular y la arqueta de registro, la responsabilidad no será de la Administración; dado que ese tramo de tubería no reúne la connotación de *alcantarillado público* sino de *conducción particular*.

Asimismo, al igual que en otros ámbitos donde se produce la responsabilidad patrimonial, la Administración prestadora del servicio podrá verse exonerada si concurren causas de fuerza mayor⁹⁰⁸. Por ejemplo, no es lo mismo que estemos hablando de un supuesto de insuficiencia del alcantarillado por lluvias habituales que por lluvias torrenciales a la hora de apreciar una posible exención de responsabilidad de la Administración por causa de fuerza mayor. Si bien, no basta con invocar dicha situación por parte de los Poderes públicos para que se vean exentos de responsabilidad, sino que habrá de probarse la misma, carga que les corresponde a estos⁹⁰⁹.

⁹⁰⁷ Ello determinó que se exonerase de responsabilidad al Ayuntamiento en la STSJ de Asturias (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 986/2006, de 31 de mayo, que estudia un caso donde se produce la inundación de un local comercial por el deficiente estado de la tubería de saneamiento en el terreno que discurre desde el interior del patio del edificio hasta la arqueta de saneamiento de la red.

A *contrario sensu*, en los supuestos donde la titularidad de la tubería es pública sí puede apreciarse responsabilidad, así en la STSJ de Castilla y León (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Valladolid, Sección 1ª) núm. 1766/2008, de 18 de julio, se indica que *“el túnel de desagüe del patio de la vivienda del actor es una canalización titularidad del Ayuntamiento demandado a quien le corresponde su conservación y mantenimiento”*; declarándose, por tanto, la existencia del nexo causal y la responsabilidad de la Administración municipal.

⁹⁰⁸ Para apreciar la misma, la jurisprudencia exige no solo que obedezca a un acontecimiento que sea imprevisible e inevitable (como el caso fortuito) sino también que tenga su origen en una fuerza irresistible extraña al ámbito de actuación del agente (SSTS, entre otras, de 30 de septiembre de 1995, 18 de diciembre de 1995, 6 de febrero de 1996, 31 de octubre de 2006 y 26 de abril de 2007).

⁹⁰⁹ Así lo afirma la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª), de 15 de diciembre de 1997.

En concreto, respecto a la temática de la que ahora nos ocupamos, en relación con el alcantarillado, podemos citar, por ejemplo, la SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 159/2016, de 3 de diciembre (FJ 7).

Igualmente, la STSJ de Castilla y León (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Valladolid, Sección 1ª) núm. 1766/2008, de 18 de julio, que en un supuesto donde se discute si la inundación ocasionada en una vivienda fue causa de la obstrucción en alcantarillado de las redes de saneamiento municipal y, como consecuencia, el agua retrocedió por las rejillas y sumideros y sanitarios de las viviendas rebosando o si la inundación se debió a la situación excepcional de las lluvias torrenciales, el Tribunal afirma que *“la Administración demandada no ha acreditado que las lluvias torrenciales caídas fuesen imposibles de controlar, ni que concurren las circunstancias de fuerza mayor, siendo a ésta a la que corresponde la carga de acreditar este hecho”*, declarando, por tanto, su responsabilidad patrimonial.

En otro orden de cosas, debemos señalar que resulta indiferente a estos efectos a la hora de exigir y apreciar la responsabilidad patrimonial que el Ayuntamiento gestione directamente el servicio o haya acudido a la gestión indirecta⁹¹⁰.

Así, el Dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid núm. 38/2013, de 6 de febrero, que traemos a un primer plano por realizar varias apreciaciones de interés en relación con la competencia que interesa destacar, analiza un caso de gestión indirecta del servicio donde una comunidad de propietarios reclama al Ayuntamiento de Madrid por los daños producidos en su edificio a causa de unas filtraciones provenientes del alcantarillado municipal.

El Ayuntamiento de Madrid pretende eludir su responsabilidad, argumentando que, en virtud de convenio de encomienda de gestión de los servicios de saneamiento, que suscribieron el Ayuntamiento de Madrid, el Canal de Isabel II y la C.A. de Madrid, es esta última quien tiene encomendada la gestión para su explotación a través de la entidad de Derecho público Canal de Isabel II, dándose la circunstancia de que, en una cláusula de dicho convenio, se estipulaba que le correspondería a esta entidad los trabajos de explotación y mantenimiento de la red municipal de alcantarillado. Por lo que el Ayuntamiento alegó su falta de legitimación pasiva en la reclamación para intentar exonerarse.

El Consejo Consultivo se manifiesta a este respecto diciendo que *“la Administración, como titular de un servicio público responde de su buen funcionamiento y es responsable frente a los ciudadanos de los daños que dicho servicio pueda causar, con independencia de su derecho de repetir contra el contratista, o ejecutante de las actividades que dicho servicio comporta, o con independencia de la figura a través de la cual se preste dicho servicio público”*;

⁹¹⁰ Así, por ejemplo, las SSTSJ de Murcia (ambas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 682/2002, de 29 de junio y núm. 203/2003, de 28 de marzo, afirman abiertamente que *“no cabe admitir la falta de responsabilidad por gestionar indirectamente el servicio de depuración al haber encomendado la prestación del mismo a la Empresa AQUAGEST no existiendo duda que cabe sancionar a las personas físicas o jurídicas que resulten responsables de los hechos constitutivos de infracción aunque sea a título de simple observancia, [...] sin que pueda desconocerse que la Corporación es responsable del vertido y depuración de aguas residuales, primero porque entre sus competencias está el tratamiento de aguas residuales (Art. 25. 2. 1 Ley 7/85 de 2 abril) y además en el caso es la titular de la autorización [...] de manera que la gestión indirecta del servicio de vertidos y depuración no le exonera de sus facultades de inspección, vigilancia y control en la prestación del servicio público por el concesionario, por lo que no existe inconveniente legal en atribuirle una posible culpa in vigilando”*.

Igualmente, la STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 159/2004, de 20 de febrero, también en un supuesto de gestión indirecta del servicio.

apreciando, en consecuencia, la responsabilidad solidaria de los citados, a asumir por entera por cada una de ellos.

Para sustentar esta decisión, el Consejo Consultivo de Madrid se basó especialmente en las SSTSJ de Madrid (ambas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 1349/2006, de 18 de julio de 2006, y núm. 1763/2008, de 25 de septiembre de 2008, donde, en supuestos similares donde intervenía el Canal de Isabel II, se afirma que *“el último responsable del servicio es siempre el Ayuntamiento por tratarse de competencias irrenunciables sin perjuicio del modo de prestarse la misma, todo lo cual hace que ambas Administraciones deban responder solidariamente de los daños causados”*.

A mayor abundamiento, argumenta el Consejo Consultivo que *“el hecho de que el Canal de Isabel II ejecute el servicio en virtud de una encomienda de gestión no excluye la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid, Administración a la que se ha dirigido el perjudicado en solicitud de responsabilidad patrimonial y frente al que debe responder”*. En relación con lo expuesto, en el Dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid núm. 125/2010, de 12 de mayo de 2010, se aclara, de nuevo, que: *“la encomienda de gestión no supone cesión de titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo competencia del órgano o entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda”*, de lo que deriva que la titularidad de la competencia, aun habiéndose producido una encomienda de gestión, sigue siendo municipal. Por tanto, queda claro que el Ayuntamiento no puede eludir su responsabilidad en estos supuestos.

No obstante, a pesar de que el alcantarillado se instituye como un servicio obligatorio, la responsabilidad patrimonial deberá ser, como decimos, analizada caso por caso, pues en atención a las especiales circunstancias que concurran, sí puede apreciarse algún caso de exención, aunque se trate de una competencia irrenunciable de los EE.LL.. Así, por ejemplo, hemos localizado algún supuesto donde, a pesar de que se reconoce la obligación de prestar el servicio de alcantarillado por el E.L., se atribuye la responsabilidad por completo a la concesionaria municipal⁹¹¹.

⁹¹¹ Es el caso la STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 1380/2018, de 12 de julio, que atribuye la responsabilidad de una inundación producida en un local de negocio a la concesionaria, estimando que la misma se había producido por el deficiente funcionamiento

3.5.2 La posibilidad de impugnación de los presupuestos locales

Aparte de la posibilidad expuesta de exigencia a los municipios determinada en el art. 18.1.g) de la LBRL, otra consecuencia de que un servicio se reconozca como obligatorio es que es posible la impugnación de los presupuestos generales de las EE.LL., de conformidad con el con el art. 170.b) del TRLHL, *“por omitir el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la Entidad Local, en virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo”*. En esta línea señala SÁNCHEZ MORÓN que el hecho de que un servicio se reconozca como obligatorio implica que *“los municipios deben crearlos y mantenerlos, asignando en los presupuestos municipales las partidas económicas necesarias, sin lo cual dichos presupuestos no son válidos”*⁹¹². Por tanto, como vemos, para la materialización de las obligaciones que estamos comentando el Ayuntamiento debe reservar los recursos económicos necesarios, lo que ha sido objeto de varios pronunciamientos jurisprudenciales⁹¹³.

de la red de saneamiento, en malas condiciones por el agotamiento de su vida útil. A pesar de haber recibido la concesionaria quejas de vecinos durante meses antes de producirse el siniestro, no informó al Ayuntamiento de dicha incidencia en el servicio, como estaba obligada. De ahí que el TSJ apreciase que la responsabilidad por el funcionamiento anormal del servicio público correspondía exclusivamente a la concesionaria. Todo ello, en base al art. 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que establece que *“será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato”*; aunque en el supuesto enjuiciado se aplica, por la fecha de los hechos, el art. 198.1 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Para un estudio más detenido de este y otros casos de responsabilidad patrimonial, vid. BURGOS GARRIDO, B., “Responsabilidad administrativa de los Entes Locales por falta de mantenimiento o inadecuación de las instalaciones de saneamiento y alcantarillado”, en *Riesgo de inundación en España: análisis y soluciones para la generación de territorios resilientes* (Edits. M.^a I. López-Ortiz y J. Melgarejo; Coord. P. Fernández-Aracil), Universidad de Alicante, Alicante, 2020, pp. 1293-1303.

⁹¹² SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo...*, op. cit., p. 348.

⁹¹³ Así, por ejemplo, la STS de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1^a, de 25 de abril de 1989, al reconocer el derecho de los vecinos a exigir la prestación de evacuación de las aguas fecales del municipio, señala que *“el Municipio de Puigpunyent tiene la obligación, correlativa al derecho del recurrente, de adoptar las medidas adecuadas para poner fin a la situación. Esa obligación y este derecho, suponen que el Ayuntamiento tiene que cumplir lo que se le ha solicitado, lo que implica, además, la obligación de incluir en sus presupuestos, si fuese necesario, las partidas para realizar las obras que son más adecuadas para poner fin a la situación actual de atentado al derecho del recurrente a un medioambiente adecuado. [...] esa obligación de allegar incluso los medios económicos oportunos está ínsita dentro de la de establecer y conservar en óptimas condiciones las instalaciones de vertido de aguas residuales, porque de otro modo podría no tener efectividad el derecho del recurrente”*.

Por su parte, la STSJ de Islas Baleares (Sala de lo Contencioso-Administrativo) núm. 254/2002, de 8 de marzo, posteriormente confirmada por el TS en su Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6^a) de 14 de marzo de 2006, se pronuncia en la misma línea al declarar, por un lado, el derecho del administrado al cese inmediato en la realización de cualquier vertido procedente de la depuradora municipal y, consecuentemente, la obligación por parte del Ayuntamiento de Alaró (Islas Baleares) de la eliminación de la contaminación de los acuíferos, disponiendo para ello los medios necesarios, inclusive la específica previsión de partidas presupuestarias; y añade una precisión interesante al puntualizar que, en su caso, deberá recabar *“la colaboración administrativa precisa de acuerdo con el reparto competencial”*.

Para ejercer esta acción estarán legitimados activamente, conforme al art. 170.1 del TRLHL, “a) *Los habitantes en el territorio de la respectiva Entidad Local; b) los que resulten directamente afectados, aunque no habiten en el territorio de la Entidad Local, y c) los colegios oficiales, cámaras oficiales, sindicatos, asociaciones y demás entidades legalmente constituidas para velar por intereses profesionales o económicos y vecinales, cuando actúen en defensa de los que les son propios*”.

3.6 La posibilidad de ejercicio de competencias delegadas del art. 27 de la LBRL que pueden estar obviamente relacionadas con el saneamiento y depuración de las aguas residuales

Finalmente, para completar el marco competencial de los municipios, debemos aludir a la posibilidad contenida en el art. 27 de la LBRL, por el que los municipios puedan ejercer *competencias delegadas* tanto por parte del Estado como de las CC.AA. (entre las que se podrán encontrar las relacionadas con nuestro objeto de estudio).

Ahora bien, para ello se exige, entre otras cuestiones, que la delegación que se efectúe implique una mejora de eficiencia de la gestión pública, coadyuve a la supresión de duplicidades administrativas y respete la normativa sobre sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria, debiendo acompañarse de una memoria económica en la que se pondere su impacto y sin que pueda implicar un mayor gasto público⁹¹⁴.

Al margen de las condiciones habituales de la delegación para cualquier competencia, nos interesa detenernos en el art. 27.3 de la LBRL, que prevé la posibilidad de delegar (tanto en los municipios como en otros EE.LL.) determinadas competencias de contenido ambiental y que, por ello, son de nuestro interés. En concreto, se alude a las competencias de:

- vigilancia y control de la contaminación ambiental [art. 27.3.a) de la LBRL];
- protección del medio natural [art. 27.3.b) de la LBRL];

⁹¹⁴ El resto de los requisitos consisten en que en la delegación deberá precisarse el alcance, contenido, condiciones y duración de la competencia que se delega. Sujetándose la misma a un marco temporal no inferior a cinco años, así como al hecho de que control de eficiencia se reserve la Administración delegante y a que se señalen los medios personales, materiales y económicos, que esta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las AA.PP. (art. 27.1 de la LBRL).

Sobre las potestades de la Administración delegante, la aceptación del Municipio interesado, la financiación y las causas de revocación o renuncia de la delegación, *vid.* los apartados 4 a 8 del art. 27 de la LBRL, al cual nos remitimos por ser los generales de esta figura jurídica.

- e inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales [art. 27.3.i) de la LBRL]. Lo que puede tener su relación con el uso que se haga de las aguas en estos establecimientos y actividades.

Ahora bien, debemos puntualizar que esta enumeración que efectúa el art. 27.3 de la LBRL es meramente ejemplificativa, por lo que nada obsta a que puedan ser objeto de delegación otras competencias de índole ambiental o hídrica (como, de hecho, así se prevé en la legislación sectorial al respecto).

3.7 Las competencias de la Diputación Provincial en relación con la evacuación y tratamiento de aguas residuales

La autonomía provincial se reconoce en nuestra Carta Magna, pero sin precisar cuáles son “*estos intereses ni cuál el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a la Provincia*” [STC (Pleno) 32/1981, de 28 de julio, FJ 3]. Ello implica que, de conformidad con la jurisprudencia, como en los municipios, la configuración de esta autonomía provincial corresponde al legislador ordinario.

En efecto, tal y como reconoce la jurisprudencia, la configuración de las competencias locales como provinciales, respetando el núcleo esencial de su autonomía local, es una tarea que corresponde al legislador básico. Nuestro TC precisa que “*una redefinición al alza de las competencias provinciales por parte del legislador básico estatal puede conllevar lógicamente una redefinición a la baja de las competencias municipales y que el resultado de todo ello sea una dinamización de la garantía constitucional de la autonomía provincial (arts. 137 y 141 CE), compatible con la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). Esta es una opción constitucionalmente posible, sin perjuicio de que los arts. 137 y 140 CE obligan en todo caso a asegurar que los municipios intervengan en los asuntos que les afectan con un grado de participación tendencialmente correlativo a la intensidad de sus intereses*” [STC (Pleno) 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11]⁹¹⁵.

⁹¹⁵ En esta línea, ya la pionera STC (Pleno) 32/1981, de 28 de julio, anunciaba que era posible esta redistribución; si bien, ya que la CE prefigura “*una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito. Prescindiendo ahora de otras consideraciones, es lo cierto que, si el poder público ha de distribuirse entre más entes que los anteriormente existentes, cada uno de éstos ha de ver restringida lógicamente parte de la esfera de dicho poder que tenía atribuida. En*

Asimismo, la jurisprudencia indica que *“la Ley debe especificar y graduar las competencias provinciales teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernan a la comunidad provincial y sin más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza”* [STC (Pleno) 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2]. Por consiguiente, las competencias provinciales pueden ampliarse en detrimento de las municipales siempre que ello no vulnere el núcleo esencial de los municipios.

En definitiva, de acuerdo con la doctrina del TC, *“las competencias de la Diputación serán, las que decidan atribuirle el Estado y las Comunidades Autónomas, cada cual, en el marco de sus competencias, sin perjuicio de la garantía constitucional de la autonomía provincial”* [SSTC (todas del Pleno) 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 3 y 41/2016, de 3 de marzo, FJ 9].

Ahora bien, como apunta CARBONERO GALLARDO, al quedar las competencias de las Provincias *“al albur de leyes posteriores”*, lo cierto es que, para cuando el Estado aprobó la LBRL, *“las Comunidades Autónomas ya tenían sus Estatutos aprobados, vigentes, y con unos repartos competenciales nada generosos hacia las Entidades Locales, en general, y cicateros o nulos para las Provincias”*⁹¹⁶, por lo que ni la CE ni los Estatutos de Autonomía les reconocieron un papel más protagonista.

No obstante, si bien es cierto que la CE no precisa cuáles son los intereses propios de las Provincias, a juicio de GAMERO CASADO y FERNÁNDEZ RAMOS, *“debe entenderse que estos intereses derivan de su condición de agrupación necesaria de municipios. Es decir, los intereses provinciales no deben conceptuarse como*

definitiva, hay que efectuar una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades, para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica” (FJ 3).

Igualmente, la STC 103/2013, de 25 de abril, respecto de la ampliación de las competencias provinciales y la reducción respectiva de las comarcales, señala que, al coexistir diversas Entidades Locales superpuestas sobre un mismo territorio, la definición del modelo de autonomía de cada una de ellas influye, necesariamente, en el resto, *“sin que desde el punto de vista constitucional, haya más limitaciones a la hora de configurar el modelo básico de autonomía que las que vienen determinadas por el respeto al contenido esencial de la autonomía provincial, y el respeto al contenido esencial de la autonomía de esas otras Entidades Locales”* (FJ 5).

Todo lo anterior ha sido corroborado más recientemente por la STC (Pleno) 111/2016, de 9 de junio, FJ 9, que se reafirma sobre ello.

⁹¹⁶ CARBONERO GALLARDO, J. M., “El nuevo papel de las Diputaciones Provinciales”, en *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local: el nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (Coords. J. A. Carrillo Donaire y P. Navarro Rodríguez), El Consultor de los Ayuntamientos: La Ley, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2014, p. 240.

*intereses sustancialmente diversos de los intereses municipales, sino como intereses estrechamente vinculados a aquéllos, dado ese carácter de segundo grado que representan las Provincias*⁹¹⁷. Razonamiento del todo lógico.

En relación a ello, el TC considera que *“cabe considerar como núcleo de su actividad el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial, a cargo de las Diputaciones Provinciales u otras Corporaciones de carácter representativo; actividad que se traduce en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial, de tal manera que la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada”*. En definitiva, *“las competencias instrumentales –aquellas que tienen al municipio por destinatario inmediato–, entroncan directamente con la Constitución: el apoyo a los Municipios radicados en su ámbito territorial constituye el núcleo de la actividad de la provincia, en cuanto entidad local determinada por la agrupación de Municipios (art. 141.1 CE)”* [STC (Pleno) 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2].

Este reconocimiento de la autonomía provincial se ha trasladado a nuestra LBRL. En concreto, el art. 31 de la LBRL configura a la Provincia como una E.L. compuesta por la agrupación de municipios con unos fines propios y específicos que radican en salvaguardar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en el marco de la política económica y social, y, en concreto, en garantizar la prestación integral y apropiada en todo el territorio provincial de los servicios de competencia municipal; y, de ahí, nuestro interés en aludir aquí al rol que puede jugar la provincia.

Es obvio que en los últimos años se ha acrecentado el debate sobre las Provincias de régimen común⁹¹⁸ encontrando quienes apuestan por su supresión⁹¹⁹ y quienes abogan por su mantenimiento y/o la revitalización de un gobierno local

⁹¹⁷ GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual...*, op. cit., p. 284.

⁹¹⁸ Si bien, la controversia sobre su existencia hunde sus raíces en la historia, vid. al respecto NIETO, A., “Diputaciones Provinciales, hijas legítimas del constitucionalismo”, en *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 11, 2010, pp. 9 y 10. Su papel, tras la llegada de la CE, fue analizado desde el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada en la obra dirigida por ROCA ROCA, E., *Provincia y Diputaciones Provinciales en el Estado de las Autonomías*, CEMCI, Granada, 1980.

⁹¹⁹ ZAFRA VÍCTOR, M., “Relaciones entre Municipios y Provincias”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29 (ejemplar dedicado a “Reforma del Estado y Gobiernos locales”), 2012, p. 121.

intermedio cuya razón de ser es, precisamente, suplir las carencias municipales en la prestación de los servicios⁹²⁰.

El *Libro Verde* de la Fundación Democracia y Gobierno Local lleva a cabo un profundo análisis del papel de la provincia y efectúa varias propuestas para su refuerzo, en las que no podemos detenernos por exceder del objeto de nuestro trabajo⁹²¹.

Al hilo de lo expuesto, se concluye que deberían reconocérsele competencias propias “*de carácter material o sustantivo, sin perjuicio de mantener y mejorar las competencias funcionales que actualmente desempeñan*”, adecuando su financiación a las competencias que realiza⁹²². Si bien, para ello, como reconoce el propio Libro, se requiere un amplio consenso, siendo recomendable un Pacto de Estado en este sentido.

En efecto, el refuerzo de las Provincias podría ser una solución a los problemas de prestación de servicios que presentan los municipios. Esta era, precisamente, la finalidad inicial perseguida con la reforma de la LBRL de 2013 que ha sido calificada en su versión final por algunos autores como “*remedio parcial*”⁹²³. Pero, antes de determinar si esta puede ser la solución, veamos primero qué papel juegan las Diputaciones Provinciales en la LBRL y, en los epígrafes siguientes, si se les ha

⁹²⁰ En relación a esta última postura, CARBONERO GALLARDO sostiene que debería abordarse su reforma desde un triple eje: sistema electoral, organización institucional y financiación. CARBONERO GALLARDO, J. M., “El nuevo papel de las Diputaciones Provinciales”, *op. cit.*, pp. 246 y 247.

También defiende las bondades de la Provincia SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “El papel de la Provincia en el Estado autonómico”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 30, 2012, pp. 71 y ss., entre otros muchos.

⁹²¹ Pero, si nos interesa fijarnos en sus conclusiones: “*la Provincia, por determinación constitucional, debe ser la pieza central de la arquitectura institucional básica, con la única excepción de las islas*”; “*el minifundismo municipal actualmente existente, así como el ejercicio de determinadas competencias o la prestación de ciertos servicios por razones de escala, conducen directamente a situar a la provincia como escalón de gobierno intermedio más apropiado, tanto por tradición como por experiencia y capacidad de gestión, para articular la intermunicipalidad. Las soluciones institucionales emergentes de otros Gobiernos locales intermedios (complementarios o alternativos a la provincia) no han dado, hasta la fecha, resultados satisfactorios, lo que justifica más aún la existencia de la provincia (junto con las islas) como elemento nuclear de la intermunicipalidad*”. FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL, *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico* (Dir. Rafael Jiménez Asensio; Coord. M. Salvador Crespo), Barcelona, 2011, p. 197, disponible en la URL: <https://gobiernolocal.org/libro-verde-los-gobiernos-locales-intermedios-en-espana/>

⁹²² *Ibidem*, p. 193.

⁹²³ CARBONERO GALLARDO considera que se debe avanzar mucho más en la reforma de la Provincia desde un triple eje: sistema electoral, organización institucional y financiación; para ello aboga por “*consolidar y actualizar de sus competencias funcionales sobre las materiales de los municipios, reconocerles también a ellas algunas competencias materiales y legitimarlas como institución de gobierno y administración mediante la elección directa para las provincias*”. CARBONERO GALLARDO, J. M., “El nuevo papel de las Diputaciones Provinciales”, *op. cit.*, p. 260.

atribuido alguna competencia por parte de la normativa sectorial autonómica o, en suma, cómo se ha solucionado el problema de la supramunicipalidad en el agua.

Dicho esto, y ocupándonos en este epígrafe de la LBRL, vamos a aludir a varias importantes atribuciones de la Provincia, a saber:

- Su labor de coordinación en los servicios de evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios y la prestación de la Diputación Provincial de los servicios públicos de carácter supramunicipal, y, en su caso, supracomarcial.

3.7.1 La coordinación de la Diputación Provincial de la evacuación y tratamiento de aguas residuales

Una de las principales novedades que introdujo la LRSAL en 2013 fue la atribución a las Diputaciones Provinciales de la competencia de coordinación de ciertos servicios que se recogen en el art. 26 de la LBRL.

Indica SÁNCHEZ MORÓN que, precisamente, la coordinación se requiere cuando se aprecia una concurrencia de intereses entre dos Administraciones. Aunque ello resulte una obviedad, no está de más aclarar, como hace el autor, que las potestades de coordinación *“sólo proceden cuando hay algo que coordinar, es decir, como indica el art. 10.2 de la LBRL, cuando las actividades o los servicios de competencia de una Administración trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de otras Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas. No hay coordinación legítima donde no existe interdependencia de las competencias que se dicen coordinar”*⁹²⁴. Ello nos interesa remarcarlo porque, en el caso que nos ocupa, se aprecia fácilmente cómo el interés de la depuración de las aguas trasciende al del municipio pues la contaminación de los cursos de agua no atiende a fronteras administrativas.

En concreto, la coordinación de los servicios que se atribuyó a las Diputaciones Provinciales tras la citada reforma consiste en que el art. 26.2 de la LBRL ahora consigna que, en los municipios que no se alcancen los 20.000 habitantes, será la Diputación Provincial o entidad equivalente (Cabildos y Consejos insulares) la

⁹²⁴ SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo...*, op. cit., pp. 265 y 266.

encargada de coordinar la prestación de, entre otros servicios, la *evacuación y el tratamiento de aguas residuales*. Como sabemos, la evacuación alude al alcantarillado y colectores y el tratamiento de las aguas a la depuración.

El hecho de que se cifre en 20.000 habitantes la población para la atribución de esta competencia a las Diputaciones tiene bastante relevancia práctica, ya que ello atañe a más del 95% de los municipios españoles⁹²⁵.

A nuestro juicio, es totalmente lógico y oportuno que se prevea esta labor de coordinación por parte de la Diputación Provincial o entidad equivalente dada la menor capacidad técnica y de recursos, en líneas generales, de estos municipios. Sin embargo, tal y como apunta ARANA GARCÍA, *“las Diputaciones cuentan con un rol coordinador definido en la legislación estatal que, debido a la práctica habitual instaurada, puede no estar siendo asumido por varias de estas Administraciones”*⁹²⁶. Sería ideal que así fuera, pero tal y como vamos a ver, en la normativa sectorial se ha preferido acudir a otras figuras supramunicipales (como la Comarca, en Cataluña).

Respecto a las técnicas de coordinación, debemos apuntar que estas son muy variadas, siendo las más habituales los planes y programas en cuya elaboración suelen intervenir las Administraciones coordinadas. También son posibles, como técnicas de coordinación, las decisiones de homologación y registro, informes vinculantes, determinados actos de aprobación, o los procedimientos conjuntos o bifásicos en los que intervienen sucesivamente varias Administraciones. En cualquier caso, lo importante, como expone SÁNCHEZ MORÓN, es que *“las potestades de coordinación previstas por las normas no pueden limitar de manera espuria o desproporcionada, con relación a su fin propio, la autonomía de las Administraciones coordinadas, ni convertirse en un instrumento de control político o de oportunidad”*⁹²⁷.

Ahora bien, aunque, en principio la cifra de 20.000 habitantes puede parecer correcta e incluso más garantista que la DTARU (que acoge la obligación de instalar sistemas colectores a las aglomeraciones con más de 15.000 habitantes-equivalente), ello no tiene por qué ser necesariamente así. Es más, pueden producirse casos en los que un municipio de inferior población, pero con una elevada carga contaminante, venga obligado a implantar estos colectores por la Directiva y, sin embargo, no se prevea esa

⁹²⁵ FUENTES i GASÓ, J. R. y CASADO CASADO, L., “La reordenación...”, *op. cit.*, p. 540.

⁹²⁶ ARANA GARCÍA, E., “La obra hidráulica como elemento determinante...”, *op. cit.*, p. 327.

⁹²⁷ SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo...*, *op. cit.*, p. 265.

labor de coordinación de la Diputación Provincial por no alcanzar los 20.000 habitantes censales. Igualmente, este razonamiento resultaría aplicable a las obligaciones de tratamiento de aguas residuales que impone la norma comunitaria.

Y ello, porque aquí la LBRL, al referirse de modo genérico a todos los servicios, obviamente, no tiene en cuenta las peculiaridades del ámbito hídrico y las obligaciones marcadas por la DTARU que se refiere al concepto de *habitante-equivalente* y no al concepto de *habitante censal*, que no es lo mismo.

Por este motivo, abogamos en este punto por una reforma de la LBRL en el sentido, de que para la labor de coordinación de la Diputación sobre la obligación de evacuación y tratamiento de las aguas residuales se precisara la referencia no a los habitantes censales sino a los habitantes-equivalente.

Asimismo, para coordinar⁹²⁸ esta prestación de servicios, sigue diciendo la LBRL en su art. 26.2 que la Diputación *propondrá*, con el consentimiento de los municipios implicados, la forma de prestación, que puede consistir, bien en la prestación directa por la Diputación, o bien en la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Esta previsión no deja de ser una mera proposición sujeta a la voluntariedad municipal, así que nada se impone⁹²⁹. No soluciona nada si no se cuenta con la anuencia del municipio.

Precisamente, debido a esa dependencia de la voluntad de los municipios, algunos autores como SÁNCHEZ MORÓN estiman que ese refuerzo de la Provincia “*no se ha consolidado*”⁹³⁰. Con carácter previo a esta sentencia un sector importante de la doctrina mostró dudas sobre la constitucionalidad del referido inciso.

⁹²⁸ De nuevo, como ha criticado nuestro TC, “*el legislador llama coordinación a fórmulas que la doctrina constitucional denomina colaboración, cooperación o, todo lo más coordinación voluntaria*”, como criticara la STC (Pleno) 111/2016, de 9 de junio, en su FJ 11.

⁹²⁹ En efecto, aunque es cierto que la reforma de 2013 supuso un cierto refuerzo de la Provincia, su papel no deja de depender de la voluntad de los municipios, como ya evidenciaron las SSTC (todas del Pleno) 41/2016, de 3 de marzo, 111/2016, de 9 de junio y 168/2016, de 6 de octubre.

⁹³⁰ En la reforma que se aprobó en 2013, se contenía que esa propuesta la efectuaba la Diputación Provincial al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y que, para reducir los costes efectivos de los servicios, el mencionado Ministerio decidiría sobre la propuesta formulada (que debía además contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma, si era la Administración que ejercía la tutela financiera), de modo que se hacía recaer la decisión no sobre el municipio sino sobre el Ministro. Pero este inciso fue declarado inconstitucional por la STC (Pleno) 111/2016, de 9 de junio, justificando dicha decisión en que el “*art. 149.1.18 CE autoriza al Estado a adoptar normas, pero sin agotar la disciplina*” y que esta “*competencia alcanza solo a la regulación, y ni siquiera toda ella; está limitada a las bases y no a la función ejecutiva [por todas, SSTC 214/1989 FJ 1; y 41/2016 FFJJ 3, 5, 6 y 7]. Consecuentemente, al atribuir la indicada función al Ministerio de Hacienda y Administraciones*

Esta competencia de coordinación fue sometida a debate y análisis por la STC (Pleno) 111/2016, de 9 de junio, que declaró que es perfectamente posible asignar la competencia de coordinación a las provincias dados los *“amplios márgenes de configuración que la Constitución atribuye al legislador básico, en particular, para elegir la forma de alcanzar objetivos constitucionales indeclinables, como son la eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y la estabilidad presupuestaria como norma de conducta a la que están sujetas las Entidades Locales (art. 135.2 CE)”*; aunque, *“a su vez, el legislador, dentro de los amplios márgenes con que cuenta para diseñar fórmulas de coordinación provincial, debe asegurar que el grado de capacidad decisoria que conserve el municipio sea tendencialmente correlativo al nivel de interés municipal presente en el asunto de que se trate”*; esto es, reconociéndoles su derecho de participación para preservar la garantía institucional de la autonomía local.

Por ello, concluye el TC que puede entenderse que el precepto es constitucional al interpretarse que *“en ausencia de indicaciones básicas más precisas en torno al alcance de las facultades de coordinación de la Diputación provincial, la legislación autonómica sobre régimen local o las regulaciones sectoriales hayan de concretarlas. Tales regulaciones habrán de predeterminedar suficientemente aquellas facultades ajustándose a las prescripciones básicas (que obligan a tomar en consideración el ‘coste efectivo’) y a la Constitución (que obliga a asegurar que la capacidad decisoria municipal sea tendencialmente correlativa al nivel de interés municipal involucrado). La previsión impugnada debe interpretarse, por tanto, en el sentido de que precisa de complementos normativos que, en todo caso, deben dejar márgenes de participación a*

Públicas, no puede ampararse en este título competencial”. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo...*, op. cit., p. 392.

Lo cierto, es que con carácter previo a esta sentencia un sector importante de la doctrina mostró las dudas sobre la constitucionalidad del referido inciso. Así, por ejemplo: RIVERO YSERN, para quien este inciso afectaba tanto a la autonomía local y a su potestad de autoorganización como a *“las competencias autonómicas sobre el Régimen local al relegar a un simple informe no vinculante su participación en la toma de la decisión final al respecto”*. El sistema, a su juicio, no se ajustaba a *“los parámetros constitucionales”* y, lo consideraba *“inviabile en la práctica pues, siempre a nuestro modesto saber y entender, fijar un coste efectivo generalizado por servicios sin atender a criterios diferenciados es tan complejo como poco recomendable”*. RIVERO YSERN, J. L., *“La crisis económica...”*, op. cit., p. 37.

No obstante, no se declaró la inconstitucionalidad de todo el precepto, que sabemos que está vigente, sino solo la parte que atribuía el poder de decisión al Ministerio. Declarándose la constitucionalidad del resto.

los municipios”. Puede priorizarse, por tanto, a través de una norma sectorial, actuando como complemento normativo, cómo ha de ser esa coordinación⁹³¹.

Finalmente, añade el art. 26.2 de la LBRL que *“cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado”* (art. 26.2 último inciso). Observamos, por tanto, que la Ley de Bases deja abierta la posibilidad de esta gestión municipal por razones económicamente más eficientes.

Asimismo, sobre la posibilidad de gestión municipal por razones económicamente más eficientes, el art. 116.ter de la LBRL exige que los EE.LL. realicen un cálculo, antes del 1 de noviembre de cada año, del *“coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior”*⁹³².

A tal objeto, el art. 36.1.h) de la LBRL asigna a las Diputaciones Provinciales o entidades equivalente una serie de competencias propias, entre ellas *“el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia”*. Resulta muy ilustrativo a estos efectos que se contemple que, en el caso de que detecte que estos costes son más elevados que los relativos a los servicios coordinados o prestados directamente por ella, *“ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes”*⁹³³.

A estos efectos, la Diputación aprueba con carácter anual un Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya redacción deben participar los municipios de su Provincia que son los beneficiarios directos⁹³⁴. Estos

⁹³¹ Afirma RIVERO YSERN que este art. 26.2 de la LBRL presenta una *“redacción confusa”* con problemas interpretativos, considerando que *“no se definen con claridad las competencias del Municipio ni las de la Provincia ni las del Estado en orden a la prestación de estos servicios”*⁹³¹. Sin duda, el precepto podría haber presentado una mayor claridad. *Ibidem*, p. 36.

⁹³² Esta labor se desarrolla por las Diputaciones Forales por lo que respecta al País Vasco, de conformidad con la DA segunda de la LBRL.

⁹³³ Para CARBONERO GALLARDO, *“ese ofrecimiento no es una imposición, y por lo tanto se parece más a la cooperación o incluso concertación que a la coordinación”*. CARBONERO GALLARDO, J. M., *“El nuevo papel de las Diputaciones Provinciales”*, op. cit., p. 255.

⁹³⁴ Añade el art. 36.2 de la LBRL que *“el plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, criterios que en todo caso han de ser objetivos y*

planes se financian con cargo a los presupuestos de la Diputación y también pueden ser objeto de aportaciones y subvenciones estatales y autonómicas. En este Plan provincial, a nuestros efectos, pueden contemplarse obras relacionadas con el saneamiento y la depuración de las aguas residuales.

Asimismo, prevé el inciso final del art. 26.2 de la LBRL que *“cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios”*. Ello es del todo lógico, dado que si debe prestar el servicio debe contar con la financiación oportuna para hacerlo efectivo.

En otro orden de cosas, debemos destacar que la LBRL dispone que la asistencia de las Diputaciones o entidades equivalentes a los municipios debe encaminarse *“preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos”* (art. 26.3 de la LBRL). Lo que, a los efectos del presente trabajo, tiene su incidencia en el alcantarillado, que se reconoce como servicio mínimo.

Por último, al margen de las competencias de las Diputaciones que se estipulan en el precepto, debemos recordar que las leyes estatales básicas y autonómicas sectoriales pueden señalar otras en el mismo concepto. Más aún cuando la depuración no está configurada como servicio mínimo municipal, sino solo el alcantarillado, por lo que la Diputación podría asumir competencias, respetando, claro está, la debida participación de los EE.LL. sin que ello atente contra la LBRL. Esto ocurre, como veremos, por ejemplo, en la Ley de Aguas andaluza, donde se ha asignado la posibilidad de prestar el servicio de depuración a la Diputación Provincial (art. 34 de la LAA). También una ley sectorial autonómica podría determinar fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otros entes supramunicipales.

equitativos, podrá financiarse con medios propios de la Diputación o entidad equivalente, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos”.

3.7.2 La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios y la prestación de la Diputación Provincial de los servicios públicos de carácter supramunicipal, y en su caso, supracomarcal

La LBRL (tras su reforma de 2013)⁹³⁵ prescribe en su art. 36.1 que, son competencias propias de la Diputación o entidad equivalente *“las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, [llámese especialmente la atención sobre esta expresión] las siguientes:*

En primer lugar, *“la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión”* [art. 36.1.b) de la LBRL]. Labor tradicional de la Diputación Provincial y presente en la LBRL desde la primera versión del texto en 1985⁹³⁶.

Pero, la que más nos interesa resaltar es la competencia propia de *“la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial”* [art. 36.1.c) de la LBRL].

Esto, puesto en conexión con el concepto de aglomeración urbana, y las obligaciones de depuración que sobre ella pesan implica que, en aquellos casos en los que la aglomeración esté configurada por dos o más municipios o partes del mismo (y que, por tanto, tenga un ámbito supralocal), podrían ser las Diputaciones Provinciales las que prestasen el servicio de depuración.

La STC (Pleno) 111/2016, de 9 de junio, interpreta el art. 36.1.c) de la LBRL y llega a la conclusión de que esta labor de prestación de los servicios públicos se configura aquí de modo que, *“si los Ayuntamientos no los prestan, la Diputación provincial podrá hacerlo con carácter subsidiario. [...] De modo que la Diputación provincial llevará a cabo la gestión de estos servicios si el municipio no ha recibido el encargo de hacerlo (porque no tenga atribuida la competencia o no la ejerza por*

⁹³⁵ Con carácter previo a la misma, la LBRL no determinaba qué servicios eran de su competencia relegando esta cuestión por completo a la legislación sectorial y a la legislación de desarrollo del Estado; legislaciones que como apunta SÁNCHEZ MORÓN *“no han sido precisamente generosas con las Diputaciones”* produciéndose más bien un *“vaciamiento de la autonomía provincial”*. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo...*, op. cit., p. 391.

⁹³⁶ Esta atribución provincial de la asistencia *“lejos de vulnerar la autonomía municipal, contribuyen a facilitar su desarrollo efectivo”* [STC (Pleno) 111/2016, de 9 de junio, FJ 11].

delegación) o si, habiéndolo hecho, no lo ejerce efectivamente”⁹³⁷. Y decimos que podrían desempeñar esta tarea porque esta atribución como competencia propia de la Diputación, necesita y dependerá de la concreción posterior que efectúe la legislación sectorial en este extremo.

Ya lo indicaba FANLO LORAS, aunque refiriéndose al art. 25.2 de la LBRL, se *“requiere la necesaria intervención posterior del legislador sectorial”*⁹³⁸. En el mismo sentido, podemos traer a colación la teoría de DÍAZ LEMA, según la cual la LBRL es el marco para la asignación de futuras competencias⁹³⁹.

A mayor abundamiento, esta cuestión viene a ser corroborada por la jurisprudencia, en concreto, la STC (Pleno) 111/2016, de 9 de junio, señalando que *“ciertamente, la LBRL no define con precisión los presupuestos y las condiciones de la asunción provincial ni el procedimiento para articularla, pero ello no resulta en sí problemático en el contexto de una legislación básica que admite el desarrollo autonómico y en el que concurre legislación sectorial del Estado y, en su caso, de las Comunidades Autónomas”* (FJ 10). Las leyes sectoriales, por tanto, pueden articular cómo puede la Diputación Provincial asumir estas competencias con carácter subsidiario.

Esta ley sectorial debe venir de la mano del legislador constitucionalmente habilitado en función del sector de que se trate, o bien el Estado o bien las CC.AA., en atención al reparto competencial dispuesto en la CE y, en particular, conforme a la interpretación constitucional sobre el concepto de la cuenca hidrográfica.

Podemos concluir, por tanto, que la LBRL permite que la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal (como puede ser, precisamente, la depuración de las aguas de las aglomeraciones urbanas supramunicipales⁹⁴⁰) sea prestada por la Diputación; por lo que las leyes sectoriales del agua podrían prever esta opción, siempre y cuando se garantizase el derecho de participación de los EE.LL. para salvaguardar de este modo su autonomía local.

⁹³⁷ En línea con la STC (Pleno) 41/2016, de 3 de marzo, es evidente que estamos ante una disposición de carácter básico dictada al amparo del art. 149.1.18 de la CE, pues lo que se pretende es *“asegurar que también los vecinos de zonas rurales o menos pobladas puedan acceder a servicios indispensables”* (FJ 9).

⁹³⁸ FANLO LORAS, A., “Obras Hidráulicas de Saneamiento y Depuración”, en REALA, *op. cit.*, p. 296.

⁹³⁹ DÍAZ LEMA, J. M., *Los monopolios locales*, *op. cit.*, p. 24.

⁹⁴⁰ El legislador autonómico a la hora de determinar el ente representativo de la aglomeración urbana supramunicipal puede decir que este sea la Diputación.

3.8 La reserva a favor de los Entes Locales de la depuración de aguas del art. 86.2 de la LBRL

El art. 86.2 de la LBRL declara la reserva a favor de los EE.LL., como actividades o servicios esenciales, del “*abastecimiento domiciliario y la depuración de aguas*”. El sentido de este precepto es objeto de una controversia doctrinal, porque lo cierto es que no está nítidamente clara la intención del legislador.

De un lado, como ha subrayado brillantemente FANLO LORAS, la alusión a “*depuración de aguas es equívoca, pues la depuración tanto puede referirse al tratamiento del agua de abastecimiento para hacerla potable sanitariamente, como a la depuración de las aguas residuales*”. La LBRL no precisa si está aludiendo a la depuración para la potabilización de las aguas o al tratamiento de las aguas residuales. Valorando los antecedentes histórico-legislativos, que hacían alusión a la depuración como potabilización, se inclina “*a pensar que únicamente se incluye en esa reserva el servicio de abastecimiento de agua potable a la población*”⁹⁴¹.

En un sentido contrario, SETUÁIN MENDÍA deduce que esta reserva, respecto al término de *depuración de las aguas*, se refiere a la depuración de las aguas residuales⁹⁴².

En nuestra opinión, si bien es cierto que, como indica FANLO LORAS, los antecedentes históricos analizados se referían a la depuración como potabilización y, si el legislador hubiera querido concretar, podía haber incluido el adjetivo de *residuales* a la expresión “*depuración de las aguas*” para esclarecer el concepto, nos inclinamos a pensar, junto con esta última autora, que en el segundo inciso del precepto tiene cabida la depuración de las aguas residuales.

Para llegar a esta conclusión debemos argumentar que, cuando el precepto dice que se declara la reserva a favor de los EE.LL. del “*abastecimiento domiciliario y la depuración de aguas*”; en la primera parte, referida al “*abastecimiento domiciliario*”, ha de entenderse implícita la idea de la potabilización (pues se sobreentiende que el abastecimiento es para el consumo de la población); luego, aplicando la más pura lógica y considerando que la norma ha de interpretarse a la luz de los tiempos actuales, por mucho que históricamente tuviera otro sentido, el segundo inciso de “*depuración de*

⁹⁴¹ FANLO LORAS, A., “Obras Hidráulicas de Saneamiento y Depuración”, en REALA, *op. cit.*, p. 297.

⁹⁴² SETUÁIN MENDÍA, B., “El alcance de las obligaciones...”, *op. cit.*, p. 498.

aguas” debe interpretarse en alusión a la depuración de las aguas residuales, pues de no hacerlo nada aportaría el segundo inciso que resultaría redundante.

En la misma línea, de que este inciso se refiere a la depuración de las aguas residuales, encontramos a QUINTANA LÓPEZ para quien esta reserva solo puede comprenderse a partir de la atribución competencial que, sobre el saneamiento de las aguas residuales, haya efectuado el legislador sectorial en favor de los municipios o de otros EE.LL.; quien añade que no ha de entenderse que la reserva que hace el art. 86 de la LBRL “sea una atribución competencial en favor de los municipios”⁹⁴³.

En efecto, tal y como señala la doctrina mayoritaria, por todos MARTÍN-RETORTILLO, esta reserva implica la atribución al municipio de la titularidad del servicio y, más concretamente, la posibilidad de excluir del mismo a otros sujetos ya sean privados o públicos⁹⁴⁴. No en vano, este precepto está conectado con el art. 128.2 de la CE que “reconoce la iniciativa pública en la actividad económica”; y, afirma que “mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general”.

En este punto, como señala SETUÁIN MENDÍA, es relevante subrayar que esta reserva se formula en términos facultativos, de modo que “la mera reserva legal no determina per se la ejecución de la actividad en régimen de monopolio”. Al contrario, de no tomarse esta decisión la prestación del servicio se podrá prestar en libre concurrencia, de modo que esta decisión “requiere su concreción práctica mediante un acto expreso adoptado conforme al procedimiento que señala el art. 97.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local⁹⁴⁵, y que se caracteriza por exigir mayoría absoluta al acuerdo municipal y confirmación posterior de su legalidad -que no de su oportunidad- por el Gobierno autonómico”⁹⁴⁶.

En definitiva, no debemos confundir esta reserva que se refiere a la titularidad con la competencia. En efecto, como apunta la mencionada autora “la titularidad local del servicio que se deriva de la reserva no impide que otros niveles públicos detenten

⁹⁴³ QUINTANA LÓPEZ, T., “Aproximación a la regulación...”, *op. cit.*, p. 3.

⁹⁴⁴ MARTÍN-RETORTILLO, S., *Derecho Administrativo Económico*, La Ley, Las Rozas de Madrid (Madrid), 1988, vol. I, p. 316.

⁹⁴⁵ BOE núm. 96, de 22 de abril de 1986; rect. BOE núm. 165, de 11 de julio de 1986.

⁹⁴⁶ SETUÁIN MENDÍA, B., “El alcance de las obligaciones...”, *op. cit.*, pp. 498 y 499.

*competencias sobre el mismo, siendo como son ambos (titularidad y competencia) dos títulos de dimensión y operatividad distinta: de mera ejecución material el primero (traducido así en la posibilidad de excluir a otros sujetos de su prestación efectiva), de atribución de facultades, funciones y potestades el segundo (manifestado en la capacidad para proceder a la ordenación del mismo y para excluir de él a otros sujetos públicos que no las tengan conferidas, no así a los actores privados)”*⁹⁴⁷. Titularidad del servicio y competencia son pues dos conceptos radicalmente distintos.

3.9 Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local de 2013

Para cerrar nuestro análisis de la LBRL, no podemos pasar por alto una breve alusión al Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local de 2013. Durante los avatares de su tramitación, el Anteproyecto sufrió notables cambios en varios de sus preceptos, elaborándose varios borradores de la norma al afecto, algunos de ellos sustancialmente distintos a los finalmente aprobados.

En concreto, nos interesa comentar la versión del Anteproyecto de 24 de mayo de 2013, una versión de la ley mucho más enfocada a lograr economías de escala con unos servicios comunes centralizados que, finalmente, no fructificó y que fue objeto del Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio de 2013⁹⁴⁸. Nuestro interés en este texto se debe a que, en el mismo, se pretendían ciertas reformas que finalmente no vieron la luz (aunque podían haberlo hecho introduciendo algunas correcciones), que nos pueden servir de guía para encauzar algunas propuestas que ahora planteamos.

El Anteproyecto asentaba el nuevo modelo competencial que pretendía introducir en la noción clave del “*coste estándar*” al que debían prestarse los servicios mínimos municipales recogidos en el art. 26 de la LBRL (lo que afectaba, por lo que a nosotros nos interesa, al alcantarillado)⁹⁴⁹.

⁹⁴⁷ *Ibidem*, p. 499.

⁹⁴⁸ Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio de 2013, sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, Dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013).

⁹⁴⁹ Una dura crítica a este concepto, que finalmente no se materializó, puede leerse en ZAFRA VÍCTOR, M., “Análisis y valoración sobre la constitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local: el nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (Coords. J. A. Carrillo Donaire y P. Navarro Rodríguez), El Consultor de los Ayuntamientos: La Ley, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2014, pp. 56 y ss.

Sobre este coste afirmaba el Anteproyecto que la inclusión de ese parámetro servía de referencia para saber si los servicios se estaban prestando o no de forma económicamente eficiente por los EE.LL.. La finalidad del Anteproyecto no era otra que reordenar las competencias para lograr el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, pues no olvidemos que este texto tuvo su origen en la acuciante crisis económica que padecíamos entonces.

Una vez fijado el coste estándar preveía consecuencias distintas ante su incumplimiento⁹⁵⁰ en función de que estuviésemos hablando de municipios con población inferior o superior a 20.000 habitantes.

De un lado, si se superaba el mencionado *coste estándar* en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes que tuviesen atribuidos los servicios comunes obligatorios, ello provocaría de forma imperativa la asunción de estas competencias por las Diputaciones Provinciales, Cabildos o Consejos Insulares, según los casos (art. 26.3 del Anteproyecto) y se les atribuiría la titularidad de la competencia, así como el ejercicio de la potestad reglamentaria para la aprobación y modificación de las ordenanzas fiscales reguladoras de las tasas y la potestad para la imposición de precios públicos vinculados a los mencionados servicios públicos (art. 26.6 del Anteproyecto). Es decir, se preveía la traslación de la competencia por el mero hecho de superar el coste estándar fijado.

De otro lado, si se sobrepasaba el *coste estándar* en los municipios con población superior a 20.000 habitantes, ello simplemente tendría como consecuencia que estos municipios podrían solicitar voluntariamente la asistencia de las Diputaciones Provinciales, Cabildos o Consejos Insulares⁹⁵¹.

La divergencia entre ambos tipos de municipios, en atención a la población censada, resultaba más que evidente, dado que se instauraba un traspaso de la

⁹⁵⁰ Para valorar este incumplimiento, el Anteproyecto determinaba que se llevase a cabo un proceso de evaluación de los servicios en los términos contemplados en la DA décima del Anteproyecto.

⁹⁵¹ Sobre esta cuestión, el Consejo de Estado formuló varios reparos. Dado que el Anteproyecto, en su art. 26.3, exigía que para la asunción de las competencias y servicios municipales por parte de la Diputación bastaba con el acuerdo adoptado por mayoría simple por parte de los Diputados o su aceptación implícita en el plazo de un mes, de esto se infería que cabía la negación de la Diputación Provincial para asumir la competencia. Sin embargo, no se regulaba los efectos de esta negativa en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales sobre las que nada se decía; al contrario de las uniprovinciales, en las que no se preveía la posibilidad de rechazo, al expresarse el precepto en términos imperativos y decir que “asumirán” las competencias. En definitiva, se trataba de una regulación con claras lagunas.

En todo caso, dicha asunción se producía por un plazo mínimo de cinco años que se prorrogaba de forma automática si no había acuerdo en contrario y siempre que se observase el coste estándar de los servicios (art 26.6 párrafo tercero del Anteproyecto).

competencia de carácter obligado o voluntario, según los casos, hacia las Diputaciones y entidades análogas que asumían la titularidad de la competencia.

Para ZAFRA VÍCTOR esta referencia al *coste estándar* era, sin duda, “*la innovación más destacada del Anteproyecto*” con la que se “*pretendía concretar uno de los criterios para la titularidad y ejercicio de una competencia*”⁹⁵².

Precisamente, una de las principales aportaciones del Dictamen fue el hecho de que el Ministerio de Hacienda se hiciera eco de estos reparos al “*coste estándar*” y procediera en el texto posterior a su sustitución por el llamado “*coste efectivo*” de los actuales arts. 26 y 116.ter de la LBRL.

Asimismo, siguiendo a RIVERO YSERN, la centralización de competencias municipales en pro de las Diputaciones que se pretendía se redujo sustancialmente en la versión final, dado que el art. 26 también se modificó y asignó a la Provincia su tradicional papel cooperativo respecto de los municipios, relegando la función sustitutiva municipal en la prestación de servicios a favor del Estado⁹⁵³. Así se deduce del art. 26.3, al disponer que la asistencia de las Diputaciones contemplada en el art. 36 “*se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos*”.

En cualquier caso, con ambas medidas, estaba claro que se pretendía el favorecimiento de las economías de escala y el fortalecimiento de las Diputaciones.

El coste estándar se configuraba, así, como un elemento que, en ciertos casos, podía determinar la pérdida de la competencia municipal. Se trataba de un modelo centrado exclusivamente en la capacidad económica del municipio, de modo que, si no era capaz de ofrecer el servicio por debajo del coste se le quitaba la competencia, esto implicaba, sin duda, un desapoderamiento de la autonomía municipal.

En este punto debemos aclarar que, para nosotros, este coste estándar no debe ser el criterio para la atribución competencial, y que, entre otras cuestiones, la reforma que nosotros venimos apuntando, con el establecimiento de un Ente Regulador para que establezca una metodología homogénea para la determinación de la tarifa, aunque se trate también de una propuesta de índole económica, no entronca con la propuesta que se formulaba en el Anteproyecto.

⁹⁵² ZAFRA VÍCTOR, M., “Análisis y valoración...”, *op. cit.*, p. 55.

⁹⁵³ RIVERO YSERN, J. L., “La crisis económica...”, *op. cit.*, p. 38.

Y ello porque lo que nosotros pretendemos no es despojar de esta competencia al municipio sino, de un lado, dar efectivo cumplimiento, al principio de recuperación de costes al que nos compele el art. 9 de la DMA y, de otro, lograr la protección medioambiental, dado que estimamos que la falta de valoración de los costes de reposición y mantenimiento de estas infraestructuras en el coste final del servicio ocasiona la falta de renovación de las redes y, consecuentemente, la contaminación del suelo y de las aguas subterráneas, amén de la correlativa pérdida de un recurso muy valioso en un contexto de cambio climático.

Hecha esta matización, veamos por qué motivos entendió el Consejo de Estado que la reforma apuntada por el Anteproyecto de 2013 resultaba mejorable, pues en sus reflexiones podemos hallar ciertas pistas para encauzar nuestra propuesta.

Para el Consejo de Estado resulta llamativo que, *“siendo el coste estándar un valor al que se anuda una función ablativa de las competencias municipales, lo único que el anteproyecto establece en relación con su determinación es que corresponde al Gobierno fijarlo mediante real decreto en el que se establecerán también la periodicidad y procedimiento para la evaluación de los servicios mínimos”*. Y considera que la remisión que efectúa la Ley al reglamento es tan sumamente amplia *“y carente de parámetros legales que prácticamente puede considerarse como una habilitación en blanco al Gobierno”*. Ciertamente, así podía considerarse, porque nada se detallaba al respecto.

Por ello, estima el Consejo de Estado que la Ley debería establecer las pautas del ejercicio de la potestad reglamentaria *“mediante una regulación suficiente del coste estándar, precisando algunos extremos relevantes para su determinación y la del modo en que ha de operar en la práctica”*.

En relación a ello, reputa que es imprescindible, *“al menos, que el legislador establezca si el coste estándar es único para todos los servicios, si variará respecto de cada uno de ellos o si puede, incluso, haber varios para un mismo servicio en atención a diversos criterios, que en tal caso también habrían de quedar identificados”*. Además, considera que es oportuno que se precisen *“los factores de ponderación o corrección del coste estándar, pues no parece adecuado que este deba ser único para todos los Municipios, habida cuenta de la gran heterogeneidad que caracteriza la realidad municipal española”*; consecuentemente, exhorta a que se incorporen tales factores de corrección en el texto y que habrían de considerar *“diversas variables, como la*

*orografía, el clima o la estructura social y económica del Municipio, entre otros, y no solo su tamaño y densidad de población”*⁹⁵⁴.

Y, en esta tarea se debería garantizar la participación de los EE.LL. en el procedimiento.

Es decir, el Consejo de Estado no mostró sus reparos por el hecho de que el coste estándar se introdujese como parámetro de la atribución competencial, sino que ello no le parecía correcto por tres motivos:

- Primero, porque consideraba que estábamos ante una deficiente regulación del mismo (crítica que consideraba salvable) llegando a sugerir, como acabamos de ver, que estimaba que se debía aclarar si este coste estándar era único o común para todos los servicios del art. 26 de la LBRL.

Sobre este aspecto pensamos que lo lógico hubiera sido regular este coste de forma individualizada para cada servicio ponderado individualmente y no de un modo global para la multiplicidad de servicios que deben prestar de forma obligatoria los municipios⁹⁵⁵; y ello porque, sin duda, establecer un coste global para todos estos servicios, a nuestro juicio, resulta disparatado, amén de que intervendrían en esta fijación un notable número de variables correlativas a las peculiaridades de los distintos servicios que pueden hacer que su prestación sea más cara o barata. Así, por citar solo dos ejemplos: de un lado, el alumbrado público no va tener el mismo coste de prestación en un municipio situado en el sur de España con abundantes horas de sol que en uno ubicado al norte con más horas en penumbra; de otro lado, en la limpieza viaria está claro que en el coste de su prestación va a influir si se trata o no de un municipio de gran afluencia turística, por lo que, en definitiva, los servicios deberían valorarse de forma individualizada.

- El segundo de los motivos, por el que el Consejo de Estado mostraba sus reticencias fue porque no se fijaban legalmente los factores de ponderación o corrección del coste estándar que consideraba imprescindibles dada la gran heterogeneidad de los municipios españoles sugiriendo la introducción de las variables de la orografía, el clima o la estructura social y económica del Municipio.

⁹⁵⁴ CONSEJO DE ESTADO, *Dictamen 567/2013.. op. cit.*, p. 16.

⁹⁵⁵ Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

Este último comentario, nos parece tremendamente interesante porque consideramos que apunta las variables que deberían ser tenidas en cuenta por el Ente Regulador que nosotros sugerimos a la hora de proceder a la metodología común para la fijación de la tarifa y el precio mínimo al que deben prestarse los servicios, dado que, efectivamente, la tarifa no puede ser única y común para todos los municipios por las razones expuestas.

- En tercer lugar, el Consejo de Estado apuntaba que el Anteproyecto debía de detallar también los aspectos fundamentales del procedimiento que debía observarse para la fijación de este parámetro, no siendo suficiente con que se indicase que debía oírse a las CC.AA. y que se debía recabar el informe de la Comisión Nacional de Administración Local. Y consideraba que *“en la medida en que se trata de una actividad que podía desembocar en el desapoderamiento de competencias municipales, el anteproyecto debería al menos especificar a quién corresponde la competencia para realizar tal evaluación y precisar los criterios que deben tomarse en consideración para llevarla a cabo, así como regular de forma sucinta el cauce procedimental a través del cual ha de discurrir esta operación”*⁹⁵⁶.

Proyectando este comentario del Consejo de Estado a nuestra propuesta (aunque, como decimos, nosotros no proponemos un coste estándar ni tampoco la pérdida de la competencia) y consideramos que el Ente Regulador que establezca la tarifa mínima y la metodología debe hacerlo en un proceso que garantice la participación de los EE.LL., a los que se les debe brindar audiencia y posibilidad de formular alegaciones.

Al margen de las anteriores consideraciones, concluía el Consejo de Estado que la aplicación del parámetro del coste estándar en los términos que contemplaba el Anteproyecto podía *“incidir notoriamente en el desenvolvimiento efectivo de la autonomía municipal y, a la postre, reducir en exceso el ámbito competencial que integra el núcleo esencial de esa autonomía constitucionalmente garantizada. Y ello porque la efectividad de tal autonomía queda subordinada al cumplimiento de unos requisitos que, al margen de no haber quedado adecuadamente definidos en el texto en proyecto, no deberían producir el efecto condicionante que se les atribuye”*⁹⁵⁷. Es decir, se infiere de su comentario que, lo que no le parecía bien es que la inobservancia del

⁹⁵⁶ CONSEJO DE ESTADO, *Dictamen 567/2013... op. cit.*, p. 16.

⁹⁵⁷ CONSEJO DE ESTADO, *Dictamen 567/2013... op. cit.*, p. 17.

coste estándar conllevarse la pérdida de la competencia. Pérdida de la competencia que nosotros no vamos a plantear en nuestra propuesta⁹⁵⁸.

A mayor abundamiento, el Consejo de Estado apunta que el hecho *“de exigir que cada servicio se preste sin rebasar un determinado umbral (coste estándar) y someterlo a una evaluación orientada a determinar que no hay alternativas menos costosas desde el punto de vista de economías de escala puede perturbar el sistema de atribución competencial e interferir en la autonomía municipal de tal modo que su efectividad quede precarizada como consecuencia de estar permanentemente sometida a cuestión, cuando no diluida o seriamente comprometida”*⁹⁵⁹. Argumento que compartimos.

Por eso, nosotros no abogamos por el establecimiento de un coste estándar o umbral máximo para que no se rebase, sino que lo que nosotros proponemos es todo lo contrario, la fijación de un precio mínimo que tenga en cuenta el coste de reposición de las infraestructuras para que las redes de alcantarillado no se vean envejecidas y obsoletas con el paso del tiempo causando la contaminación y cumpliendo, de este modo, con el principio de recuperación de costes de la DMA. La clara consecuencia de la fijación de este umbral mínimo, a nuestro juicio, conllevaría que los municipios cumplieran con una adecuada prestación de sus servicios obligatorios sin caer en la tentación política de establecer un precio “más popular” con perniciosas consecuencias medioambientales.

Nuestra propuesta no se identifica con el coste estándar del Anteproyecto. Proponemos el establecimiento de un Ente Regulador que homogenice la metodología de cálculo de las tarifas del servicio, sin pretender fijar un precio único para la prestación de todos los servicios básicos. Esta metodología debería tener en cuenta una

⁹⁵⁸ A mayor abundamiento, añade que prever *“la supresión de contenidos fundamentales de la autonomía local con base en el incumplimiento de un parámetro económico -y único- configurado como elemento del que depende la continuidad de la prestación de servicios por parte del Municipio puede afectar negativamente al núcleo esencial de la garantía institucional antes explicada, sin que pueda obviarse, además, que la traslación de competencias actúa en favor de las Diputaciones Provinciales, que son entidades representativas de segundo grado no sujetas, por tanto, en cuanto a composición, a mecanismos de elección directa (con la notable excepción de las Diputaciones del País Vasco)”*.

Asimismo, apunta con acierto que el hecho de que las Diputaciones sean entidades representativas de segundo grado entraña que no quepa exigirles responsabilidad política en caso de gestión ineficiente o, porque simplemente, no se considere adecuada por parte de los ciudadanos, *“lo que en última instancia puede llegar a desvirtuar el principio democrático”*, al margen del hecho de que no se prevea ninguna consecuencia en caso de inobservancia del coste estándar por parte de las Diputaciones. CONSEJO DE ESTADO, Dictamen 567/2013... op. cit., pp. 19 y 20.

⁹⁵⁹ CONSEJO DE ESTADO, Dictamen 567/2013... op. cit., p. 17.

amplia gama de variables, desde las múltiples circunstancias técnicas del municipio (como su orografía o su clima; así como aspectos sociales ligados a las bonificaciones y exenciones para las personas vulnerables) y siempre a la luz de los costes reales de la prestación del servicio (incluida su renovación y mantenimiento), pues ello puede determinar que en un municipio la prestación del servicio, que ha de garantizar el acceso al agua y al saneamiento, pueda resultar mucho más cara que en otro⁹⁶⁰.

3.10 Conclusiones respecto a las competencias de los Entes Locales sobre el saneamiento y depuración de las aguas en la LBRL

Salvo el alcantarillado (reflejado de forma nítida como servicio de prestación obligatoria por parte de todos los municipios en el art. 26), el resto de acciones relacionadas con el saneamiento quedan recogidas en la LBRL bajo la rúbrica de las competencias propias, mención que no implica, por sí sola, una atribución competencial, siendo necesario acudir a legislador sectorial para su concreción.

En este acercamiento a la LBRL también hemos observado que las competencias sobre el saneamiento se ubican a nivel municipal, mientras que las unidades que se emplean para la planificación y gestión en materia de depuración son las aglomeraciones urbanas que determinan las CC.AA. Para ARANA GARCÍA esta *“dualidad de actores conlleva una dificultad reseñable en la coordinación de estas materias para la elaboración de los programas de medidas de los planes hidrológicos”*⁹⁶¹.

No obstante, aunque hayamos visto que el alcantarillado se configura como un servicio público municipal (art. 26 de la LBRL) y que entre el listado de materias sobre las que los municipios pueden tener competencias propias se hable de la evacuación y tratamiento de las aguas residuales, hay que huir de la tentación de decir que toda la actividad del saneamiento se localiza en los municipios.

En efecto, como bien apunta SETUÁIN MENDÍA, se debe rechazar *“la afirmación automatista e irreflexiva de la competencia general de los Municipios sobre el saneamiento”*, a pesar de que algún documento oficial efectúe esta reflexión *“sin*

⁹⁶⁰ Así, en relación con el alcantarillado. Pensemos en un municipio que se encuentra en pendiente (esto va a implicar, sin duda, y por la aplicación de las leyes físicas de la gravedad, que resulte mucho más caro bombear el agua que en uno que está en llanura) o en un municipio que se encuentre ubicado en la costa a nivel del mar (que puede ver afectado su alcantarillado por la irrupción de aguas saladas).

⁹⁶¹ ARANA GARCÍA, E., *“La obra hidráulica como elemento determinante...”*, op. cit., p. 327.

matices ni honduras” por mera deducción de la LBRL “*como si la fuerte presencia autonómica que contemplan otras normas no significase nada en este sentido*”⁹⁶². Así es, y ello porque no debemos olvidar, como hemos apuntado, que la LBRL no es en sí misma atributiva de competencias; por lo que, deberemos ineludiblemente acudir a la legislación sectorial estatal y autonómica para completar el marco competencial.

En definitiva, podemos concluir que la dimensión y alcance exacto de las competencias locales dependen, en buena medida (salvo por lo que respecta al servicio obligatorio de alcantarillado) de la intención de los legisladores sectoriales⁹⁶³. Por ello, resulta fundamental que completemos nuestra visión con referencia a los mismos, tal y como haremos en el siguiente epígrafe, donde también veremos si se ha planteado alguna solución a los problemas municipales aquí expuestos, a saber:

- las profundas divergencias en las tarifas que no valoran el coste de reposición;
- la falta de reposición de las redes de alcantarillado;
- y la escasa regulación del servicio a través de ordenanzas municipales de vertidos.

Estos son tres problemas importantes que hemos detectado afectan a los EE.LL. para ejercer con eficacia las distintas competencias en materia de saneamiento, junto a la carencia de infraestructuras depurativas ya avanzado en epígrafes anteriores.

Asimismo, podemos concluir que, la respuesta que demos a estos problemas, a nuestro juicio, no puede ni debe ser unívoca, antes, al contrario, consideramos que las distintas funciones o competencias han de analizarse de una forma separada y se les ha de dar una respuesta individualizada en atención a la diversa raíz en la que encuentran su génesis estos problemas.

En efecto, no detectamos las mismas dificultades en la fase de alcantarillado y evacuación de las aguas que en la de depuración. En consecuencia, hechos distintos, requieren, a nuestro juicio, soluciones jurídicas distintas.

En relación con el alcantarillado, más que una falta de capacidad del municipio para la prestación del servicio, lo que detectamos son ciertas fallas en el sistema debido,

⁹⁶² SETUÁIN MENDÍA, B., “El alcance de las obligaciones...”, *op. cit.*, p. 510.

⁹⁶³ Así lo cree también ARANA GARCÍA que, tras lamentarse por la ausencia de una normativa estatal al respecto, expone que han sido las CC.AA. quienes han dispuesto la delimitación de las distintas funciones que conforman esta actividad, lo que “*ha contribuido a una cierta dispersión de modelos*” autonómicos. ARANA GARCÍA, E., “El saneamiento de aguas residuales en España...”, *op. cit.*, p. 255.

esencialmente, a la falta de voluntad política (divergencia de las tarifas, no reposición del alcantarillado o ausencia de una elemental ordenanza de vertidos); supuestos en los que no nos enfrentamos a un problema de índole técnica o económica, lo que se verifica, de un lado, en la sencillez técnica de la tarea (instalación de conducciones de alcantarillado) y, de otro, en el hecho de que no son precisamente los pequeños municipios los que presentan más problemas para atenderla, de acuerdo con el estudio AEAS-AGA.

A priori, y sin indagar aún en la regulación autonómica (que veremos si aporta alguna solución más) estas desviaciones creemos que pueden ser fácilmente reconducidas y resueltas con la combinación simultánea de varias medidas:

- la creación de un Ente Regulador para solucionar el problema tarifario y que tenga en cuenta los costes de reposición;
- la promulgación de una ley sectorial, de la mano del legislador estatal o autonómico, según la cuenca sea intercomunitaria o intracomunitaria, que fije una ordenanza tipo de vertido que rija en ausencia de ordenanza municipal;
- la promulgación de una ley básica del ciclo urbano que regule ciertos aspectos relacionados con el medioambiente (condiciones mínimas que ha de reunir el servicio, su calidad, cuándo ha de procederse a la renovación como mínimo de las infraestructuras para solucionar el problema de la falta de reposición y evitar la contaminación), sin perjuicio de que el municipio pueda implantar en su territorio parámetros más exigentes en virtud de su autonomía local.

En la promulgación de esta ley básica será importante tener en cuenta para que se supere el juicio de constitucionalidad que la legislación básica no puede agotar la materia y debe permitir la participación de los EE.LL. de modo que se garantice su autonomía.

Ahora bien, la pregunta que debemos hacernos es si con sujeción a la legislación básica el Estado puede atribuir competencias locales en materias de competencia autonómica. A ello ha tratado de dar respuesta la STC (Pleno) 41/2016, de 3 de marzo, que señala que *“la cuestión de si el art. 149.1.18 CE permite la identificación precisa o la atribución directa de competencias locales en materias de competencia autonómica no admite una respuesta unívoca”* (FJ 11), y ello porque:

- De un lado, *“en principio, el Estado solo podrá atribuir competencias locales específicas o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local cuando tenga competencias en la materia o sector de que se trate [SSTC 214/1989, FJ 3, 159/2001, FJ 4, 121/2012, FJ 7]”*.
- De otro lado, *“en materias de competencia autonómica, solo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle, sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución (singularmente, arts. 103.1, 135, 137 y 141 CE), las bases del régimen local ex art. 149.1.18 CE y, en su caso, los Estatutos de Autonomía”*.

Ahora bien, puntualiza esta sentencia que *“las bases pueden llegar a prefigurar específicamente el poder local en materias de competencia autonómica, pero solo para atribuir directamente competencias locales, si ello no supone —un obstáculo a las competencias que corresponden— a las Comunidades Autónomas [STC (Pleno) 214/1989, FJ 12], y para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino. La configuración de ese núcleo homogéneo puede justificar la limitación de la autonomía, tanto de las Comunidades Autónomas (porque el Estado puede habilitar directamente la competencia local en materias de alcance autonómico) como de los propios Entes Locales (porque el Estado puede prever el servicio como obligatorio)”*.

Entendemos que, dentro de esa garantía de un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino que apunta el TC, el Estado puede intervenir y tendría cabida una ley básica estatal enfocada en este asunto (es decir, una ley cuya finalidad fuese garantizar las condiciones de igualdad de los españoles en el acceso a los servicios del agua). Mas deberemos ser extremadamente exquisitos con esta regulación básica para no extralimitarnos y no invadir las competencias autonómicas y locales al respecto.

Sin embargo, por lo que se refiere a la fase del tratamiento o depuración de las aguas residuales, *a priori*, sí se detecta una cierta ineptitud o falta de capacidad de los municipios (especialmente, aquí sí, de los pequeños), debido al alto coste que implica la construcción de una depuradora y a la dificultad técnica que lleva aparejada. Vislumbramos, por tanto, problemas de índole económica y técnica (falta de medios personales y materiales para acometer o construir las plantas depuradoras). Problema cuya solución jurídica se torna más complicada. En este supuesto, lo más indicado sería acudir a las distintas formas de colaboración que permite nuestro Ordenamiento, y a la

conformación de aglomeraciones urbanas supramunicipales y de su ente representativo como hace la ley gallega.

Esta preocupante falta de capacidad, sobre todo, por lo que respecta a la depuración de las aguas, se recrudecerá, teniendo en cuenta los nuevos retos a los que se enfrentarán los municipios con las exigencias de la NDTARU. Esto debe hacernos buscar fórmulas para solucionar estos problemas y, en particular, respecto a la depuración, replantearnos si la competencia se halla correctamente asignada (sobre todo, teniendo en cuenta que no siempre la aglomeración urbana, que es el verdadero obligado por la normativa comunitaria, se identifica plenamente con un único municipio), siendo ineludible acudir a fórmulas de supramunicipalidad.

El problema, obviamente, es qué ocurre cuando los municipios no están por la labor de colaborar o, aun estándolo, siguen careciendo de los medios para poder llevar a cabo el proceso depurativo. En el siguiente epígrafe, veremos desde la normativa sectorial autonómica cómo se ha tratado de dar respuesta a este problema.

En nuestra opinión, el eje central o faro de guía en la asignación competencial a los EE.LL. debe ser, como viene reconociendo la jurisprudencia del TC, que la tarea en cuestión recaiga en el círculo de intereses del municipio y que ostenten la capacidad para llevar a efecto estas tareas. De modo que, si falla cualquiera de los presupuestos no se debería proceder a atribuirles la competencia en cuestión.

Asimismo, este juicio de capacidad no puede ser establecido de forma ordinaria o común para todos los municipios, sino que habrán de ponderarse las distintas capacidades que pueden presentar. En relación a ello, RUIZ DE APODACA ESPINOSA apunta un dato muy revelador del reparto competencial en este terreno y que invita a la reflexión, que compartimos plenamente; así, al referirse a las distintas normativas autonómicas subraya que *“todas ellas dan por supuesta la imposibilidad de la Administración Local de acometer por sí sola dichos objetivos estableciendo la necesidad de colaboración entre las distintas Administraciones implicadas por tratarse de un problema global. Por tanto, no es apropiado circunscribir las soluciones exclusivamente al campo municipal, aunque la LBRL establezca el medioambiente, el*

alcantarillado y el tratamiento de las aguas residuales como materias sobre las que el legislador sectorial debe atribuir competencias a los municipios”⁹⁶⁴.

En suma, de qué sirve atribuir legalmente una competencia si no se cuenta con la capacidad para llevarla a cabo. Debemos plantearnos la adecuación o no del régimen competencial vigente, en particular, en lo que atañe a los EE.LL. con capacidad presupuestaria muy limitada.

De ahí que la jurisprudencia indique desde hace largo tiempo que “*corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las Entidades Locales (...), fijando al respecto una directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad*”⁹⁶⁵ *de la gestión administrativa a los ciudadanos*” STC (Pleno) 214/1989, de 21 de diciembre (FJ 3)⁹⁶⁶.

La capacidad, como las competencias, no quedan petrificadas, sino que deben ser examinadas a la luz de las nuevas circunstancias que hacen que la situación inicialmente de partida no fuera la misma a la que ahora nos enfrentamos. Una ponderación de la capacidad sobre las competencias ya atribuidas que debe ser revisada, en particular, bajo la óptica de la NDTARU.

Para paliar la falta de capacidad de los municipios, sobre todo de los pequeños, debemos reflexionar sobre si es posible acudir a diversos mecanismos, a saber:

1º) La fusión de municipios; entendiendo que así dispondrán de más medios personales, económicos y materiales.

Esta solución, en realidad, no es nueva, ya ha sido impulsada por alguna C.A, mas con escasísimos resultados⁹⁶⁷; así como reclamada por parte de la doctrina, que

⁹⁶⁴ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., “Las obligaciones de los Entes...”, *op. cit.*, p. 444.

⁹⁶⁵ No obstante, tras la reforma de 2013, la LBRL afirma que estos principios son los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

⁹⁶⁶ De esta jurisprudencia constitucional se ha hecho eco el TS en su STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 23 de mayo de 1997, en un caso que versa sobre el abastecimiento de aguas.

⁹⁶⁷ Así lo señalan, por ejemplo, GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual...*, *op. cit.*, p. 292.

considera “*a todas luces excesiva*” la existencia de más de 8.000 municipios⁹⁶⁸, y ve esta medida como “*la más racional y efectiva*”⁹⁶⁹. El problema es que, según doctrina del TC, ampliamente asentada: “*el Estado no puede por sí, directamente, fusionar municipios*”, pues estaría atentando con ello contra la autonomía local. Sí estaría en su mano, eso sí, fomentarlas. Así se expresa el TC: “*No obstante, entra dentro de lo básico, sin que invada las competencias autonómicas de ejecución, la acción estatal de fomento a fin de favorecer las fusiones de municipios, buscando con ello una mayor capacidad de gestión en las Entidades Locales*” [STC (Pleno) 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 9, reiterada por la STC (Pleno) 41/2016, de 3 de marzo, FJ 5].

Esta acción estatal de fomento que avala las fusiones municipales incentivadas, puede partir, entre otras técnicas, de un aumento de la financiación a los municipios fusionados [STC (Pleno) 103/2013, de 25 de abril] o de la previsión de subvenciones [STC (Pleno) 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8, reiterada por la STC (Pleno) 41/2016, de 3 de marzo, FJ 5]. Por lo que observamos el importante papel que juegan aquí las CC.AA.

Sí podrán, por el contrario, planificar y acordar fusiones de municipios imperativas las CC.AA., respetando los términos del art. 13 de la LBRL [STC (Pleno) 41/2016, de 3 de marzo, FJ 5].

2º) La creación obligatoria de mancomunidades y consorcios para la gestión del agua

Obviamente, una ley estatal que impusiese esta cuestión solucionaría de un plumazo el tema de la falta de capacidad de ciertos municipios para prestar los servicios relacionados con el agua. Ahora bien, esta acción sería claramente inconstitucional, tal y como ha declarado el TC no hace muchos años, al afirmar que el Estado no puede imponer la creación de mancomunidades y consorcios. Al respecto señala que “*su constitución y determinación depende de la normativa local y de la legislación de las Comunidades Autónomas, si bien, caben ciertas reglas básicas (estatales) que atiendan a intereses generales de alcance supraautonómico*” [STC (Pleno) 103/2013, de 25 de abril, reiterada por la STC (Pleno) 41/2016, de 3 de marzo, FJ 5].

Lo que nos devuelve a la opción de una ley básica que regule ciertas reglas del servicio para atender a ciertos intereses generales de alcance supraautonómico, en nuestro caso, a intereses medioambientales.

⁹⁶⁸ ESTEVE PARDO, J., *Lecciones...*, op. cit., p. 126.

⁹⁶⁹ *Ibidem*, p. 127.

3º) La instauración de fórmulas de cooperación

En este sentido, como señala ESTEVE PARDO, se podría pensar “*en un fluido y eficaz sistema de relaciones con otras Administraciones, destacadamente la Administración Provincial y la Administración Autonómica, para que les dispensen cobertura y apoyo en la prestación de sus servicios*”⁹⁷⁰. Fluidez ciertamente deseable entre todas las Administraciones.

En efecto, el establecimiento de estas buenas relaciones de cooperación administrativa y asistencia al municipio por parte de instancias con mayores medios como son la Diputación Provincial y la C.A. no puede faltar. Al respecto veremos cómo se ha articulado esta cuestión en las normas sectoriales autonómicas.

4º) El estímulo de la asociación voluntaria

Dado que, como acabamos de ver, el Estado no puede imponer la creación obligatoria de mancomunidades y consorcios, podríamos pensar en instaurar estímulos para la asociación voluntaria que posibilitaría la optimización de recursos y de costes de instalación y gestión de los servicios.

Igualmente, este impulso puede llevarse a cabo también por parte de las CC.AA.

Para ello, el art. 44 de la LBRL ya reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia. Posibilidad esta que ha sido la más utilizada (en comparación con la opción de la fusión de municipios). De hecho, según el Registro de Entidades Locales, a fecha de agosto de 2024 existen en España 975 mancomunidades⁹⁷¹.

En un rápido repaso por este Registro observamos que los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento o el denominado ciclo integral del agua del uso urbano constituyen las obras y servicios comúnmente atribuidos a estas mancomunidades.

Ahora bien, aunque esta es una opción válida y deseable, lo cierto es que no se trata, en modo alguno de una solución general, dado que su constitución para la prestación de estos servicios depende de la exclusiva voluntariedad de los municipios. Difícilmente un municipio incumplidor acudirá a este mecanismo.

⁹⁷⁰ ESTEVE PARDO, J., *Lecciones...*, op. cit., p. 127.

⁹⁷¹ MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA, Registro de Entidades Locales, disponible en la URL: <https://ssweb.seap.minhap.es/REL/> (con acceso 01.08.2024).

Por ello, pensamos que la solución debe venir de otro enfoque y, en concreto, desde la atribución de la competencia.

En relación a ello, tal y como apunta ESTEVE PARDO, el acierto del legislador sectorial consistirá *“en asignar a cada Administración, sea la propia Administración autonómica, la municipal u otra local, las competencias más necesarias y ajustadas para atender a los intereses que pueden considerarse característicos de estas entidades”*; entendiendo que *“los intereses a los que atiende un municipio, intereses locales, son en principio distintos de los intereses, supralocales y de más amplio radio, a los que atiende una Comunidad Autónoma”*. En suma, concluye ESTEVE PARDO, con una idea sencilla pero muy oportuna: *“el difícil acierto consiste en una asignación que mantuviera el binomio interés-competencia”*⁹⁷².

Esta reflexión del profesor ESTEVE PARDO nos da pie para plantearnos que, si bien es cierto que el municipio presenta un interés en que sus aguas estén limpias, en ocasiones, teniendo en cuenta que lo que se contamina aguas arriba repercute aguas abajo puede ser más correcto apreciar un interés supralocal⁹⁷³. Consecuentemente, se deberán buscar fórmulas para garantizar el binomio interés-competencia en estos casos.

4. Valoración final

En conclusión, los textos jurídicos estatales analizados muestran inequívocamente la obligación legal de proceder al saneamiento y depuración de las aguas residuales.

No obstante, aunque encontremos diversas leyes que versan sobre el dominio público y que tienen influencia en la actividad del saneamiento (sobre todo, en lo relativo a la planificación), lo cierto es que no existe una normativa de carácter estatal que trate de modo íntegro el saneamiento y depuración de las aguas, fruto, claro está, de que el Estado no tiene asignada esta competencia; por ello, deberemos acudir a la normativa propia autonómica para concretar el régimen jurídico del saneamiento de las

⁹⁷² ESTEVE PARDO, J., *Lecciones...*, op. cit., p. 135.

⁹⁷³ Precisamente, la clara presencia del interés supralocal hace que, como apunta EMBID IRUJO, se otorgue a la Comunidad Autónoma la facultad de planificar el saneamiento y depuración mediante figuras pertenecientes a la planificación territorial, que poseen unos claros efectos coordinadores. EMBID IRUJO, A., “Los servicios públicos del agua: su problemática jurídica con atención especial al abastecimiento y la depuración de las aguas residuales urbanas”, en *RAr.AP*, núm. 9, 1996, p. 51.

aguas residuales. Ahora bien, como hemos expuesto, consideramos que el Estado sí podría promulgar una ley de bases que se ocupasen de ciertos aspectos.

También podemos concluir que la legislación estatal no especifica el alcance de las responsabilidades públicas en relación con el saneamiento, excepto por lo que respecta a la ejecución de las obras declaradas de interés general que se atribuyen claramente al Estado y la responsabilidad sobre el alcantarillado, que, como hemos visto, es una habilitación directa de la LBRL a los municipios, por lo que se atribuye inequívocamente a estos. Si bien, aun en este último caso, no se ofrecen detalles sobre la calidad del servicio, ni tan siquiera en sus condiciones mínimas, lo que ha provocado, como hemos expuesto, que la recepción del servicio sea muy desigual por parte de los ciudadanos.

Igualmente, tampoco alude de una forma pormenorizada a la depuración, más allá de instaurar el deber de depuración previa al vertido y de configurar esta tarea como una competencia propia de los municipios que podrá ser determinada por el legislador sectorial. En definitiva, como bien apuntara SETUÁIN MENDÍA, lo cierto es que nuestro legislador estatal *“no se aventuran a ir más allá. Hay que sanear las aguas residuales, de acuerdo, pero ni se indica cómo (qué actividades concretas se han de llevar a cabo y de qué manera) ni, mucho menos, por quién, silenciándose cualquier referencia a un nivel público encargado de proceder a las mismas”*⁹⁷⁴.

En síntesis, aunque nuestra LBRL atribuye las competencias de saneamiento y depuración a los EE.LL., lo cierto es que, tal y como vamos a comprobar seguidamente, la normativa autonómica va a matizar mucho este reparto, de modo que, vamos a ver que la C.A. asume ciertas competencias (sobre todo en relación con la depuración y, en particular, con la construcción, explotación y gestión de las obras hidráulicas) de manera que, como dice ARANA GARCÍA *“se flexibiliza el marco construido por la normativa estatal”*⁹⁷⁵.

Aspectos que procedemos a analizar a continuación a la vista de la legislación autonómica en el terreno del saneamiento y depuración, en particular, de tres CC.AA.: Andalucía, Cataluña y Galicia.

⁹⁷⁴ SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, op. cit., p. 164.

⁹⁷⁵ ARANA GARCÍA, E., “La obra hidráulica como elemento determinante...”, op. cit., p. 325.

V. EL ABORDAJE DEL SANEAMIENTO Y LA DEPURACIÓN EN LA NORMATIVA DE DESARROLLO AUTONÓMICA. LA DIVERSIDAD DE LOS MODELOS EXISTENTES

Con encaje en el marco estatal, las CC.AA. desempeñan un significativo número de funciones que atañen al saneamiento y depuración de las aguas.

De entre ellas, destaca la delimitación de las aglomeraciones urbanas, ámbito territorial al que se circunscriben las obligaciones de la DTARU (instalación de colectores y dispensación de un tratamiento depurativo). Esta aglomeración no tiene por qué coincidir con un término municipio. En muchas ocasiones este servicio debe gestionarse a escala supramunicipal; por insertarse estos municipios o partes del mismo en una aglomeración urbana o porque las aguas constituyan un foco de aguas residuales que justifica su recogida, conducción y tratamiento conjunto).

En palabras de ARANA GARCÍA, aun cuando la DTARU no predetermina la distribución competencial interna, el concepto de aglomeración urbana “*condiciona en buena medida esta cuestión*”⁹⁷⁶; ya que, como expone SETÚAIN MENDÍA, aunque se trata de un concepto físico-técnico que no tiene por qué coincidir con referencias jurídico-territoriales, sí determina que en el referido ámbito se tenga que designar un ente representativo⁹⁷⁷, es decir, una única autoridad competente.

En consecuencia, las CC.AA. tienen una fuerte influencia sobre su gestión. Es por ello que autores, como ARANA GARCÍA, han subrayado que podría afirmarse que, en virtud del Derecho comunitario, “*una competencia que tradicionalmente estaba residenciada en el ámbito estrictamente local, pasa a situarse en sus decisiones más importantes y trascendentes en el ámbito autonómico*”⁹⁷⁸.

También corresponde a las CC.AA. la declaración de las zonas sensibles en sus cuencas internas y en las aguas marítimas, en virtud del art. 7.3 del RDLNTARU; y la elaboración de los programas de ejecución del contenido del RDLNTARU.

El papel de las CC.AA. no se queda aquí, ya que ostentan un amplio abanico de competencias (no solo en materia hídrica, también en sanidad, urbanismo, agricultura o pesca), que se derivan tanto de la CE como de sus propios Estatutos; en ejercicio de las

⁹⁷⁶ ARANA GARCÍA, E., “El saneamiento de aguas residuales en España...”, *op. cit.*, pp. 250.

⁹⁷⁷ SETÚAIN MENDÍA, B., “Saneamiento...”, *op. cit.*, p. 866.

⁹⁷⁸ ARANA GARCÍA, E., “El saneamiento de aguas residuales en España...”, *op. cit.*, p. 252.

cuales han dictado múltiples normas con incidencia en el saneamiento y depuración de las aguas, como ya apuntamos en páginas precedentes.

Lo que procede ahora en este epígrafe es precisar con más detalle las competencias autonómicas, así como concluir la operación de deslinde entre las competencias autonómicas y locales a la vista del florecer de normas autonómicas en ejercicio de sus competencias ante la parquedad de la normativa estatal básica en la materia⁹⁷⁹.

La actividad del saneamiento y de la depuración de las aguas se regula de un modo francamente muy diverso en función de cuál sea la C.A. en la que pongamos nuestra mirada. Detectamos modelos diferenciados, fruto del desarrollo de su normativa propia en la materia⁹⁸⁰, aunque no tanto en cuanto a su estructura básica de funcionamiento (donde, en general, más o menos se siguen ciertos patrones y tienen rasgos en común) sino de forma muy notable en cuanto a su contenido y a la profundidad con la que se regulan las actividades de saneamiento y depuración en cada territorio.

El nivel de detalle e intensidad de esta normativa es muy dispar, pudiendo distinguir CC.AA. que exclusivamente se ocupan de los aspectos más básicos o superficiales en relación al saneamiento y depuración de las aguas; de otras que no solo detallan exhaustivamente el reparto competencial entre la C.A. y los EE.LL. de su circunscripción territorial, sino que cuentan con un cuerpo normativo profundo y bien desarrollado en el que despliegan todo un conjunto de instrumentos jurídicos de regulación y control así como disposiciones de un gran calado.

Por ello, pensamos que el ejercicio de Derecho comparado autonómico que a continuación vamos a realizar es una de las claves para aportar propuestas de mejora sobre cómo regular estas actividades y alumbrar una cierta racionalidad sobre la materia. Así, iremos indicando varias disposiciones que bien pudieran formar parte de

⁹⁷⁹ A nuestro juicio, este florecimiento de las normas de aguas autonómicas se debe, en gran parte, a la ausencia de una legislación más detallada de ámbito estatal.

Lo cierto es que, como expone RUIZ DE APODACA ESPINOSA, el preocupante estado de la calidad de las aguas ha sido la génesis de muchas leyes autonómicas sobre saneamiento y depuración. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., “Las obligaciones de los Entes...”, *op. cit.*, p. 442.

⁹⁸⁰ En este sentido, FANLO LORAS señala que “*cada Comunidad Autónoma con ley propia de saneamiento de aguas residuales constituye un sistema organizativo y competencial diferenciado*”, por lo que no podemos concluir que exista un modelo uniforme. FANLO LORAS, A., “Obras Hidráulicas de Saneamiento y Depuración”, en *Las Obras.. op. cit.*, p. 156.

una ley modelo de saneamiento y depuración, o mejor, de una ley del ciclo integral del agua.

Para completar el imbricado puzzle jurídico en la materia que nos ocupa, se hace ineludible atender y profundizar en la legislación propia (local e hídrica) de las CC.AA.

No obstante, analizar con sumo grado de detalle todas las derivadas jurídicas del saneamiento y depuración de las aguas en cada territorio resultaría verdaderamente inabarcable y excedería en mucho el ámbito del presente trabajo.

Por ello, en las líneas que siguen, vamos a acotar especialmente nuestro estudio a la distribución competencial entre las CC.AA. y los EE.LL. para saber cómo se reparten las responsabilidades en la materia, atendiendo a si se han previsto mecanismos de sustitución (ya sea por parte de la C.A., la Comarca, la Provincia u otros Entes) ante el incumplimiento (en ciertos casos por falta de capacidad) del desempeño de sus competencias por parte de los EE.LL.

Igualmente, nos interesa analizar cómo se articulan las relaciones interadministrativas entre ambas Administraciones y si se prevén obligaciones específicas de colaboración.

También nos detendremos en los aspectos más significativos de cómo se ejerce esa competencia, para poner en evidencia la acusada disparidad regulatoria existente (como, por ejemplo, si establecen criterios objetivos para la determinación de las aglomeraciones urbanas en su territorio, si regulan o no un contenido mínimo que deben recoger las ordenanzas que promulguen sus EE.LL., si desarrollan un reglamento del servicio o si prevén fórmulas organizativas específicas para ello).

Todas estas cuestiones consideramos que han de ser objeto de una reflexión pausada y de una crítica constructiva. Subrayaremos las carencias de la normativa vigente, así como propondremos la extrapolación de aquellos preceptos que destaquen por su calidad y originalidad a otras CC.AA.

Tras un estudio pormenorizado del panorama normativo autonómico, no nos decantamos plenamente por ningún modelo concreto, dado que hemos detectado interesantes aportaciones de unos y otros (principalmente en los modelos andaluz, catalán y gallego, siendo este último el más completo). También hallamos algún matiz interesante en el caso aragonés y extremeño. Nuestra propuesta, en consecuencia, es la combinación de un modelo que se base en medidas extraídas de unos y otros.

Valoramos también que este análisis nos puede servir de base para extraer algunas conclusiones que bien pudieran llevarse a una ley básica del ciclo urbano del agua de carácter estatal, sobre todo, por lo que a los aspectos medioambientales se refiere, en virtud del art. 149.1.23ª de la CE.

Ahora bien, dado que un análisis extenso de las 17 CC.AA. que componen nuestro Estado desbordaría con creces los límites de la presente investigación, hemos seleccionado por su interés los casos de Andalucía, Cataluña y Galicia, ya que reúnen atributos significativos y diferencias de calado que los hacen ser tres modelos verdaderamente muy completos. Sobre el resto de CC.AA. apuntaremos la fragmentada regulación que hemos recopilado y señalaremos sus rasgos más representativos, destacando algunas breves pinceladas sobre su contenido.

1. El saneamiento y depuración de las aguas en Andalucía

Comenzando nuestro análisis por el modelo andaluz, en este territorio resulta imprescindible el abordaje de las siguientes leyes:

1ª) Desde el ámbito local: la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA)⁹⁸¹, que, pretende garantizar las competencias propias municipales y delimitar las materias compartidas tratando de clarificar las funciones que, en cada caso, corresponden a la C.A. y a los EE.LL. andaluces⁹⁸².

Se trata de una ley que recoge las competencias locales propias y mínimas, señalando que estas podrán ser ampliadas por las leyes sectoriales si así lo indican (art. 6.2 de la LAULA), tal y como ha ocurrido con las que le siguen.

2ª) Desde el ámbito hídrico: la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía⁹⁸³ (LAA), que es la norma de cabecera de aguas en la C.A. Resulta sorprendente, que no fuera hasta 2010 cuando este territorio pasó a contar con su

⁹⁸¹ BO. de la Junta de Andalucía núm. 122, de 23 de junio de 2010.

⁹⁸² Asimismo, regula las relaciones entre los EE.LL. de Andalucía y las instituciones de la Junta de Andalucía, las relaciones para la concertación entre ambos ámbitos de gobierno, así como las demás técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre las EE.LL. y entre estas y la Administración de la C.A. y las modalidades de prestación de los servicios locales de interés general.

⁹⁸³ BO. de la Junta de Andalucía núm. 155, de 9 de agosto de 2010; rect. BO. de la Junta de Andalucía núm. 186, de 22 de septiembre de 2010.

primera Ley de aguas cuando ya llevaba mucho tiempo en vigor la normativa comunitaria⁹⁸⁴.

A pesar de su aparición tardía, cuando vio la luz lo hizo con una fuerte preocupación por la calidad de las aguas que se aprecia a lo largo de todo su articulado. En concreto, en su Exposición de Motivos califica al agua como “*el mayor bien colectivo que en los tiempos actuales pueda imaginarse*”, destacando que los Poderes públicos están obligados a preservar y legar este bien común a las siguientes generaciones, al menos en las mismas condiciones de cantidad y *calidad* con que se ha recibido. No se puede dar cumplimiento a la razón de ser de esta ley sin una adecuada actividad de saneamiento y depuración de las aguas. De hecho, esta marca una serie de *objetivos ambientales* en materia de aguas, íntimamente conectados con nuestro objeto de estudio⁹⁸⁵ y regula de forma muy detallada un buen número de principios que se encuentran en perfecta armonía con el contenido de la DMA⁹⁸⁶.

Amén de que vino a instaurar el concepto auténticamente pionero de los *sistemas de gestión supramunicipal del agua de uso urbano*, siendo esta una de las señas de identidad del modelo andaluz. Figura posteriormente reproducida en normas hídricas autonómicas más modernas como la extremeña de 2023⁹⁸⁷.

Esta ley constituye el eje articulador de la estructura básica de la gestión de las aguas en Andalucía. Entre su extenso *ámbito objetivo*, contenido en su art. 1, viene a

⁹⁸⁴ Debemos precisar que la primera norma especializada en la materia fue la Ley 4/2010, de 8 de junio, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía; insólitamente sustituida, un mes y 22 días después de su nacimiento, por la que acabamos de citar. BO. de la Junta de Andalucía núm. 121, de 22 de junio de 2010.

⁹⁸⁵ A saber: la prevención y restauración de las aguas con objeto de alcanzar su buen estado ecológico, la reducción paulatina de la contaminación originada por los vertidos o la compatibilización de la gestión de los recursos naturales con la salvaguarda de la calidad de las aguas y de los ecosistemas acuáticos [art. 6.1 apartados, a), c) y d) de la LAA].

No obstante, a pesar de la magnitud de estas declaraciones iniciales por parte del legislador andaluz, acto seguido rebaja las expectativas al señalar que en los supuestos “*en que una masa de agua esté tan afectada por la actividad humana o su condición natural sea tal que pueda resultar imposible su recuperación o desproporcionadamente costoso mejorar su estado, podrán establecerse objetivos medioambientales con arreglo a criterios adecuados y transparentes, debiendo adoptarse todas las medidas viables para evitar el empeoramiento de su estado*” (art. 6.2 de la LAA); quedando lo anterior, si se me permite la expresión, en agua de borrajas.

⁹⁸⁶ Entre ellos, los principios de: prevención, conservación y restauración del buen estado ecológico de los ecosistemas; el uso sostenible del agua, basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles y el fomento de la reutilización; la recuperación de los costes de los servicios del agua, incluidos los costes de las infraestructuras hidráulicas, medioambientales y los relativos al recurso, de conformidad con el principio de que quien contamina paga (apartados 1, 2 y 11 del art. 5 de la LAA). Cuestiones, todas ellas, conectadas con el saneamiento y depuración de las aguas residuales y que nos sirven para enmarcar la actuación de la Administración en esta región.

⁹⁸⁷ Ley 1/2023, de 2 de marzo, de gestión y ciclo urbano del agua de Extremadura (LGC UAE). BO. de Extremadura núm. 44, de 6 de marzo de 2023.

señalar la delimitación del ejercicio de las competencias autonómicas y locales en materia de aguas y, en concreto, la regulación del régimen de saneamiento y depuración en el ciclo integral del agua de uso urbano y de las entidades supramunicipales⁹⁸⁸.

Precisamente, el legislador andaluz, sabedor de la concurrencia competencial existente entre la C.A. andaluza y los gobiernos locales⁹⁸⁹, pone el acento en los principios básicos de colaboración, coordinación, información, lealtad institucional y asistencia activa en sus respectivas competencias sobre el ciclo integral del agua de uso urbano; todo ello con el fin de lograr una mayor eficacia en la protección del medioambiente en general y del recurso hídrico en particular (art. 5.6 de la LAA).

3ª) Desde el ámbito medioambiental: no puede faltar la mención a la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental⁹⁹⁰ (LGICA). Una ley extensísima que, entre otros asuntos, instaura un marco para la protección global de las aguas continentales, litorales, costeras y de transición⁹⁹¹ para cuyo objetivo introduce varias precisiones en relación al reparto competencial.

A lo anterior, debemos sumar las leyes de desarrollo de las ya citadas y otras leyes autonómicas que, aunque no se ocupan estrictamente del reparto competencial, sí regulan cuestiones transcendentales del modelo de saneamiento en Andalucía. Fundamentalmente, el Decreto 310/2003, de 4 de noviembre, por el que se delimitan las aglomeraciones urbanas para el tratamiento de las aguas residuales de Andalucía y por el que se establece el ámbito territorial de gestión de los servicios del ciclo integral del

⁹⁸⁸ Sobre las competencias de los EE.LL. con carácter previo a la Ley de Aguas de Andalucía de 2010, vid. VERA JURADO, D. J. (Coord.), *Competencias ambientales de las Entidades Locales de Andalucía*, CEMCI, Granada, 2009.

⁹⁸⁹ El Título I de esta norma se consagra a la Administración del Agua en Andalucía.

⁹⁹⁰ BO. de la Junta de Andalucía núm. 143, de 20 de julio de 2007.

⁹⁹¹ En concreto, en relación con el medio hídrico, esta Ley tiene por objeto instaurar un marco para la protección de la calidad de dicho medio que permita, según predica (art. 80 LGICA): la prevención del deterioro, protección y mejora del estado de los ecosistemas acuáticos, así como de los ecosistemas terrestres y humedales dependientes de los primeros (apartado a); la protección y optimización del medio hídrico introduciendo medidas concretas para lograr, de un lado, concentraciones próximas a los niveles de fondo de sustancias de origen natural, y, de otro, valores cercanos a cero, en lo que atañe a las sustancias sintéticas, todo ello, mediante la disminución paulatina de la contaminación con origen en las sustancias prioritarias y la supresión o reducción gradual de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias (apartado b); garantizar la disminución constante de la contaminación de los acuíferos, así como de las aguas o capas subterráneas y evitar su contaminación adicional (apartado c); lograr las metas marcadas en los convenios internacionales en relación a la prevención y erradicación de la contaminación del medioambiente marino (apartado d); suprimir la acumulación de compuestos peligrosos o tóxicos tanto en el subsuelo como en cualquier otro sitio que sea susceptible de provocar la degradación del dominio público hidráulico y marítimo-terrestre (apartado e); y alcanzar los objetivos medioambientales fijados en la normativa vigente y, en concreto, el buen estado de las aguas (apartado f). Objetivos, todos ellos, a los que coadyuvan las actividades del saneamiento y la depuración.

agua de las EE.LL. a los efectos de actuación prioritaria de la Junta de Andalucía⁹⁹². Norma que constituye un buen ejemplo de cómo el modelo andaluz es peculiar, pues en la mayoría de CC.AA. (salvo la región de Murcia) la fijación de las aglomeraciones urbanas se lleva a cabo a través de la planificación y no en una norma.

También podemos reseñar aquí la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía (LECA)⁹⁹³, que implementa cuestiones de un gran impacto en el tema del saneamiento de las aguas y su circularidad, en línea con los nuevos postulados que vienen desde Europa.

Nuestra labor no va a consistir en reproducir el contenido íntegro de estas leyes, sino en localizar los preceptos clave que identifican el modelo de saneamiento.

Dicho esto, pasamos a analizar las líneas maestras del modelo, comenzando por el reparto de las competencias locales y autonómicas sobre saneamiento y depuración del agua en Andalucía, integrando el contenido de las tres normas principales aludidas lo que nos brindará una idea de conjunto más completa del modelo.

⁹⁹² BO. de la Junta de Andalucía núm. 225, de 21 de noviembre de 2003; rect. BO. de la Junta de Andalucía núm. 89, de 7 de mayo de 2004.

No se agota en estos documentos el marco del saneamiento en Andalucía, también podríamos aludir aquí a otras cuestiones como la Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de 3 de mayo de 2011. BO. de la Junta de Andalucía núm. 97, de 19 de mayo de 2011. Esta Estrategia marca las directrices a implementar en diversos ámbitos y que guiarán las políticas orientadas a la consecución de un modelo de ciudad más sostenible.

Por lo que a nosotros nos interesa, esta Estrategia hace referencia a la consideración de los flujos de recursos naturales que alimentan al sistema urbano y, en particular, al ciclo urbano del agua (apartado 8.2). En este punto, se llama la atención sobre que la política urbana en relación al ciclo integral implica devolver el agua al medio natural en condiciones satisfactorias de calidad. Por ello, señala como uno de sus objetivos la reutilización de agua depurada a cuyo respecto considera que debe consolidarse la mejora de los sistemas de tratamiento de aguas residuales urbanas e industriales, especialmente, en áreas urbanas de gran tamaño. Determina como una de sus líneas de actuación la creación de infraestructuras “*para la distribución y consumo de aguas residuales tratadas destinadas a campos de golf, sector agropecuario, riego de zonas verdes, baldeos, determinadas actividades industriales, etc.*”. Aunque plasmaba sus buenas intenciones, debemos subrayar que no dejaba de ser una mera estrategia y no imponía obligaciones concretas en cuanto a la reutilización, situación con la que nos mostramos muy críticos; ahora bien, ello ha sido paliado por la siguiente norma que a la que vamos a aludir a continuación.

⁹⁹³ BO. de la Junta de Andalucía núm. 67, de 11 de abril de 2023.

1.1 Las competencias de la Administración local en relación con el saneamiento y depuración de las aguas en Andalucía. En particular: la ampliación de su esfera competencial respecto a la LBRL y la regulación de diversas figuras de sustitución competencial

1.1.1 Las competencias municipales y la posibilidad de su ejercicio a través de los Entes supramunicipales del agua en Andalucía

Tanto la LAULA (art. 9.4) como la LAA (art. 13.1) recogen como competencias, propias de los municipios, la ordenación, gestión, prestación y control de los siguientes servicios en el ciclo integral del agua de uso urbano, que incluye, de modo expreso, junto con el abastecimiento en alta y en baja:

- El saneamiento o recogida de las aguas residuales urbanas y pluviales de los núcleos de población a través de las redes de alcantarillado municipales hasta el punto de interceptación con los colectores generales o hasta el punto de recogida para su tratamiento [arts. 9.4.c) de la LAULA y 13.1.c) de la LAA].
- La depuración de las aguas residuales urbanas, que comprende su interceptación y el transporte mediante los colectores generales, su tratamiento y el vertido del efluente a las masas de agua continentales o marítimas [arts. 9.4.d) de la LAULA y 13.1.d) de la LAA].
- Y la reutilización, en su caso, del agua residual depurada en los términos de la legislación básica [arts. 9.4.c1) de la LAULA y 13.1.e) de la LAA].

Por tanto, observamos que, de un lado, se produce un incremento competencial respecto a lo preceptuado en la LBRL, que no alude, como hemos visto, en ningún momento a la competencia sobre la reutilización, aparte de que perfilan con mayor grado de detalle las competencias de saneamiento y de depuración delimitando su espacio físico con el punto de interceptación con los colectores generales.

Asimismo, observamos cómo ambas normas repiten la asignación competencial a los municipios, sin efectuar, a priori, alusión alguna a las aglomeraciones urbanas o al tamaño de las mismas.

Al margen de las tres competencias aludidas presentes tanto en la normativa local como hídrica, lo cierto es que la LAA y LGICA proceden a precisar con mayor detalle la actuación municipal, ampliando notablemente su abanico de funciones, prueba

del particular interés del legislador andaluz por la regulación del ciclo integral del agua de uso urbano. De modo que, a las anteriores competencias municipales, añade:

- La capacidad de aprobar tasas o tarifas como contraprestación a los servicios hídricos prestados [art. 13.1.f) de la LAA]⁹⁹⁴.
- El control y seguimiento de vertidos a la red de saneamiento municipal, así como la instauración de programas o medidas con la finalidad de reducir la presencia de sustancias peligrosas en dicha red [arts. 13.1.g) de la LAA y 81.2.a) de la LGICA].
- La autorización de vertidos a las redes de saneamiento y fosas sépticas municipales [art. 13.1.h) de la LAA].
- La potestad sancionadora, incluyendo la aprobación de reglamentos que tipifiquen infracciones y sanciones, en relación con los usos del agua realizados en el ámbito de sus competencias de saneamiento y depuración de las aguas residuales [arts. 13.1.i) de la LAA y 81.2.c) de la LGICA].
- La potestad de ordenación de los servicios del agua, que incluye:
 - o De un lado, la competencia municipal para poder aprobar los reglamentos que estime convenientes para la prestación del servicio (art. 13.2 de la LAA); así como para elaborar reglamentos u ordenanzas respecto a los vertidos al alcantarillado [art. 81.2.b) de la LGICA].
 - o De otro lado, la planificación, elaboración de proyectos, dirección y ejecución de las obras hidráulicas comprendidas dentro de su ámbito territorial; así como su explotación, mantenimiento, conservación e inspección (art. 13.2 de la LAA). Obviamente, todo ello, respetando lo preceptuado en la planificación hidrológica y en los planes y proyectos específicos aprobados en el ámbito de cada demarcación.

Referencia a las obras municipales que se halla ausente por completo de la LBRL y que prueba la posición preeminente que otorga el legislador andaluz al papel local en las tareas de saneamiento y depuración.

⁹⁹⁴ El cobro posterior de estas tasas exige que efectivamente se preste el servicio por el municipio, así la STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 2ª) núm. 761/2019, de 2 de abril, anula el cobro indebido de una tasa por vertido de aguas residuales industriales a una empresa que disponía de un sistema de depuración de aguas residuales propio y que no realizaba vertido a la red de alcantarillado del Ayuntamiento, que, además se hallaba inservible (por lo que tampoco disponía de autorización de vertido a la red municipal), sino que lo hacía directamente a cauce público (de forma totalmente legal ya que disponía de autorización ambiental integrada que la habilitaba a ello). Concluye el Tribunal que *“la sujeción a la tasa para el sujeto pasivo implica que exista una red de alcantarillado municipal en servicio y que esté en condiciones de recibir los efluentes para su posterior depuración”*.

Al margen de esta determinación competencial, debemos aludir a otras precisiones que efectúa el legislador andaluz de gran relevancia.

Así, destaca la obligatoriedad de prestar los servicios públicos básicos de abastecimiento de agua y el tratamiento de las aguas residuales (art. 31 de la LAULA)⁹⁹⁵. Se trata esta de una previsión que, ni mucho menos, está presente en todos los modelos de saneamiento autonómicos y que tiene importantes connotaciones jurídicas, dado que la calificación de un servicio público como *obligatorio* no se limita como en la LBRL al servicio público de alcantarillado (art. 36 de la LBRL). Esto implica que los vecinos de los municipios andaluces podrán exigir también, en base al art. 18 de la LBRL, la prestación del servicio de depuración, como competencia municipal propia que tiene carácter obligatorio, otorgando esta obligatoriedad no la LBRL (donde solo es obligatorio el alcantarillado) sino el art. 31 de la LAULA.

Para el ejercicio de estas competencias, la LAULA reconoce la facultad de asociación de los municipios sin que se vean afectadas ni la titularidad de sus competencias ni las garantías de los ciudadanos⁹⁹⁶. Igualmente, la LAA dispone que estos servicios pueden ser desarrollados de forma directa por los propios municipios o a través de las Diputaciones Provinciales y los Entes supramunicipales.

Precisamente, en este último punto es donde la LAA realiza una de sus más importantes aportaciones al consagrar una figura propia mediante la que pretende dar respuesta a los problemas en la prestación de los servicios: los *Entes supramunicipales del agua en Andalucía* (art. 14); a quienes les reconoce personalidad jurídica propia, disponiendo que deberán adoptar la forma de consorcio, mancomunidad u otra similar asociativa entre EE.LL. pero que engloba bajo esa categoría⁹⁹⁷. Por lo que deja libertad de configuración a los municipios andaluces, no decantándose por una concreta forma supramunicipal. En este punto, debemos aclarar que la libertad es solo para la elección de la forma concreta en la que se constituyan, ya que la aportación andaluza consiste, como vamos a ver, en que, en ciertos casos, su constitución es obligatoria.

⁹⁹⁵ La LAULA (art. 123) recoge como competencia propia de las Entidades Locales Autónomas (ELAs), junto con el abastecimiento de agua en baja, solo el alcantarillado, de modo que sobre ellas no pesa, por tanto, la tarea de la depuración, a diferencia de los municipios.

⁹⁹⁶ En concreto, podrán asociarse entre sí o con otras EE.LL., AA.PP. o entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, así como delegar o encomendar el ejercicio de sus competencias o emplear fórmulas de gestión directa o indirecta de servicios (art. 10 de la LAULA).

⁹⁹⁷ Para su constitución es necesaria la emisión de informe previo por parte de la Consejería competente en materia de agua.

A estos Entes supramunicipales se les atribuye la gestión supramunicipal de los servicios de aducción y depuración, bajo cualquiera de las formas de gestión directa o indirecta previstas en la legislación vigente. Además, también pueden ejercer otras competencias delegadas, ya sea por parte de las EE.LL. a ellos incorporadas, o por parte de la Junta de Andalucía en relación con la construcción, mejora y reposición de las infraestructuras de aducción y depuración de interés para la C.A. que podrán ejecutarse por estos mediante la suscripción del oportuno convenio⁹⁹⁸, poniendo el acento, de nuevo, en el tema de la construcción de las obras hidráulicas que constituye una de las razones principales de la asociación de los municipios.

En línea con lo anterior, el art. 34 de la LAA dispone que los municipios, con carácter general, garantizarán, por sí mismos o a través de las Diputaciones Provinciales o Entes supramunicipales del agua una vez constituidos, la prestación del servicio de depuración. Se reconoce así flexibilidad en este punto.

Todo ello, y esta es la gran contribución de la ley andaluza, sin perjuicio de los casos donde resulte obligatoria la prestación de los servicios dentro de un sistema de gestión supramunicipal, cuestión de la que nos ocuparemos después.

1.1.2 Las competencias provinciales

Nos interesa destacar que la LAULA fija varias competencias propias de las Provincias andaluzas que atañen a nuestro estudio. Junto a las tradicionales labores de asistencia técnica, económica y material a los municipios (arts. 11 y ss. de la LAULA), establece la figura de la sustitución competencial. Matiza de esta forma las relaciones entre las distintas Administraciones, pretendiendo dar respuesta al problema de incapacidad municipal para atender los servicios.

De un lado, instaura la figura de la sustitución rogada, de modo que la Provincia deberá prestar los servicios básicos municipales en caso de incapacidad o insuficiencia de un municipio, cuando este así lo solicite (art. 14.1 de la LAULA); y, por otro, habilita el supuesto de la sustitución de oficio al determinar que *“sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación específica, en el caso de que un municipio incumpla su*

⁹⁹⁸ También les corresponde la vigilancia de la aplicación igualitaria de las normas y estándares técnicos de prestación de los diferentes servicios; la propuesta de programas y elaboración de proyectos de obras para su aprobación por la Consejería cuando ello afecte a los sistemas de gestión supramunicipal; y el ejercicio de las potestades administrativas necesarias para el desarrollo de sus funciones.

obligación de prestar los servicios básicos, la Diputación provincial, previo requerimiento, actuará por sustitución” (art. 14.3 de la LAULA)⁹⁹⁹.

Consecuentemente, dado que el tratamiento de las aguas residuales es un servicio básico (y no solo el alcantarillado, en atención al art. 31 de la LAULA), en principio y en atención a esta normativa, en caso de que no sea prestado adecuadamente por el municipio este será sustituido en su ejercicio por la Provincia. No obstante, veremos que la LAA ha dispuesto una especialidad al respecto.

1.2 Las competencias autonómicas en relación con el saneamiento y depuración

Por lo que a las competencias autonómicas se refiere, la LAA reparte sus funciones entre el Gobierno y la Consejería competente en materia de aguas. Asimismo, como ente instrumental de esta última para la ejecución de sus políticas medioambientales, crea la Agencia de Medioambiente y Agua de Andalucía¹⁰⁰⁰.

De un lado, atribuye en su art. 8 a la Junta de Andalucía el siguiente conjunto de funciones (que más o menos se reproduce en otras CC.AA.): la planificación hidrológica en las demarcaciones intracomunitarias¹⁰⁰¹ y su participación en las intercomunitarias (apartado a); el control de la calidad del medio hídrico (lo que engloba los controles sobre aguas residuales) y las funciones de policía sobre el dominio

⁹⁹⁹ Sobre este precepto debemos resaltar dos cuestiones: que la incapacidad del municipio se debe demostrar y que el requerimiento previo mencionado es un condicionante normativo necesario para que se produzca la actuación por sustitución de la Diputación. Tal y como ha señalado la STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 1571/2015, de 14 de septiembre.

¹⁰⁰⁰ AGENCIA DE MEDIOAMBIENTE Y AGUA DE ANDALUCÍA, disponible en la URL: <https://www.agenciamedioambienteyagua.es/> (con acceso 04.07.2023). Sus Estatutos se aprobaron por el Decreto 104/2011, de 19 de abril. BO. de la Junta de Andalucía núm. 83, de 29 de abril de 2011.

Además, como órgano de consulta y participación social, esta Comunidad cuenta con un Observatorio del Agua, cuya composición, funciones, organización y régimen se regulan tanto en el art. 17 de la LAA y como en el Decreto 52/2012, de 29 de febrero, por el que se regula el Observatorio del Agua de Andalucía. BO. de Andalucía, núm. 50, de 13 de marzo de 2012.

¹⁰⁰¹ El modo en que ha de realizarse esta planificación se desarrolla el Título III de la LAA (arts. 20 a 28). De su contenido simplemente subrayar, como aspectos más destacados con nuestro tema de estudio, que en él se remarcan como objetivos de la planificación las ideas de: prevención del deterioro adicional de las masas de aguas, recuperación de los sistemas en los que la presión sobre el medio hídrico haya ocasionado un deterioro o velar por la conservación y el mantenimiento de las masas de agua y de las zonas húmedas y lacustres y ecosistemas vinculados al medio hídrico, entre los fines más conectados con las actividades de saneamiento y depuración de las aguas [art. 22 apartados a), c) y f) de la LAA]. Cuando alude a los programas de medidas establece la obligatoriedad de que, dentro de su contenido mínimo, deben aludir, entre otros aspectos: al saneamiento y la depuración de las aguas en el ciclo integral del agua de uso urbano, prever las obras de depuración y cómo se gestionarán los residuos resultantes; contener los instrumentos de control de vertidos y las actuaciones para incrementar la reutilización de las aguas residuales depuradas a través de tratamientos adicionales o complementarios que posibiliten adecuar su calidad al uso al que se destinen [art. 25.5 apartados e), f) y h) de la LAA].

público hidráulico, sin perjuicio de las funciones reservadas al Estado o compartidas con el mismo, en las cuencas intercomunitarias (apartado c); el establecimiento de normas de protección en el dominio público hidráulico (apartado e)¹⁰⁰²; la planificación, programación y ejecución de las obras hidráulicas de interés de la C.A. andaluza (apartado f)¹⁰⁰³; las funciones de policía sobre los usos otorgados y las obras e instalaciones hidráulicas en general (apartado l); y la regulación y establecimiento de ayudas económicas a las EE.LL. para actuaciones relativas al ciclo integral¹⁰⁰⁴.

La LAA añade tres competencias que aspiran a solucionar algunos de los problemas apuntados en relación con el saneamiento y depuración y que tienen una importancia primordial en las relaciones C.A. y municipio, cuya inclusión nos parece muy oportuna, a saber: la determinación de las condiciones de prestación de los servicios del ciclo integral del agua de uso urbano y de la calidad que les resulta exigibles y sus medios de control (apartado k)¹⁰⁰⁵; la regulación de los criterios básicos de tarificación del ciclo integral del agua, sin perjuicio de la facultad que ostentan los EE.LL. de marcar el precio de sus tarifas locales (apartado m); y la competencia relativa a la ordenación y regulación de los sistemas de gestión supramunicipales del agua de uso urbano y la determinación de su ámbito territorial (apartado j)¹⁰⁰⁶.

De otro lado, corresponde al Consejo de Gobierno, entre otras competencias en materia de aguas, según el art. 9 de la LAA: la aprobación de los planes hidrológicos específicos y los programas específicos de medidas para la organización de la gestión e infraestructuras que considere necesarias a los fines de ordenación del sector del agua

¹⁰⁰² La Comunidad puede establecer límites de vertido u otras medidas con esta finalidad.

¹⁰⁰³ Entre las que se pueden incluir ciertas obras de saneamiento y depuración como la construcción de depuradoras, colectores, aliviaderos, tanques de retención, etc.

¹⁰⁰⁴ Como podrían ser ciertas ayudas para actuaciones en materia de alcantarillado o depuración. Este es el caso, por ejemplo, de las Órdenes de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural, de 25 de octubre de 2018, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a EE.LL. para la instalación de sistemas de filtrado y desinfección de aguas tratadas en estaciones depuradoras de aguas residuales, en el Marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020; y también, con la misma fecha, la que aprueba las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a Comunidades de Regantes, para la conexión a estaciones de tratamiento de aguas regeneradas procedentes de depuradoras de aguas residuales o desaladoras de agua de mar y aguas salobres para su utilización en el riego agrícola, en el Marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020. Ambas en el BO. de la Junta de Andalucía núm. 212, de 2 de noviembre de 2018.

¹⁰⁰⁵ Una de las cuestiones que reclamamos que debiera ser objeto de homogenización en sus aspectos mínimos. Andalucía podría imponer, desde el ámbito autonómico, y gracias a esta previsión, ciertas condiciones prefijadas del servicio a respetar por los municipios. Desgraciadamente, esta competencia no ha sido desarrollada reglamentariamente, tal y como sí ha ocurrido en otras CC.AA.

¹⁰⁰⁶ Sistemas de gestión supramunicipal de gran importancia en aquellas aglomeraciones urbanas articuladas sobre el territorio de diversos municipios.

(apartado c); la declaración de obras hidráulicas de interés para la C.A. andaluza (apartado f)¹⁰⁰⁷; el desarrollo mediante decreto de las normas sobre el servicio público de saneamiento y depuración de las aguas de uso urbano (apartado h); y la determinación del ámbito territorial en el que deban constituirse los sistemas de gestión supramunicipales del agua de uso urbano (apartado g), cuestión íntimamente relacionada con las aglomeraciones urbanas a efectos de depuración.

Además, corresponde a la Consejería directamente o, en su caso, a través de sus entidades instrumentales, las funciones atribuidas a los Organismos de cuenca por la legislación básica en materia de agua y que competen a la C.A. de Andalucía. En este sentido, a los solos efectos de nuestra investigación, en particular, nos interesa resaltar las siguientes funciones en materia de planificación, ordenación, dominio público hidráulico e infraestructuras.

En primer lugar, en materia de planificación hidrológica: el establecimiento de objetivos para la protección de las aguas [art. 11.2.b) de la LAA]; la regulación y establecimiento del apoyo técnico y las medidas de auxilio económico y fomento para el logro de los objetivos de la planificación hidrológica [art. 11.2.c) de la LAA]¹⁰⁰⁸; la programación y articulación de los programas de medidas [art. 11.2.d) de la LAA]; y la aprobación y ejecución con carácter anual de un programa de inspecciones de vertidos, en íntima conexión con el saneamiento y depuración de las aguas (art. 49 de la LAA)¹⁰⁰⁹.

¹⁰⁰⁷ Un ejemplo de ello lo constituye el Decreto 114/1990, de 10 de abril, por el que se clasifican de interés general las obras de depuración terciaria de las aguas residuales de Almería y su utilización en la mejora de regadíos de la Comarca de Andarax. BO. de la Junta de Andalucía núm. 39, de 15 de mayo de 1990. Si bien, en este caso quien efectuó la declaración de obras de interés general fue la Consejería de Agricultura y Pesca y no el Consejo de Gobierno por tratarse de un supuesto anterior a la entrada en vigor de la LAA.

¹⁰⁰⁸ Entre ellas, las subvenciones destinadas a la construcción de EDARs y otras infraestructuras necesarias para la depuración, como colectores, tanques de almacenamiento, etc.

¹⁰⁰⁹ En este programa se determinará una frecuencia de inspecciones con arreglo a los siguientes parámetros: adecuación de las instalaciones de tratamiento de los vertidos, incumplimientos detectados, cantidad de población a la que se presta el servicio o volumen que vierte la industria, peligrosidad del vertido industrial, existencia en los núcleos urbanos de un número relevante de industrias o de industrias altamente contaminantes por la toxicidad potencial de sus vertidos o por el volumen de los mismos y existencia de espacios naturales protegidos o de especies en peligro.

El último plan de inspección de vertidos se ha puesto en marcha por la Resolución de la Dirección General de Recursos Hídricos de la Junta de Andalucía 8 de marzo 2024, por la que se aprueba el Plan Anual de Inspección de Vertidos y el Programa Anual de Inspecciones de Vertidos al Dominio Público Hidráulico Intracomunitario y al Dominio Público Marítimo-Terrestre Andaluz para el año 2024. BO. de la Junta de Andalucía núm. 52, de 14 de marzo de 2024.

Esta resolución es de aplicación a los vertidos que se realicen a las aguas continentales de las cuencas internas andaluzas, así como a las aguas de transición y costeras competencia de la Comunidad

En segundo lugar, en materia de ordenación, la Consejería tiene atribuciones de gran relevancia: el estudio, análisis y propuesta de los sistemas supramunicipales de gestión de las infraestructuras del ciclo integral del agua de uso urbano [art. 11.3.a) de la LAA]; la propuesta de la determinación de las aglomeraciones urbanas a los efectos de la depuración de aguas residuales, así como la organización y articulación de los sistemas de explotación de conformidad con la planificación hidrológica [art. 11.3.b) de la LAA]; la propuesta de los niveles de calidad de los servicios públicos del agua y utilización eficiente de las infraestructuras de regulación, generación, regeneración y transporte del ciclo integral del agua de uso urbano, para su aprobación por el Consejo de Gobierno [art. 11.3.c) de la LAA]; y la ordenación del nivel supramunicipal de los servicios de depuración [art. 11.3.d) de la LAA].

En tercer lugar, en materia de dominio público hidráulico, la Consejería se encarga: del otorgamiento de las concesiones y autorizaciones y su control, así como la vigilancia del dominio público hidráulico [art. 11.4.a) de la LAA]; del control del dominio público hidráulico, que sea competencia de la Junta de Andalucía (cuencas internas y costeras), desplegando las funciones de policía sobre los aprovechamientos [art. 11.4.b) de la LAA]¹⁰¹⁰; de la protección de las aguas continentales y litorales y el resto del dominio público hidráulico y marítimo-terrestre [art. 11.4.c) de la LAA]; y de la llevanza en el registro de los vertidos que puedan afectar las aguas de las demarcaciones andaluzas [art. 11.4.d) de la LAA].

Finalmente, en materia de infraestructuras del agua, son funciones de la Consejería: la planificación, programación y ejecución de las infraestructuras del agua declaradas de interés de la C.A. [art. 11.5.a) de la LAA]; la aprobación de los planes de explotación y gestión de las infraestructuras del agua existentes [art. 11.5.b) de la LAA]; y la coordinación de las actuaciones de las Administraciones competentes en materia de saneamiento en Andalucía [art. 11.5.d) de la LAA].

Estas competencias de la Consejería se completan con lo dispuesto en la LGICA, que aspira a establecer el marco para la protección global de las aguas continentales, litorales, costeras y de transición andaluzas. En concreto, esta norma atribuye a la

andaluza, es decir, no se aplica, por tanto, a las aguas continentales de las cuencas intercomunitarias (Guadalquivir, Guadiana y Segura) cuya competencia corresponde al Estado.

¹⁰¹⁰ Menciona expresamente el control sobre el sistema de depuración de las aguas y el mantenimiento y control de las obras hidráulicas de competencia autonómica (como pueden ser las plantas de tratamiento de aguas residuales declaradas de interés autonómico).

Consejería las siguientes funciones relacionadas con nuestro objeto de estudio: “a) *El control de calidad de las aguas y el control de la contaminación, mediante la fijación de valores límites de vertido y el cumplimiento de los objetivos medioambientales.* b) *El establecimiento, aprobación y ejecución de los programas de seguimiento del estado de las aguas continentales y litorales de competencia de la Comunidad Autónoma.* c) *La clasificación del estado de las aguas y la elaboración de informes sobre el mismo.* d) *La operación y el mantenimiento de los dispositivos de vigilancia y control que posibiliten el seguimiento de la calidad de las aguas.* e) *La declaración de zonas sensibles y menos sensibles, de acuerdo con la normativa sobre tratamiento de aguas residuales urbanas, y de zonas vulnerables, de acuerdo con la normativa sobre contaminación por nitratos de origen agrario.* f) *El otorgamiento de las autorizaciones de vertido y el control y seguimiento de las condiciones establecidas en ellas.* g) *La potestad sancionadora*” (art. 81.1 de la LGICA).

Observamos, por tanto, que con la combinación de estas tres leyes que hemos mencionado (LAULA, LAA y LGICA) las competencias autonómicas en Andalucía que atañen al saneamiento y depuración de las aguas se encuentran francamente muy detalladas. Por lo que sí se produce una delimitación competencial más precisa.

1.3 Otras características del modelo andaluz

1.3.1 Las obras de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Prerrogativas que se le reconocen junto a las obras supramunicipales

Dentro del conjunto de competencias señalado, y debido a la gran importancia que tienen las infraestructuras hidráulicas, fundamentales para desempeñar la tarea depurativa, merece la pena que nos detengamos brevemente en esta competencia autonómica, dado que es una de las señas que diferencia a los diversos modelos de saneamiento autonómicos, pues no en todos se sigue el mismo patrón en cuanto a qué obras se consideran de interés autonómico.

En concreto, en el caso andaluz, ostentarán este apelativo de conformidad con el art. 29 de la LAA, entre otras:

- Las obras necesarias para la regulación y conducción del recurso hídrico, al objeto de garantizar la disponibilidad y aprovechamiento del agua. Por si no quedaba formulado este apartado de forma suficientemente amplia, en 2024 se

ha precisado que ello será así “*independientemente del uso al que se destine, cuando se declare expresamente la condición de interés de la Comunidad Autónoma*”¹⁰¹¹ (esto podría alcanzar a las conducciones para el aprovechamiento del agua depurada).

- Las obras de depuración expresamente declaradas por el Consejo de Gobierno andaluz¹⁰¹².
- En general, las infraestructuras hidráulicas que sean necesarias para dar cumplimiento a la planificación hidrológica (lo que podría alcanzar a las obras de depuración) y que se prevean en los programas de medidas, los planes y programas hidrológicos específicos, aprobados por el Consejo de Gobierno.

A estas obras, pero, y esto es una buena aportación, también a las obras y actuaciones hidráulicas de ámbito supramunicipal, siempre que estén comprendidas en la planificación hidrológica, y no agoten su funcionalidad en el término municipal en donde se ubiquen. En tal caso, gozan de una serie de prerrogativas, entre las más importantes, el hecho de que no requieran licencia municipal ni se hallen sujetas a ningún acto de control preventivo municipal¹⁰¹³. De este modo el legislador pretende agilizar su construcción (que ya de por sí se enfrenta a un largo proceso) y evitar

¹⁰¹¹ Apartado introducido por el Decreto-ley 2/2024, de 29 de enero, por el que se aprueban medidas adicionales para paliar los efectos producidos por la situación de excepcional sequía a los usuarios de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía y se adoptan medidas urgentes, administrativas y fiscales, de apoyo al sector agrario. BO. de la Junta de Andalucía núm. 23, de 1 de febrero de 2024.

¹⁰¹² Un ejemplo de ello lo constituye el Acuerdo de 26 de octubre de 2010, del Consejo de Gobierno, por el que se declaran de interés de la C.A. de Andalucía las obras hidráulicas destinadas al cumplimiento del objetivo de la calidad de las aguas de Andalucía. En dicho acuerdo se recogen obras como la ampliación, adecuación y mejora de EDARs y colectores. BO. de la Junta de Andalucía núm. 67, de 10 de noviembre de 2010.

El Decreto-ley 3/2023, de 25 de abril, por el que se aprueban medidas adicionales para paliar los efectos producidos por la situación de excepcional sequía a los usuarios de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía y se adoptan medidas urgentes, administrativas y fiscales, de apoyo al sector agrario, ha declarado de interés general en la Demarcación hidrográfica del Tinto, Odiel y Piedras varias actuaciones destinadas a la incorporación de recursos procedentes de la regeneración de aguas residuales de la EDAR de Huelva. BO. de la Junta de Andalucía núm. 13-extraordinario, de 27 de abril de 2023.

¹⁰¹³ El resto de prerrogativas consisten en que: 1º) no pueden ser paralizadas, siempre que se haya producido el trámite de informe previo, se encuentre oportunamente aprobado el proyecto técnico por el órgano competente, las obras se adecuen a dicho proyecto y se haya comunicado por la Consejería a los órganos urbanísticos competentes la aprobación de los proyectos de las obras públicas hidráulicas con la finalidad de que comience, en su caso, el procedimiento de modificación del planeamiento urbanístico municipal; y 2º) la aprobación por parte de la Consejería de los proyectos de infraestructuras hidráulicas de interés para la Comunidad conlleva, implícitamente, la declaración de utilidad pública e interés social de las obras, así como la necesidad de urgente ocupación de los bienes y derechos afectados, a efectos de expropiación forzosa, ocupación temporal e imposición o modificación de servidumbres.

posibles trabas burocráticas que puedan surgir derivadas de la intervención de varias AA.PP. Se regula así las relaciones entre las diversas Administraciones en esta cuestión.

El instrumento ordinario para el desarrollo y ejecución de la planificación de las infraestructuras de depuración es la suscripción de un convenio entre la Consejería competente en materia de agua y las EE.LL.¹⁰¹⁴. Para los que no se prevé plazo máximo (otra de las diferencias entre los diversos modelos).

Igualmente, estipula el art. 31.5 de la LAA que las infraestructuras de depuración construidas por la C.A. en virtud de los citados convenios y cuya gestión posterior corresponda a los municipios pasarán a ser de titularidad de estos últimos o, en su caso, de las entidades supramunicipales, cuando la Administración Autonómica notifique el acuerdo de puesta a disposición de la Consejería a la E.L., entendiéndose entregada la infraestructura a partir de dicho momento y pasando esta última a hacerse cargo de su mantenimiento y explotación¹⁰¹⁵.

Finalmente, como rasgo característico del modelo, debemos señalar que Andalucía, a diferencia de otras CC.AA., no cuenta propiamente con un Plan autonómico de saneamiento y depuración. Efectuada consulta directa sobre este extremo, en ejercicio del derecho de solicitud de información ambiental que nos asiste a todo ciudadano, la Secretaría General del Agua de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía, nos ratificó mediante respuesta escrita este dato¹⁰¹⁶.

Esto no implica que esta C.A. no cuente con un programa de actuaciones en la materia. En concreto, este programa se contiene en el Acuerdo de 26 de octubre de 2010 del Consejo de Gobierno, por el que se declaran de interés de la C.A. de Andalucía las obras hidráulicas destinadas al cumplimiento del objetivo de la calidad de las aguas de Andalucía. Allí se incluyen una serie de actuaciones de saneamiento y depuración

¹⁰¹⁴ Este convenio debe precisar las infraestructuras que se van a construir, los terrenos donde deben situarse y aportación de los mismos, régimen de su contratación y financiación, así como las obligaciones a las que cada parte se comprometa. Finalizada la ejecución de las infraestructuras para la prestación del servicio y celebrados, en su caso, los contratos de explotación y de gestión del servicio público que sean necesarios, la E.L. se subrogará, respecto de estos últimos, en la posición jurídica de la Administración contratante, todo ello, sin perjuicio de la posible participación de la C.A. en la Entidad que gestione las citadas infraestructuras.

¹⁰¹⁵ No obstante, y para que ello no pille desprevenida a la E.L., la Consejería debe preavisar con quince días de antelación a la entrega de las instalaciones, a fin de que alegue lo que estime oportuno.

¹⁰¹⁶ SECRETARÍA GENERAL DEL AGUA DE LA CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, PESCA, AGUA Y DESARROLLO RURAL JUNTA DE ANDALUCÍA, *Oficio en respuesta a la solicitud de información ambiental de fecha 29 de mayo de 2024*.

declaradas de interés de la C.A. de Andalucía (Obras ICA). Algunas de ellas también fueron declaradas de Interés General del Estado, por lo que en el año 2017 se firmó un Protocolo entre la Junta de Andalucía y la Administración General del Estado¹⁰¹⁷ para la realización y financiación conjunta de estas actuaciones de forma coordinada (art. 124 del TRLA), priorizando una serie de obras, con especial atención a las incursas en procedimientos de infracción europeos.

1.3.2 Los sistemas de gestión supramunicipal del agua de uso urbano y la obligación de integrarse en uno en ciertos casos: la gran aportación de la ley andaluza

La LAA define los sistemas de gestión supramunicipal del agua de uso urbano como *“el conjunto de recursos hídricos, infraestructuras e instrumentos de gestión para la prestación de los servicios de abastecimiento en alta o aducción y de depuración de aguas residuales en un concreto ámbito territorial superior al municipio”* (art. 4.19).

La nota determinante de estos sistemas es que pueden ser gestionados bien por los Entes supramunicipales del agua ya mencionados, o bien por las Diputaciones Provinciales.

Es transcendente resaltar que es el Consejo de Gobierno de Andalucía quien determina, previa audiencia de las EE.LL. afectadas¹⁰¹⁸, el ámbito territorial de cada sistema para la realización de la gestión del agua de manera conjunta (art. 32.3 de la LAA). Por ello, es evidente el gran peso de esta decisión.

Asimismo, la LAA precisa que la determinación de estos sistemas constituye a su vez el ámbito que debe respetar la actuación autonómica para la ejecución de las infraestructuras de depuración. Cuestión del todo lógica.

Dice el citado precepto que, para la definición de estos sistemas se valorarán *“criterios técnicos y de viabilidad económica”*. Sin embargo, no precisa la LAA cuáles

¹⁰¹⁷ En concreto, el Protocolo General entre el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, por el que se definen las líneas a seguir por ambas Administraciones para el cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de 19 de julio de 2017.

¹⁰¹⁸ Esta previa audiencia de las EE.LL. afectadas es absolutamente primordial, dado que se trata de una decisión que, obviamente, recae en su círculo de intereses y, por ello, ha de respetarse la autonomía local garantizada en nuestra CE a la que hemos aludido, precisamente, salvaguardando su derecho a la participación en los asuntos que les afecten.

son esos parámetros (salvo un criterio al que seguidamente aludiremos, aunque está referido al abastecimiento), dejando esta cuestión en la más absoluta indeterminación.

Asimismo, queremos hacer notar que, en ningún momento, en este punto, se alude a posibles criterios *ambientales*, cuestión que, a nuestro juicio, debiera ser una de las razones principales para que se decidiese esa gestión conjunta (al margen, claro está, de que se tengan en cuenta criterios técnicos y económicos, también muy relevantes).

El modelo andaluz se configura como un modelo único (junto con el extremeño que lo copia) porque la persona titular de la Consejería competente en materia de aguas puede decidir, obviamente, mediante resolución motivada y “*cuando resulte necesario por razones técnicas, económicas o ambientales*” (que ahora sí se tienen en cuenta), la gestión de los servicios del agua por los municipios de forma *obligatoria* dentro de un *sistema de gestión supramunicipal del agua de uso urbano* (art. 32.4 de la LAA). Aunque ello sea una evidente quiebra en la tradicional constitución de los entes supramunicipales, recordemos que el hecho de que las CC.AA. puedan imponer la constitución de figuras supramunicipales es perfectamente constitucional [STC (Pleno) 103/2013, de 25 de abril, reiterada por la STC (Pleno) 41/2016, de 3 de marzo, FJ 5].

Ahora bien, la LAA solo incluye verdaderamente un criterio, referido al ámbito del abastecimiento, para esa constitución obligatoria de un sistema de gestión supramunicipal del agua de uso urbano, dejando el resto de casos a la decisión discrecional, aunque motivada, de la Consejería.

En concreto, este criterio consiste en que, en caso de que una E.L. ostente derechos de captación de aguas destinados al abastecimiento de dos o más municipios, deberá obligatoriamente prestarse dicho servicio de abastecimiento dentro de un sistema de gestión supramunicipal, de forma que se garantice el abastecimiento en condiciones de igualdad (art. 32.4 párrafo segundo de la LAA).

Ahora bien, si la LAA se limitase a señalar la constitución de los entes supramunicipales del agua sin instaurar ningún tipo de medida más, ello tendría escasa o nula consecuencia práctica, por lo que nos podemos plantear qué consecuencias se prevén si los EE.LL. no se integran en los sistemas supramunicipales de gestión del agua de uso urbano, en los casos de su constitución obligatoria.

A ello responde el art. 32.4 de la LAA que precisa que la falta de integración de los EE.LL. en los sistemas supramunicipales de gestión del agua de uso urbano, cuando

una decisión autonómica obligue a ello, conllevará la imposibilidad para dichos Entes de acceder a las medidas de fomento y auxilio económico para infraestructuras del agua, su mantenimiento y explotación, de carácter autonómico¹⁰¹⁹. Se pretende así impulsar de una forma coactiva la observancia de esta regla.

Pero no se queda en la anterior cuestión, sino que, ante la inobservancia del mandato de constituirse en estos sistemas de gestión supramunicipal, prevé la imposición de sanciones (art. 106 de la LAA).

Así pues, el modelo andaluz de saneamiento y depuración de las aguas, junto con el modelo extremeño, obedecen a unas características propias y muy diferenciadas del resto de modelos autonómicos al ser los únicos que prevén la constitución de estos sistemas y unas consecuencias muy contundentes en caso de incumplimiento.

1.3.3 Mecanismos adicionales de salvaguarda para la prestación del servicio público: la asunción temporal por la Consejería de la prestación del servicio de depuración en casos excepcionales

La LAA dispone que los municipios, con carácter general, garantizarán por sí mismos o a través de las Diputaciones Provinciales o Entes supramunicipales del agua una vez constituidos, la prestación del servicio de depuración.

¹⁰¹⁹ Medida que los Dictámenes del Consejo Consultivo de Andalucía núms. 715/2010 al 827/2010, de 20 de diciembre de 2010, consideran que en modo alguno atenta contra la autonomía local financiera de los EE.LL. Y ello porque “la constitución de un sistema de gestión supramunicipal no la impone el legislador autonómico de forma arbitraria o injustificada, sino que existe obligación de ello cuando así se establezca en resolución motivada del titular de la Consejería autonómica competente, que habrá de ser adoptada en un expediente instruido al efecto previa audiencia a los municipios interesados. En definitiva, el texto legal establece los límites tanto formales como materiales dentro de los cuales habrán de discurrir las consecuencias jurídicas que el propio precepto contempla [...]. No puede estimar el Consejo Consultivo que dicha consecuencia jurídica sea atentatoria de la autonomía local. En primer lugar, solamente se prevé la exclusión para las ayudas en materia de aguas, sin extender la consecuencia a otro tipo de ayudas o medidas de fomento en actuaciones de diferente naturaleza, que podrían efectivamente cercenar el acceso de los entes locales a la financiación autonómica de una forma genérica y sin conexión alguna con la gestión del agua. Y, en segundo lugar, no podemos obviar que las ayudas y medidas de financiación autonómica a las que nos estamos refiriendo, encajan dentro del concepto de subvención” y conforme a la regulación de las subvenciones “la Administración convocante de la subvención está legitimada para exigir, cuando se trata de ayudas en materia de agua, que el ente local solicitante acredite la previa integración en un sistema supramunicipal de gestión del agua de uso urbano”. CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA, Dictámenes núms. 715/2010 al 827/2010, de 20 de diciembre de 2010, p. 15.

Ahora bien, la LAA prevé, al amparo del art. 60 de la LBRL¹⁰²⁰, para esta regla general tres excepciones en las que la Consejería competente en materia de agua *podrá* asumir la ordenación y gestión de los servicios de depuración:

- de la prestación del servicio se derive un grave riesgo para la salud de las personas (art. 34.2 inciso primero de la LAA);
- se incumpla de manera reiterada la normativa ambiental con grave riesgo para el medioambiente (art. 34.2 inciso segundo de la LAA);
- o, no se presten por parte de los municipios dichos servicios dentro de un sistema de gestión supramunicipal del agua de uso urbano cuya constitución sea obligatoria (art. 34.3 de la LAA)¹⁰²¹.

Nótese cómo se establece la posibilidad de asunción por parte de la Consejería competente en materia de agua al expresar esto el precepto con el futuro “*podrá*”.

Igualmente, queremos llamar la atención sobre el hecho de que se trata de una sustitución diferente a la prevista en la LAULA, allí es la Diputación Provincial la que ante la falta de prestación de los servicios básicos puede asumir por sustitución la prestación del servicio municipal, mientras que aquí hablamos de la asunción por parte de la C.A. y exclusivamente en estos tres casos tasados.

La sustitución del municipio en sus competencias puede, por tanto, venir por distintas vías: Diputación Provincial o C.A. (cada una con sus respectivos requisitos).

Asimismo, cuando se produce la asunción por parte de la C.A. de forma subsidiaria, ello se hará a costa de los municipios o de los Entes supramunicipales del

¹⁰²⁰ De conformidad con el art. 60 de la LBRL “*cuando una Entidad Local incumpliera las obligaciones impuestas directamente por la ley de forma que tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviere legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según su respectivo ámbito competencial, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la Entidad Local*”.

¹⁰²¹ Entendemos que este supuesto se refiere a los casos donde un municipio decide incumplir la resolución, motivada por razones, técnicas, económicas o ambientales, de la Consejería en la que determina su integración obligatoria en un sistema de gestión supramunicipal del agua de uso urbano regulado en el art. 32.4 de la LAA; es decir, el municipio está cumpliendo el servicio, pero de una forma distinta a la ordenada que, por ejemplo, puede resultar más ineficiente técnicamente o ser más costosa que su integración en un sistema de gestión supramunicipal. Y, por el contrario, no se refiere este supuesto, al caso en que se produzca una carencia total de prestación de dichos servicios, ya que esta hipótesis nos llevaría a los apartados anteriores, dado que consideramos que una falta de prestación de los servicios de aducción y depuración conlleva un grave riesgo para la salud y un grave riesgo para el medioambiente.

agua y, en su caso, Diputaciones¹⁰²² (si son estas las que no han procedido a prestar el servicio). Se trata de una disposición francamente interesante que pretende remediar los casos más graves de incumplimiento.

Ahora bien, sin minusvalorar el contenido de este precepto, en nuestra opinión, debiera haber mostrado una mayor imperatividad disponiendo que, en aquellos casos donde se detecte un grave riesgo para la salud de las personas o un grave riesgo para el medioambiente, la Consejería *asumirá* la responsabilidad de la ordenación y gestión de estos servicios, obviamente, a costa de los incumplidores y no dejar esta asunción en una *posibilidad*, pues, al fin y al cabo, el precepto se refiere a la falta de prestación de servicios obligatorios que están siendo gravemente incumplidos.

A mayor abundamiento, se podrían alegar otros argumentos para que la C.A. asuma esta prestación. La competencia sobre “*sanidad e higiene*” (art. 148.1.21ª de la CE), en el primer supuesto (grave riesgo para la salud para las personas); y sobre las “*normas adicionales de protección*” sobre el medioambiente (art. 149.1.23ª de la CE), en el segundo supuesto (se incumpla de manera reiterada la normativa ambiental con grave riesgo para el medioambiente).

Al margen de ello, si la C.A. decide asumir las competencias a través de la Consejería podrá hacerlo de forma directa o a través de entidades instrumentales (es decir, a través de la Agencia de Medioambiente y Agua de Andalucía), siguiendo el cauce procedimental específico establecido para ello. Este procedimiento consiste básicamente en efectuar un requerimiento a la E.L. para que adopte en un plazo determinado¹⁰²³, que no podrá ser inferior a un mes (en línea, por tanto, con el art. 60 de la LBRL), las medidas necesarias para la correcta prestación del servicio o se integre en el sistema supramunicipal de constitución obligatoria¹⁰²⁴.

¹⁰²² En el supuesto de grave riesgo para la salud de las personas, la asunción de estos servicios por parte de la Consejería competente en materia de agua debe producirse siempre a requerimiento de la Consejería competente en materia de salud, ya que a ella compete la declaración de alerta sanitaria y la adopción de las medidas que estime oportunas, de conformidad con las disposiciones reglamentarias sobre vigilancia sanitaria y calidad del agua de consumo humano de Andalucía (art. 34.2 párrafo segundo).

¹⁰²³ Es lógico que el legislador no establezca un plazo máximo para la correcta prestación del servicio teniendo en cuenta que el rango de tiempo de materialización de las medidas puede oscilar bastante en función de las causas del incumplimiento. En este sentido, si, por ejemplo, el grave riesgo para la salud de las personas o el medioambiente se debe a la falta de ciertas infraestructuras, el tiempo requerido para su construcción dependerá mucho de cuál sea la infraestructura a instalar.

¹⁰²⁴ El precepto determina que estas medidas se aplicarán sin perjuicio de la imposición de las sanciones que correspondan en los casos del art. 34.2 de la LAA (grave riesgo para la salud de las personas o incumplimiento reiterado de la normativa ambiental con grave riesgo para el medioambiente). Pero no se contempla su adopción en los supuestos del art. 34.3 de la LAA (falta de prestación de dichos servicios).

Transcurrido este plazo (y una vez finalizado el procedimiento sancionador, que se tramita de forma paralela), la Consejería competente, mediante resolución motivada, podrá optar, bien por imponer multas coercitivas, o bien por asumir la responsabilidad de la gestión y explotación de las infraestructuras de depuración. En nuestra opinión debiera ser imperativa la segunda opción, o al menos tras un plazo prudencial de imposición de multas coercitiva, ya que la primera, por sí sola, no asegura la prestación del servicio, y no podemos olvidar que hay ciudadanos que no están recibiendo el servicio. Todo ello, claro está, con carácter temporal hasta que cese la causa que la motivó.

Obviamente, esta asunción de prestación de los servicios no implica una sobrecarga económica para la Consejería, sino que esta repercutirá, como resulta justo, a los EE.LL. incumplidores los costes de su intervención subsidiaria, y ello en relación a los costes tanto de inversión, como de explotación y aquellos que sean necesarios para el mantenimiento de los servicios. A estos efectos, los gastos ocasionados producirán créditos a favor de la Junta de Andalucía que podrán ser compensados con cargo a créditos no condicionados que tuvieran reconocidos los EE.LL. ya que si los créditos concedidos tienen un fin concreto este ha de respetarse (art. 34.4 párrafo segundo de la LAA)¹⁰²⁵. Medida que nos parece muy oportuna.

Finalmente, y también con buen criterio, a nuestro parecer, se establece una penalización consistente en que, durante el tiempo de prestación subsidiaria del servicio de depuración, por parte de la Consejería, ya sea de forma directa o a través de Entidades instrumentales, las EE.LL. incumplidoras no podrán ser beneficiarias de medidas de fomento autonómicas con el objetivo de sufragar dichos servicios. Esta medida ha sido declarada expresamente constitucional por la STC (Pleno) 152/2016, de 22 de septiembre, en alusión a un caso relativo al abastecimiento¹⁰²⁶.

dentro de un sistema supramunicipal de carácter obligatorio cuya constitución, no olvidemos, está fundamentada en razones técnicamente más eficientes, económicas o ambientales). Consideramos que también en este último caso se está causando un perjuicio a los ciudadanos y/o al medioambiente. Lo cierto es que la LAA sí prevé la imposición de sanciones en este supuesto, en el art. 106 de la LAA, por lo que la norma presenta una contradicción en este punto que debería rectificarse.

¹⁰²⁵ Asimismo, *“la Consejería competente en materia de agua o, en su caso, la entidad instrumental a la que se le encomiende, se subrogará a todos los efectos, administrativos y económicos, en la posición de la Entidad Local en lo relativo a la prestación de los servicios de aducción y depuración correspondientes, tanto ante los usuarios del servicio como ante la entidad prestadora del mismo”* (art. 34.5 de la LAA).

¹⁰²⁶ En el caso de autos, se excluía de la financiación de las infraestructuras en materia de aguas a los municipios que excediesen un determinado porcentaje de pérdidas en su red de abastecimiento, recordando el Tribunal que la C.A. tiene la potestad de fijar discrecionalmente las condiciones de acceso

Estas dos últimas medidas, de repercusión a créditos no condicionados y prohibición de concurrir a subvenciones autonómicas, consideramos que son una gran aportación de la LAA cuya previsión no se haya presente en todas las legislaciones y que, sin duda, pretenden mover al cumplimiento de la prestación de los servicios.

1.3.4 Previsión de un régimen económico-financiero

La LAA regula el régimen económico-financiero del agua en Andalucía en su Título VIII (arts. 64 a 102). Este régimen económico-financiero tiene como fin primordial dar respuesta a los principios derivados de la Directiva Marco del Agua y, esencialmente, al principio de recuperación de costes, a cuyo contenido nos remitimos por no ser este el objeto de nuestra investigación¹⁰²⁷. Estas obligaciones de contribuir a

a la subvención que decide convocar y que ello es posible tanto en esos casos como si se decide la exclusión de las subvenciones en la materia, cuando se hayan apreciado la concurrencia de razones técnicas, económicas o ambientales para la constitución de un ente supramunicipal de gestión y este no se constituya, es decir, ante el incumplimiento de la falta de integración municipal en ese Ente (FJ 10). Concluye el TC, en fin, que es *“legítimo que los municipios que no se integren en las infraestructuras supramunicipales no obtengan la financiación”* (FJ 6), sin que ello vulnere la autonomía municipal financiera. Si se ha interpretado constitucional en ese caso, entendemos que también lo es en el que ahora enjuiciamos.

¹⁰²⁷ En esta línea se crean diversos cánones, compatibles con los tributos locales cuyo fin es la financiación de los servicios del ciclo integral del agua de uso urbano, así como con los cánones y tarifas contemplados en el TRLA, sin que en ningún supuesto pueda producirse una doble imposición para los obligados tributarios (art. 71 de la LAA). A este respecto, resaltamos, por su relación con las actividades del saneamiento y depuración o con sus infraestructuras, las siguientes tres figuras.

El *canon de mejora* como tributo aplicable en el ámbito territorial de la C.A. de Andalucía. Este canon grava la utilización del agua de uso urbano con la finalidad de facilitar la financiación de las infraestructuras hidráulicas de cualquier naturaleza relativas al ciclo integral del agua de uso urbano, tanto en el ámbito de actuación de la Junta de Andalucía como en el de las EE.LL. andaluzas (art. 72 de la LAA). Al precisar el precepto que estas infraestructuras del ciclo del agua de uso urbano pueden ser de *cualquier naturaleza*, también estarían comprendidas las obras relacionadas con el saneamiento (como, por ejemplo, las dedicadas al alcantarillado o colectores municipales). Su hecho imponible es la disponibilidad y el uso urbano del agua potable de cualquier procedencia suministrada por redes de abastecimiento públicas o privadas (art. 74 de la LAA).

El *canon de mejora de infraestructuras hidráulicas de interés de la Comunidad Autónoma* como un ingreso propio de la Comunidad de naturaleza tributaria (art. 79 de la LAA). Vienen obligados a pagar este canon las entidades y personas físicas y jurídicas y usuarias de las redes de abastecimiento. Obviamente, su recaudación queda afectada a la financiación de las infraestructuras hidráulicas declaradas de interés de la C.A. andaluza.

El *canon de mejora de infraestructuras hidráulicas competencia de las Entidades Locales*. Este canon puede ser establecido y exigido por las EE.LL. que sean titulares de las competencias de infraestructuras hidráulicas para el suministro de agua potable, redes de abastecimiento y, en su caso, depuración, si bien, ello solo es posible con carácter temporal (art. 91 de la LAA). Para ello, deben comunicarlo previamente a la Consejería competente en materia de Hacienda, y aprobar su oportuna ordenanza fiscal reguladora en la que se determina el tiempo de vigencia necesario para lograr el fin al que va destinado al que obviamente, queda afecto. Las personas usuarias de los servicios de agua potable y saneamiento son las obligadas tributarias de este canon.

Son numerosos los ejemplos prácticos que podemos encontrar donde se ha acordado esta última figura. Así, por ejemplo, en ejercicio de esta posibilidad, el Ayuntamiento de Chipiona (Cádiz) solicitó la aplicación de un canon de mejora de infraestructuras hidráulicas (dirigido, entre otras cuestiones, a la mejora de la red de saneamiento, renovación de la red de pluviales y mejoras en estaciones de bombeo de aguas residuales) sobre los volúmenes de agua facturados a los usuarios de su ámbito territorial, junto con

la prevención del deterioro de la calidad de las masas de agua y a la recuperación de los costes de la gestión del agua, mediante el pago de estos cánones y tarifas se impone a los usuarios del agua en virtud del art. 7.1.b).2ª y 4ª de la LAA.

1.3.5 El establecimiento de un régimen sancionador

El modelo se completa con el establecimiento de un régimen sancionador, como es habitual en todos los modelos de saneamiento autonómico (aunque lógicamente varían las infracciones y sanciones). No procede aquí el análisis pormenorizado de este régimen sancionador, dado que excede el objeto de nuestra tesis. Únicamente nos interesa destacar, por lo que al ámbito competencial se refiere, los siguientes dos apuntes.

De un lado, el legislador andaluz reconoce (como también hacen otros modelos) la competencia de los municipios para la aprobación de reglamentos de infracciones y sanciones, en relación con los usos del agua realizados en el ámbito de sus competencias de saneamiento y depuración de las aguas residuales (arts. 13 y 112 de la LAA). No obstante, en este punto ya hemos visto que una de las principales carencias de algunos municipios es la falta de promulgación de ordenanzas municipales que regulen el servicio, debido a su inactividad política. En este punto, la legislación andaluza no adopta, como sí hacen otras leyes autonómicas, la previsión de establecer unas normas subsidiarias de aplicación. Por lo que, en este aspecto, no es el modelo ideal.

las tarifas vigentes por prestación del servicio integral del ciclo urbano del agua, para financiar diversas actuaciones de infraestructuras hidráulicas. Aprobándose este canon por la Orden de la Consejería de Medioambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, de 14 de diciembre 2015, por la que se establece un canon de mejora a solicitud del Ayuntamiento de Chipiona. BO. de la Junta de Andalucía núm. 24, de 5 de febrero de 2016. Este canon se aplicará hasta el año 2028 inclusive, fecha prevista para el reembolso del coste de las obras, su financiación y gastos. Hay que recordar que, precisamente, este municipio fue uno de los causantes de la condena impuesta por el TJUE en su sentencia de 14 de abril de 2011, asunto C-343/2010, Comisión vs. España, por lo que valoramos muy positivamente que se haya acudido a esta figura tributaria para paliar la situación de permanente incumplimiento de la DTARU.

Otro ejemplo lo constituye el canon de mejora para los Ayuntamientos de Sevilla, Alcalá de Guadaira, Camas, La Rinconada, San Juan de Aznalfarache, Coria del Río, La Puebla del Río, Alcalá del Río, Mairena del Alcor, Dos Hermanas, El Garrobo y El Ronquillo, establecido por la Orden de la Consejería de Medioambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, de 24 de octubre 2016, con el que se financia, entre otras cuestiones, la implantación de colectores y la ampliación, renovación y mejora de infraestructuras de saneamiento. Canon que también será aplicable hasta 2028. BO. de la Junta de Andalucía núm. 209, de 31 de octubre de 2016.

Junto a los cánones anteriores, también se prevén otras figuras dedicadas a otros fines como el canon de regulación y tarifa del agua (arts. 97 y ss.) o el canon de servicios generales (arts. 100 y ss.) para cubrir los gastos de administración de la Administración Andaluza del Agua destinados a garantizar el buen uso y conservación del agua.

Y, de otro lado, configura el modelo sancionador autonómico andaluz, que viene integrado, en realidad, por una multiplicidad de normas (la LAA, la Ley General Tributaria¹⁰²⁸, el TRLA y la LGICA)¹⁰²⁹.

No obstante, del amplio y extenso compendio de infracciones que fija (tales como: realizar vertidos careciendo de autorización¹⁰³⁰; realizar vertidos de aguas sin depurar¹⁰³¹; sobrepasar los valores límites de emisión señalados en la autorización de vertido; no seguir los planes de mantenimiento y calibración de los equipos de control; no mantener en buen estado las obras e instalaciones; no comunicar a la Consejería competente en materia de medioambiente la producción de una situación de emergencia o de peligro; o infringir las órdenes de suspensión del vertido, entre otras), queremos resaltar, por ser una interesante aportación, la previsión de infracciones específicas para los casos en que se incumpla la obligación de gestionar los servicios del agua o si el municipio no se integra en un sistema supramunicipal cuando ello resulte obligatorio.

Infracciones que podrán revestir distinto carácter en función de las circunstancias. De un lado, si no se presta o se presta inadecuadamente el servicio de

¹⁰²⁸ En concreto, para las infracciones tributarias relativas a los diversos cánones. Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. BOE núm. 302, de 18 de diciembre de 2003.

¹⁰²⁹ Más allá de la Ley General Tributaria, la LAA prevé como infracción tributaria grave el incumplimiento por parte de las entidades suministradoras de la obligación de repercutir el canon de mejora a sus abonados (art. 70 de la LAA). Además, se remite al régimen sancionador del TRLA, en cuanto régimen general. Si bien, sin perjuicio de lo anterior, también manifiesta que es de aplicación el régimen establecido en la LGICA, remitiéndose a sus disposiciones en materia de calidad de las aguas (art. 103 de la LAA). En particular, es en los arts. 140 a 142 de la LGICA donde se prevé un régimen de infracciones y sanciones respecto a las conductas relacionadas con el saneamiento y depuración muy completo y ordenado.

Al margen de ello, la LAA determina un régimen sancionador específico en materia de agua desarrollando y complementando el instaurado en el Título VII del TRLA. En consecuencia, el régimen sancionador en Andalucía se regula de una forma un tanto dispersa.

¹⁰³⁰ La STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sevilla, Sección 3ª) núm. 1708/2022, de 21 de diciembre, condena al Ayuntamiento de Trebujena por realización de vertidos careciendo de la preceptiva autorización, siendo irrelevante que se pretenda alegar en el caso que la C.A. de Andalucía no había construido las obras necesarias para depurar las aguas a las que se había comprometido, dado que el precepto por el que se sanciona es por realizar un vertido no autorizado. Este criterio ha sido confirmado por las SSTs (ambas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 9 de junio de 2016 (recurso de casación núm. 2284/2015) y de 20 de enero de 2016 (recurso de casación núm. 1198/2014), entre otras.

La STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sevilla, Sección 3ª) núm. 1172/2022, de 7 de septiembre, aclara que de ningún modo puede equipararse a una verdadera autorización el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de 26 de octubre de 2010, por el que se declaran de interés de la C.A. de Andalucía las obras hidráulicas destinadas al cumplimiento del objetivo de la calidad de las aguas de Andalucía, tal y como pretendía el consorcio recurrente que gestionaba las aguas del núcleo urbano de Cañaverál de León.

En igual sentido, la STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 5286/2022, de 22 de diciembre.

¹⁰³¹ La STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sevilla, Sección 3ª) núm. 1131/2021, de 30 de junio, condena al Ayuntamiento de Bornos por el vertido de aguas sin depurar.

depuración y se deriva un *grave riesgo* para la salud de las personas o se incumple de manera reiterada la normativa ambiental con grave riesgo para el medioambiente, se considerará grave [art. 106.2.h]; y si se deriva un *daño muy grave* para la salud de las personas o para el medioambiente, se calificará como muy grave [art. 106.3.c]. De otro lado, también se castiga la mera falta de integración de un municipio en un sistema de gestión supramunicipal cuando resulte obligatorio y de ello no se deriva ningún riesgo, en cuyo caso se considera que estamos antes una infracción de carácter leve [art. 106.1.t)]¹⁰³². Observamos, por tanto, cómo el modelo andaluz se basa no solo en la posibilidad de determinar los sistemas de gestión supramunicipal, sino que, en aquellos casos en los que se considere que su constitución es obligatoria, procede a imponer una serie de mecanismos coactivos para lograr verdaderamente su cumplimiento, lo que nos parece muy adecuado. Esta opción, a nuestro juicio, destaca por ser un punto muy positivo de la LAA. Sin embargo, no hemos localizado, de momento, ningún caso en la práctica en que se proceda a la imposición de alguna de estas sanciones.

1.3.6 Regulación del régimen de vertidos

Este régimen se contiene en los arts. 84 y ss. de la LGICA¹⁰³³. De estos preceptos nos gustaría destacar su art. 85.6, que requiere que las solicitudes de

¹⁰³² Sería interesante que se dispusiese que lo recaudado por estas sanciones se destinará a la construcción de infraestructuras de interés general para la C.A. o a la mejora de los servicios hídricos.

¹⁰³³ El art. 85.8 de la LGICA dispone que reglamentariamente deberán establecerse las condiciones, normas técnicas y prescripciones para los distintos tipos de vertidos. Por lo que, para completar el panorama jurídico, deberemos acudir a las normas de desarrollo de este precepto y, específicamente, al Decreto 109/2015, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Público Marítimo-Terrestre de Andalucía. BO. de la Junta de Andalucía, núm. 89, de 12 de mayo de 2015 (En adelante, RAV).

Esta norma es de aplicación a los vertidos que se efectúen directa o indirectamente al dominio público hidráulico o al dominio público marítimo-terrestre cuya competencia corresponda a la C.A. de Andalucía, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica en materia de aguas y costas (art. 2 del RAV), con ciertas exclusiones que realiza el precepto al que nos remitimos.

La principal característica del RAV es que propugna un tratamiento unificado de las autorizaciones de vertido al dominio público hidráulico y al litoral en el ámbito andaluz, recogiendo los límites de emisión y objetivos de calidad para los vertidos. A ello, va aparejado el desarrollo del régimen de inspección, vigilancia y control ambiental, que posibilita la verificación del cumplimiento de las obligaciones y condiciones exigidas en las autorizaciones de vertido y la regulación del Registro de Vertidos Andaluz, como instrumento para garantizar correctamente la recogida y publicidad y acceso a la información.

Igualmente, también desarrolla la normativa estatal sobre la reutilización de las aguas depuradas e implica un avance en una nueva organización de los procedimientos administrativos con la referencia al uso intensivo de las tecnologías de la información en las relaciones entre las AA.PP. y la ciudadanía al establecer las bases para la tramitación telemática de los procedimientos administrativos relativos a las autorizaciones de vertido.

En líneas muy similares al art. 101 del TRLA, el art. 7 del RAV prohíbe todo vertido de carácter directo o indirecto que no venga avalado por la preceptiva autorización administrativa. Si bien, se torna más exigente al detallar que, en cualquier caso, se prohíbe la realización de dichos vertidos sin depurar en

autorizaciones de vertidos de los municipios, o de las entidades que hayan asumido la titularidad de los vertidos, contengan, en todo caso, un plan de saneamiento y control de vertidos a la red de alcantarillado municipal. De ahí que este plan se convierte, por tanto, en obligatorio.

Es destacable que se disciplinen las relaciones entre la Administración autonómica y local. Así, se impone el deber a las EE.LL. de que informen a la Consejería de los vertidos que contengan sustancias peligrosas y que sucedan en los colectores locales. Consecuentemente, los municipios deberán ser muy escrupulosos en la observancia de sus labores de control y vigilancia de los vertidos producidos a la red de saneamiento municipal a fin de detectar su transgresión y comunicarlo a la Consejería. Se trata, en definitiva, de un mecanismo de colaboración informativa, para que cada Administración puede ejercer adecuadamente las competencias que tiene atribuidas.

También se establecen varias obligaciones para los titulares de las autorizaciones de vertido (art. 88 de la LGICA), entre los que se encuentran los propios municipios; concreción legal que consideramos muy positiva¹⁰³⁴.

la zona de servidumbre de protección y en la zona de influencia del dominio público marítimo-terrestre; de igual forma, prohíbe el vertido de fangos a las aguas litorales y a las aguas continentales derivados de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales.

En el ámbito competencial, en cuanto al procedimiento de autorización, revisión, modificación y extinción de vertido generalmente, corresponde a la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de agua la instrucción del procedimiento. No obstante, en caso de que el expediente de autorización de vertido integre diferentes puntos de vertidos que territorialmente afecten a más de una provincia, la instrucción la llevará a cabo la Dirección General competente en materia de vertidos de la Consejería en materia de aguas (art. 5 del RAV).

Además, tal y como acabamos de ver en la LAA, corresponde a los municipios la autorización de vertidos a las redes de saneamiento y fosas sépticas municipales (art. 13.h del RAV), pero la autorización del vertido desde éstas al dominio público hidráulico o marítimo-terrestre corresponde a la Consejería competente en materia de agua (art. 9 del RAV); se requiere, por tanto, una doble autorización. Se evidencia en este supuesto de forma muy notoria cómo la actividad del saneamiento es una competencia compartida entre los EE.LL. y las CC.AA.

Otra prueba más de esta cuestión es que, en la autorización municipal de vertido a las redes de saneamiento municipales con especial repercusión en la calidad del medio receptor, el órgano municipal competente debe solicitar informe a la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de agua, que lo emite con carácter vinculante, por lo que la autorización de vertido deberá respetar los valores límite de emisión y condiciones allí establecidas (art. 9.3 del RAV).

El art. 21 del RAV determina cuál debe ser el contenido de la autorización de vertidos tierra-mar y su alcance; y el art. 22 del RAV, la posibilidad de que la autorización de vertido establezca un programa de reducción de la contaminación, para los vertidos que precisen de la construcción de obras o instalaciones.

¹⁰³⁴ Detalladamente, se estipula que deberán: “a) *Instalar y mantener en correcto funcionamiento los equipos de vigilancia de los vertidos y de la calidad del medio en los términos establecidos en el condicionado de la autorización de vertido.* b) *Evitar la acumulación de compuestos tóxicos o peligrosos en el subsuelo o cualquier otra acumulación que pueda ser causa de degradación del dominio público hidráulico.* c) *Realizar una declaración anual de vertido cuyo contenido se determinará reglamentariamente.* d) *Ejecutar a su cargo los programas de seguimiento del vertido y sus efectos*

1.3.7 La apuesta por la delimitación normativa de las aglomeraciones urbanas en Andalucía

Una de las grandes competencias autonómicas en materia de saneamiento es la delimitación de las aglomeraciones urbanas en las que se constituye su territorio. Esta determinación la suelen hacer las CC.AA. a través del planeamiento, sin embargo, el modelo andaluz es peculiar, porque ha optado por su delimitación a través de una norma: el Decreto 310/2003, de 4 de noviembre (en adelante, DAU), que pasamos analizar de modo crítico en las próximas líneas.

De entrada, este Decreto contiene una distinción un tanto artificiosa, a nuestro juicio, entre el concepto de *aglomeración urbana* y uno nuevo que incorpora introduciendo el concepto de *aglomeración urbana intermunicipal*.

La noción de *aglomeración urbana* [art. 2.f) DAU] no presenta nada nuevo y encaja perfectamente en el RDTARU, al recoger literalmente la misma definición que su art. 2.c). Es decir, considera *aglomeración urbana* la “*zona geográfica formada por uno o varios municipios, o por parte de uno o varios de ellos, que por su población o actividad económica constituya un foco de generación de aguas residuales que justifique su recogida y conducción a una instalación de tratamiento o a un punto de vertido final*”.

Sin embargo, el DAU a renglón seguido dice, en su art. 2.g), que se considera como *aglomeración urbana intermunicipal* “*la aglomeración urbana cuya zona geográfica afecta a más de un municipio y constituye un ámbito de tratamiento o de vertido común de las aguas residuales urbanas*”. Nada añade, pues ya se estimaba recogido en el concepto previo el hecho de que la *aglomeración urbana* podía afectar a

establecidos, en su caso, en la autorización. e) Adoptar las medidas adecuadas para evitar los vertidos accidentales y, en caso de que se produzcan, corregir sus efectos y restaurar el medio afectado, así como comunicar dichos vertidos al órgano competente en la forma que se establezca. f) Constituir una fianza a fin de asegurar el cumplimiento de las condiciones impuestas en la autorización, con las excepciones previstas en la normativa aplicable, y sin perjuicio del abono de los tributos exigibles. g) Informar, con la periodicidad, en los plazos y la forma que se establezca, a la Consejería competente en materia de medio ambiente las condiciones en las que vierten. h) Constituir una junta de usuarios o comunidad de vertidos en los casos que se determine reglamentariamente. i) Separar las aguas de proceso de las sanitarias y de las pluviales salvo que técnicamente sea inviable y se le exima de esta obligación en la correspondiente autorización de vertidos. j) Cualesquiera otras obligaciones establecidas reglamentariamente”.

uno o varios municipios o partes del mismo, como dice literalmente el precepto, por lo que ya comprendía, a nuestro juicio, esa nota de *intermunicipalidad*¹⁰³⁵.

Asimismo, y sería una segunda crítica, el DAU delimita las aglomeraciones urbanas *intermunicipales* para el tratamiento de sus aguas residuales en su Anexo I, pero no implementa criterio alguno de índole técnica, económica o ambiental que lo justifique, lo que hubiera resultado deseable. El DAU se limita a relacionar un listado de cuáles son las aglomeraciones urbanas en cada provincia (lo que constituye, si acaso, una “foto fija” del momento de su aprobación), habilitando a la Consejería (DF segunda), previa audiencia de las EE.LL. afectadas, para modificar los Anexos I y II del Decreto, pero no se prevé un mecanismo de actualización periódico. Esto ha sucedido en dos ocasiones (2007 y 2008) mediante una Orden de la Consejería¹⁰³⁶. En consecuencia, la última “foto fija” de la que disponemos tiene una antigüedad de más de quince años; de modo que, por el lapso de tiempo transcurrido, es muy probablemente que se hayan visto alteradas sustancialmente las razones que hacían aconsejable esa determinación.

¹⁰³⁵ El DAU define los *sistemas de gestión del ciclo integral del agua* como el “conjunto de elementos de gestión, entendidos como la totalidad de los recursos hídricos, instrumentos de gestión, prestación de los servicios comprendidos en el ciclo integral del agua, abastecimiento de agua en alta o aducción, distribución y suministro de agua potable, alcantarillado, intercepción, depuración y vertido o reutilización de las aguas residuales urbanas, y la explotación y mantenimiento de las correspondientes infraestructuras, referido a un ámbito territorial que puede hallarse formado por uno o varios municipios o parte de uno o varios de ellos, el cual, por su ubicación territorial y cuestiones de índole técnica o económica constituye el marco idóneo para la realización de dicha gestión de forma racional y conjunta. El Ente público representativo del sistema constituye el sujeto con el cual se articula, de manera prioritaria, la colaboración con la Administración de la Junta de Andalucía en materia del ciclo integral urbano del agua”. Este concepto no es del todo coincidente con la definición de *sistemas de gestión supramunicipal del agua de uso urbano* de la LAA, que no incorpora la nota relativa a la reutilización.

La LAA prevé la gestión de los servicios del agua por los municipios dentro de un sistema de gestión supramunicipal del agua de uso urbano, por razones técnicas, económicas o ambientales (art. 32.4 de la LAA); mientras que el sistema de gestión del ciclo integral del agua al que se refiere el DAU fundamenta sus razones en que “su ubicación territorial y cuestiones de índole técnica o económica constituya el marco idóneo para la realización de dicha gestión de forma racional y conjunta”, olvidando, por tanto, las cuestiones ambientales que, a nuestro parecer, no hay que desdeñar.

Apreciamos, por tanto, cierta disparidad entre ambas normas andaluzas que, aun proviniendo de la misma CA, no terminan de encajar perfectamente, por lo que, en nuestra opinión, deberían corregirse, unificando no solo su nomenclatura sino el contenido de sus definiciones, dado que ambas normas se encuentran en vigor.

¹⁰³⁶ Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 24 de julio de 2007, por la que se modifica el Anexo I del Decreto 310/2003, de 4 de noviembre de 2003, que delimita las aglomeraciones urbanas para el tratamiento de las aguas residuales de Andalucía y establece el ámbito territorial de gestión de los servicios del ciclo integral del agua de las EE.LL. a los efectos de actuación prioritaria de la Junta de Andalucía; y la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, 12 de noviembre de 2008, por la que se amplía al sistema de gestión del ciclo integral del agua de Costa del Sol Axarquía el ámbito territorial establecido en el Decreto 240/2005, de 2 de noviembre de 2005, que regula medidas excepcionales ante la situación de sequía en diversos municipios de Málaga. BO. de la Junta de Andalucía núm. 155, de 7 de agosto de 2007 y BO. de la Junta de Andalucía núm. 235, de 26 de noviembre de 2008, respectivamente.

A lo largo de estos años son múltiples los escenarios que han podido incidir en este mapa de partida: desde que la zona en cuestión haya visto incrementada exponencialmente su población real, con carácter permanente o estacional (porque se haya convertido en un destino turístico destacado o porque se haya producido una importante expansión urbanística) a que haya sido objeto de una potente industrialización que haga aconsejable un tratamiento distinto de las aguas residuales; o incluso, a *sensu contrario*, que se haya construido una nueva planta depuradora que preste allí servicio.

En relación a ello, consideramos que sería conveniente introducir un mecanismo de revisión o actualización periódica de este listado, para asegurarnos que las aglomeraciones están correctamente delimitadas.

Una tercera crítica que debemos realizar al DAU es que no resulta transparente en la técnica de delimitación que emplea. En realidad, solo delimita las aglomeraciones urbanas intermunicipales (art. 3.1)¹⁰³⁷. El resto del territorio andaluz (no mencionado de modo expreso en su Anexo I) se considera integrado en aglomeraciones urbanas cuyo ámbito territorial será el propio municipio “o partes de éste” (art. 3.2). Este modo de proceder presenta serios problemas porque efectúa esa determinación de una forma muy vaga y superflua, sin precisar a qué partes se está refiriendo.

Aunque nos estemos mostrando muy críticos con el contenido de esta norma, que presenta altos índices de mejora, sin embargo, debemos alabar que se trata de las muy escasas que a nivel autonómico procede a efectuar una delimitación normativa (aunque sea parcial) de las aglomeraciones urbanas, dado que esta delimitación normativa de las aglomeraciones brilla por su ausencia en la inmensa mayoría de las CC.AA., aparecen directamente relacionadas en sus respectivos planes de saneamiento.

No obstante, a nuestro juicio, resulta indiferente que se delimiten las aglomeraciones en una norma o en la planificación mientras que los criterios estén claros y se actualicen periódicamente.

¹⁰³⁷ El DAU detalla, en su DT única, que, hasta la constitución efectiva de estas aglomeraciones urbanas intermunicipales, serán responsables del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el RDLTARU, los Ayuntamientos de los municipios que las integran.

1.3.8 El impulso de la reutilización en relación con el saneamiento. La imposición de implantar la recogida separada de las aguas matiza la competencia municipal sobre el alcantarillado y la obligación de dispensar un tratamiento de regeneración en ciertos casos matiza el ejercicio de la competencia de depuración

No podemos dejar de aludir a las nuevas tendencias legislativas en Andalucía que regulan cuestiones importantes en relación con el saneamiento y, en concreto, respecto de la tarea de la reutilización de las aguas, en conexión con la NDTARU.

En este punto debemos referirnos a la reciente Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía (LECA), cuyo Capítulo VI constituye un importante impulso en Andalucía en aras a lograr un aprovechamiento más eficiente del agua, la implementación de sistemas circulares de consumo¹⁰³⁸, el fomento de la gestión sostenible del drenaje pluvial y el uso de aguas regeneradas, con especial atención a las masas de aguas que han sido clasificadas en mal estado, así como al uso de lodos resultantes del proceso de depuración. Previsiones para nuestro ámbito de estudio de un gran interés¹⁰³⁹.

No es lugar aquí de analizar en profundidad esta norma, ni las implicaciones y bondades de la circularidad sobre el ámbito del saneamiento, remitiéndonos en este punto a la más autorizada doctrina que se ocupa de ello¹⁰⁴⁰.

¹⁰³⁸ Para una visión de conjunto de la incidencia de la economía circular en el desarrollo urbano sostenible, *vid.* GARCÍA CALVENTE, Y. y SEDEÑO LÓPEZ (Coords.), *Derecho urbano sostenible y economía circular en perspectiva jurídica*, Thomson Reuters – Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021.

¹⁰³⁹ El objetivo primordial de esta norma es “la regulación de una serie de medidas con el fin de lograr la transición hacia un nuevo modelo de protección ambiental basado en una economía circular, en el que se fomenta el uso eficiente de los recursos, se alargue la vida útil de los productos y se minimice la generación de residuos”, contribuyendo al crecimiento económico sostenible, así como a la preservación de nuestros espacios y recursos naturales (art. 1 de la LECA). Observamos, por tanto, la preocupación del legislador andaluz por la economía circular en todos los sectores (incluido el hídrico).

¹⁰⁴⁰ En particular, por la actualidad y profundidad del trabajo que tiene en cuenta la mencionada norma, se recomienda la consulta del magnífico estudio de MELLADO RUIZ, L., *Desafíos regulatorios de la economía circular azul*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023.

Asimismo, en relación a la circularidad de las aguas, *vid.* NAVARRO CABALLERO, T. M., “La reutilización del agua y la economía circular”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 68, 2024, pp. 59-73; MELGAREJO MORENO, J., “Agua y economía circular”, en *Congreso Nacional del Agua Orihuela: Innovación y Sostenibilidad* (Coords. J. Melgarejo Moreno y P. Fernández Aracil), Universidad de Alicante, Alicante, 2018, pp. 27-52; MOLINA GIMÉNEZ, A., “La reutilización de las aguas residuales en España - un modelo de sostenibilidad”, en *Revista Eletrônica Direito e Política [UNIVALI]*, vol. 6, núm. 2, 2º cuatrimestre de 2011, pp. 506-547; MORCILLO BERNALDO DE QUIRÓS, F. Y GUERRA-LIBRERO CASTILLA, A., “Economía circular en el ciclo del agua”, en *Agua, energía y medio ambiente* (Coords. J. Melgarejo Moreno, I. López Ortiz y P. Fernández Aracil), Universidad de Alicante, Alicante, 2022, pp. 775-794.

Pero sí nos interesa destacar que la LECA recoge un reparto competencial entre esta C.A. y los EE.LL. en cuestiones relacionadas con la circularidad.

Así, de un lado, dentro del ámbito organizativo andaluz, crea la Oficina Andaluza de Economía Circular, adscrita a la Consejería competente en materia de medioambiente, e integrada en la Dirección General a la que atribuye una serie de competencias en materia de residuos, sin perjuicio de las competencias de la Consejería competente en materia de economía. Entre ellas, debemos resaltar dos: el desarrollo de la política autonómica de la economía circular, proponiendo el marco normativo y los instrumentos de planificación y administrativos para la consecución de los objetivos de economía circular, y la promoción e integración de la circularidad en la planificación de las políticas sectoriales (lo que incluye a la materia hídrica), mediante recomendaciones y propuestas relacionadas con los residuos y la economía circular (art. 3 de la LECA).

De otro lado, recoge que los EE.LL. de Andalucía deben elaborar, aprobar, implantar y ejecutar los *planes locales de economía circular* (art. 9 de la LECA), planes que afectan al ámbito del saneamiento y la depuración.

Más en concreto, por lo que se refiere a la circularidad en las aguas, los arts. 59 y ss. de la LECA recogen varios preceptos muy interesantes.

En primer lugar, en su art. 59, se valora que las Administraciones autonómica y local, cada una en su respectivo ámbito competencial, deben accionar las políticas oportunas y facilitar la incorporación de estrategias o soluciones que permitan la implementación “*de los criterios de economía circular en la gestión del ciclo integral del agua, transitando de un sistema lineal de usar, depurar y verter el agua a la circularidad en las aguas*”. Estas políticas aspiran a lograr el buen estado y la correcta protección de las aguas, la satisfacción de su demanda, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, aumentando la disponibilidad del recurso, salvaguardando su calidad, “*economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medioambiente y los demás recursos naturales*”.

Para ello, se accionan varias medidas que afectan tanto a las entidades prestadoras de los servicios del agua como a la Administraciones autonómica y local.

1ª) De un lado, se impone, tanto a las entidades prestadoras de servicios de agua como a las comunidades de usuarios, el deber de implantar sistemas digitales de gestión de los recursos hídricos y de las infraestructuras hidráulicas que posibiliten una gestión

eficiente y transparente, así como un control más estrecho y adecuado por parte de las Administraciones. Apreciamos, así, una apuesta decidida por parte del legislador andaluz por la digitalización y modernización de la gestión de los recursos hídricos; precisión no contenida en todas las legislaciones autonómicas, aunque sea evidente y se predique esta necesidad constantemente desde el sector.

2ª) Además, no se deja el uso del agua regenerada en una mera recomendación, sino que se afirma que, mediante reglamento (lo que aún no ha sucedido), podrán fijarse usos obligatorios del agua regenerada, tanto en el ámbito público como el privado. Obligación que, a nuestro juicio, es recomendable que así se imponga, obviamente, respetando los niveles de calidad y demás requisitos definidos en la normativa sobre aguas regeneradas. Una cuestión, que deberá ser tomada especialmente en cuenta por los sujetos obligados a la depuración de las aguas.

3ª) Se encomienda a las Administraciones autonómica y local, elaborar la planificación necesaria para la implantación de la economía circular en el agua¹⁰⁴¹.

4ª) Se impone a las Administraciones autonómica y local, cada una en su ámbito competencial, el deber de adoptar las medidas necesarias para la recogida separativa de las aguas pluviales con la finalidad de que sean reutilizadas o regeneradas (art. 61 de la LECA). Es evidente que esta recogida separativa afecta de lleno a la actividad del alcantarillado y a los colectores, de modo que observamos cómo se matiza desde esta norma el ejercicio de la competencia por parte de los EE.LL. a los que se les impone este deber. Esta medida, que no está presente en todos los modelos autonómicos, consideramos que se podría imponer desde una legislación básica estatal *ex art. 149.1.23ª* de la CE dado que incide en las cuestiones medioambientales.

Se trata esta, a nuestro juicio, de una medida muy necesaria que constituye un gran acierto por parte del legislador andaluz y que viene siendo reclamada desde el

¹⁰⁴¹ Esta planificación debe respetar el siguiente contenido mínimo: “a) Análisis de la oferta potencial de agua regenerada y de su demanda. b) Análisis de las posibles sinergias para la reutilización del agua en el ámbito local. c) Definición de las infraestructuras de producción de agua regenerada que eleven la calidad del efluente de salida hasta hacerlo compatible con los usos previstos y de los medios necesarios para su distribución. d) Promoción de la reutilización de agua para usos agrícolas, industriales, recreativos y ambientales a través de incentivos para el empleo de agua regenerada. e) Estudio de la conveniencia de la reutilización de agua para usos ambientales, tales como control de la intrusión salina, recarga de acuíferos, riego de bosques, silvicultura y mantenimiento de humedales y caudales mínimos, entre otros. f) Fomento de la reutilización de agua para usos urbanos, incluyendo el baldeo de calles y riego de zonas verdes, entre otros. g) Estudio económico de los costes de regeneración, conforme establece el Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización” (art. 60 de la LECA).

sector profesional desde hace largo tiempo, no solo por el potencial de estas aguas de ser reutilizadas más fácilmente que las aguas negras, sino porque su mezcla con estas últimas en una red unitaria implica mayores costes económicos en el proceso depurativo.

Esta apuesta por las redes separativas también afecta al ámbito urbanístico, por ello, se prevé que en el diseño de proyectos de urbanización se tendrán en cuenta las medidas necesarias para promover sistemas circulares del agua. Entre ellas, y, en particular: *“el control de la escorrentía de agua superficial urbana, mediante el empleo de pavimentos permeables, y medidas de recuperación y reutilización de las aguas pluviales; la instalación y mantenimiento de sistemas de infiltración o control en origen, la reducción del volumen de agua de escorrentía y su contaminación, y el mantenimiento de sistemas de transporte del agua pluvial permeables que permitan el transporte o su almacenamiento temporal; la instalación y mantenimiento de sistemas de tratamiento pasivo en grandes espacios abiertos, como humedales artificiales para reducir el volumen de escorrentía, los sólidos en suspensión y la contaminación por metales pesados; y, la instalación de sistemas de captación de aguas pluviales y tanques de tormenta dirigidos a redes separativas”* (art. 61.2 de la LECA).

Por lo tanto, observamos cómo se habla en la LECA de diseños urbanísticos que inciden no solo en la reutilización del agua sino de un modo directo en el proceso depurativo (como es el caso de la construcción de tanques de tormenta para evitar la entrada masiva de caudales a la depuradora). Medidas, todas ellas, en la línea de la NDTARU, y en particular, de las infraestructuras verdes y azules.

5ª) Por otra parte, la LECA establece que los titulares de derechos de uso privativo de aguas que provengan de masas de agua catalogadas *“en mal estado”* en las cuencas internas de Andalucía deberán implantar las medidas oportunas *“para tratar de corregir los efectos negativos que dicho uso genere sobre el estado de las masas de agua y alcanzar antes de 2028 los objetivos medioambientales definidos en el art. 92.bis del TRLA”* (art. 62 de la LECA)¹⁰⁴².

Ahora bien, el interés de este precepto de la LECA reside en que, cuando los usos privativos procedentes de masas de agua clasificadas como en mal estado ocasionen vertidos al dominio público hidráulico o al dominio público marítimo-

¹⁰⁴² Este plazo viene así a coincidir con el plazo máximo de prórroga de consecución de los objetivos ambientales del TRLA.

terrestre con volumen anual superior a un hectómetro cúbico, sus titulares vendrán obligados a compensar esta captación de aguas mediante la aplicación de un tratamiento adecuado de regeneración para su reutilización posterior de, al menos, la mitad del volumen de aguas residuales producido (todo ello, sin perjuicio de la observancia de la normativa de vertidos). Se impone, por tanto, para los titulares de usos privativos en este supuesto no solo la aplicación de un tratamiento depurativo, sino que, además, debe lograrse la regeneración de un determinado volumen de agua¹⁰⁴³.

Se modula, por tanto, con esta norma y de una forma importante, el régimen depurativo de las aguas a aplicar en las cuencas internas andaluzas exigiendo la dispensación de un tratamiento cuaternario, en línea con las obligaciones de la NDTARU. Esto podría establecerse también en una legislación estatal para las cuencas intercomunitarias, mejorando la calidad ambiental de las aguas.

Como contrapartida de este deber, se insta un incentivo consistente en que estos titulares, que acabamos de comentar que vienen obligados a la depuración del agua, tendrán derecho al uso de las aguas que regeneren siempre que ello sea compatible con la planificación hidrológica y se destine a alguno de los siguientes fines: recarga de acuíferos; usos propios del titular que optimicen el estado de las masas de agua; regadíos en régimen de servicio público que mejoren el estado de las masas de agua, previo convenio con los titulares de las tierras a regar autorizado por la Administración; u otros usos que supongan una mejora en el estado de las masas de agua¹⁰⁴⁴. Una medida de fomento que consideramos muy acertada y que podría extrapolarse a una ley estatal para las cuencas intercomunitarias.

6ª) Finalmente, y también en la línea de las nuevas tendencias europeas, otro precepto con incidencia en el saneamiento y depuración de las aguas lo constituye el art. 65 de la LECA que señala que la Consejería competente en materia de medioambiente debe impulsar acciones referentes a los lodos originados en el proceso depurativo, especialmente, mediante la adopción de medidas destinadas a: 1) modernizar el marco

¹⁰⁴³ No obstante, los titulares de los derechos podrán solicitar a la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía y esta otorgar la exención de la obligación de regenerar sus aguas residuales depuradas en estos supuestos: cuando la tecnología para lograr la calidad exigida para los posibles usos sea inexistente; cuando el coste del tratamiento sea desproporcionado (lo que peca de un gran indeterminación); o cuando su contribución a la observancia de los objetivos de la planificación hidrológica no sea significativa.

¹⁰⁴⁴ *“Para cualquier otro supuesto se estará a lo dispuesto en el procedimiento general de concesiones de aguas regeneradas vigente. El volumen de agua regenerada no sujeto a concesión o autorización quedará a disposición de la Administración competente en materia de aguas para la consecución de los objetivos de la planificación hidrológica”* (art. 62.4 de la LECA).

normativo donde se contengan los procesos a los que deben someterse los lodos de depuradora para garantizar su estabilidad e higienización, para facilitar su almacenamiento y sortear tanto las posibles molestias de su uso como la posible transmisión de patógenos; 2) elevar la calidad de los residuos gracias a la vigilancia de los vertidos, con el fin de obtener tras el proceso depurativo un material con el menor contenido en metales pesados posible que coadyuve al cumplimiento de las limitaciones impuestas para su uso agrícola; y 3) ejercer el control sobre la clasificación de los residuos acuosos (como es el caso de las aguas residuales y su posible recepción en depuradoras).

No son estas todas las normas que regulan las cuestiones relacionadas con el saneamiento¹⁰⁴⁵, aunque sí las principales y las más especialmente relacionadas con el objeto de nuestra investigación, junto a la regulación de las zonas sensibles en las cuencas andaluzas ya abordada con la DTARU.

1.4 Resumen de los rasgos característicos del modelo andaluz

En definitiva, los rasgos del modelo andaluz, resumidamente expuestos son:

- Delimitación normativa de las aglomeraciones urbanas.
- Delimitación competencial autonómica y local (LAULA, LAA y LGICA).
- Incremento competencial de los municipios respecto a la LBRL sumando la competencia sobre la reutilización.

¹⁰⁴⁵ En efecto, debido al carácter transversal que presenta el agua hace que desde muchas otras normas se puedan adoptar medidas que inciden en este ámbito, mencionar todas y cada una de ellas sería un ejercicio verdaderamente agotador, por lo que, únicamente, apuntamos algunos ejemplos. Así: el Decreto 347/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula la estructura y funcionamiento de la Red de Información Ambiental de Andalucía y el acceso a la información ambiental (art. 19 en relación con el Anexo III); el Decreto 5/2012, de 17 de enero, por el que se regula la autorización ambiental integrada y modifica el Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada; el Decreto 73/2012, de 20 de marzo, que aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía (en particular su capítulo V referente a los lodos de depuradora); la Orden conjunta de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural y la Consejería de Medioambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, de 6 de agosto 2018, por la que se regula la utilización de los tratados de depuradora en el sector agrario; el Reglamento del Suministro Domiciliario de Agua en Andalucía aprobado por el Decreto 120/1991, de 11 de junio [arts. 23.3 y 55.c)]; el Decreto 43/2008, de 12 de febrero, por el que se regulan las condiciones de implantación y funcionamiento de los campos de golf en Andalucía (art. 18.1); o el Decreto-ley 2/2024, de 29 de enero, por el que se aprueban medidas adicionales para paliar los efectos producidos por la situación de excepcional sequía a los usuarios de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía y se adoptan medidas urgentes, administrativas y fiscales, de apoyo al sector agrario que instaure ayudas para la implantación y mejora del servicio de depuración de aguas residuales para dotación de aguas regeneradas a las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos que se hallen en situación de sequía. BO. de la Junta de Andalucía: núm. 237, de 2 de diciembre de 2011; núm. 18, de 27 de enero de 2012; núm. 81, de 26 de abril de 2012; núm. 156, de 13 de agosto de 2018; núm. 71, de 15 de abril de 2016; núm. 81, de 10 de septiembre de 1991; y, núm. 23, de 1 de febrero de 2024, respectivamente.

- Declaración del servicio público de tratamiento de las aguas residuales como servicio básico (art. 31 de la LAULA); lo que supone un añadido a lo ya dispuesto en el art. 26 de la LBRL (referente solo al alcantarillado), con las consecuencias que su posibilidad de exigencia jurídica conlleva.
- Posibilidad de prestación del servicio de depuración tanto por los municipios como por los entes supramunicipales del agua o las Diputaciones Provinciales (art. 34 de la LAA).
- Previsión de la figura de la sustitución competencial de la Provincia cuando los municipios sean incapaces de atender a los servicios básicos, que puede ser de índole rogada o proceder de oficio tras el cauce procedimental oportuno (art. 14. de la LAULA).
- Creación de la Agencia de Medioambiente y Agua de Andalucía como Ente instrumental de la C.A.
- Libertad municipal para la elección de la fórmula asociativa de los Entes supramunicipales del agua (consorcio, mancomunidad, u otra fórmula asociativa).
- Determinación de los sistemas de gestión supramunicipal del agua por la C.A. valorando “*criterios técnicos y de viabilidad económica*”. Introducción de un criterio específico en caso de que una E.L. ostente derechos de captación de aguas destinados al abastecimiento de dos o más municipios (art. 32.4 de la LAA). Estos sistemas pueden ser gestionados bien por los Entes supramunicipales del agua, o bien por las Diputaciones Provinciales.
- Obligación de que los municipios se integren en un sistema de gestión supramunicipal del agua en ciertos casos, mediante resolución motivada de la Consejería, “*cuando resulte necesario por razones técnicas, económicas o ambientales*” (art. 32 de la LAA). Implantación de mecanismos coactivos para ello: imposibilidad de acceder a medidas de fomento y auxilio autonómicas, así como previsión de infracciones y sanciones, si no lo hacen.
- Instauración de mecanismos adicionales para la salvaguarda del servicio de depuración: se establece la posibilidad de asunción temporal del servicio por la Consejería en casos de grave riesgo para la salud o el medioambiente, o ante la falta de integración de un municipio en un sistema de gestión supramunicipal del agua de carácter obligatorio. Tras un requerimiento previo de un mes, se establece la opción de imponer multas coercitivas o asumir la responsabilidad de

la gestión y explotación de las infraestructuras de depuración. Con carácter temporal. Determinación de varias consecuencias jurídicas: los gastos ocasionados producirán créditos a favor de la C.A. que podrán ser compensados con cargo a créditos no condicionados e imposibilidad de ser beneficiario de medidas de fomento autonómicas.

- Previsión de un régimen económico-financiero para la financiación de las infraestructuras. Establecimiento del canon de saneamiento.
- Establecimiento de un régimen sancionador autonómico muy completo.
- Reconocimiento de la potestad sancionadora de los EE.LL., pero sin establecer normas subsidiarias en caso de carencia de ordenanza municipal.
- Regulación del régimen de vertidos en la C.A. Imposición de deberes de información de los EE.LL. a la Consejería en casos de vertidos peligrosos en los colectores locales.
- Introducción de exigencias adicionales depurativas en los usos privativos procedentes de masas de agua clasificadas como en mal estado que ocasionen vertidos al dominio público hidráulico o al dominio público marítimo-terrestre con volumen anual superior a un hectómetro cúbico, debiendo regenerar para su reutilización posterior, al menos, la mitad del volumen de aguas residuales producido (art. 62 de la LECA).

En cuanto a las obras:

- Definición de las obras de interés autonómico (art. 29 de la LAA).
- Previsión de prerrogativas para las obras de interés autonómico y supramunicipales.
- Previsión del convenio como instrumento ordinario para el desarrollo y ejecución de la planificación de las infraestructuras de depuración. Para las que no se prevé plazo máximo.

1.5 Valoración final del modelo andaluz

Si efectuásemos el análisis del modelo andaluz de forma aislada, podríamos pensar que se trata de un modelo que resuelve más o menos con soltura el tema de la gestión supramunicipal al constituir los entes supramunicipales del agua. Ahora bien, el hecho de que en ciertos casos se imponga su constitución de forma obligatoria y la imposición de medidas coactivas para lograrlo no nos parece que sea muy respetuoso

con la autonomía municipal. En este sentido, pensamos que existen otros modelos como el gallego que son más respetuosos con esta autonomía.

No obstante, sí encontramos en el modelo andaluz aportaciones muy positivas como la limitación de concurrencia a subvenciones que introduce en casos de incumplimiento, o los deberes de regeneración de las aguas en casos de captaciones de aguas de masas calificadas en mal estado y las medidas específicas en relación a la circularidad de las aguas que atañen al saneamiento.

Ahora bien, también adelantamos que hemos detectado importantes carencias respecto al contenido, de modo que, en comparación con otros modelos autonómicos, hemos apreciado ausencias importantes, así, por ejemplo, al margen de las ya comentadas (como el hecho de que debería ser más contundente en la asunción del servicio ante los casos de grave riesgo para la salud o el medioambiente), creemos que el modelo andaluz sería más completo si incorporase las siguientes propuestas que realizamos:

- En relación con las infraestructuras: el establecimiento de criterios que han de seguirse en las nuevas infraestructuras de saneamiento; la instauración de criterios específicos para la instalación de la arqueta de registro; la regulación de las normas de carácter básico para el mantenimiento, reposición y explotación de los equipos de depuración; o la adopción de medidas de protección de las instalaciones de saneamiento específicas (establecimiento de servidumbre, prohibición de otros productos no contaminantes pero que ocasionen problemas en las redes).

- En cuanto a la ordenación del servicio: el desarrollo de un reglamento de servicio público que constituya un marco normativo para las ordenanzas y reglamentos municipales.

- En relación a la regulación de los vertidos: determinadas exigencias a los titulares del vertido que aparecen de un modo más completo en otras normativas, como que acrediten el volumen y calidad de las aguas a través de centros homologados; la regulación detallada de los autocontroles; o el establecimiento de medidas especiales para los vehículos cisterna que descarguen sus vertidos en las instalaciones de saneamiento.

- En cuanto a las relaciones entre Administraciones: establecimiento de obligaciones específicas de información, tanto entre las distintas Administraciones implicadas en la materia como del ente gestor.

Cuestiones, todas ellas, en las que la legislación andaluza arrastra importantes déficits respecto a otras normativas y creemos son susceptibles de un amplio margen de mejora; si bien es uno de los modelos autonómicos más completos.

1.6 La discusión sobre la repercusión a la Comunidad Autónoma de Andalucía de las multas impuestas por la UE por incumplimiento de la Directiva de Aguas Residuales y la STS de 29 de julio de 2021

Nuestro Ordenamiento jurídico prevé un mecanismo para la repercusión de las multas impuestas por el TJUE en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y en el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir estas responsabilidades. El elemento crucial para la repercusión de esta responsabilidad es, precisamente, la competencia. De ahí que retomemos ahora esta materia.

Al amparo de este mecanismo, se dictó la Resolución, de 11 de marzo de 2020, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 10 de marzo de 2020, por el que se resuelve el procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en el asunto C-205/17, Comisión vs. Reino de España, relativo a la no ejecución de la Sentencia de 14 de abril de 2011, Comisión vs. Reino de España, en el asunto C-343/10 en materia de recogida y tratamiento de aguas residuales. Resolución que desgrana las responsabilidades de cada una de las Administraciones implicadas.

Estas sentencias del TJUE implican a varias Administraciones autonómicas, no solo a la C.A. de Andalucía, también al Principado de Asturias, Canarias, Galicia y Comunidad Valenciana, así como a la Administración General del Estado; no obstante, traemos a colación esta resolución en el presente epígrafe porque a ella le ha seguido una interesante STS que se centra exclusivamente en el caso andaluz.

En este procedimiento la Secretaría General de Coordinación Territorial, como órgano instructor, ordenó como diligencias previas recabar los informes de todas las Administraciones que consideró podrían resultar afectadas, al amparo del art. 55 de la

LPAC, aportando información la Administración General del Estado, las distintas CC.AA. y los EE.LL., en relación a los títulos competenciales que les atañían, la normativa aplicable e información relativa a diversos instrumentos jurídicos (tales como: declaraciones de interés autonómico o de interés general del Estado de las actuaciones relativas a las aglomeraciones urbanas objeto del procedimiento, convenios de colaboración celebrados, en su caso, etc.). Una vez reunida toda esta información la Secretaría General de Coordinación Territorial acordó iniciar el procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades en el que se procede, de un lado, a identificar a los responsables y, de otro, a cuantificar el porcentaje de la multa impuesta por el TJUE que han de pagar y que previamente ha satisfecho el Estado a la UE.

Asimismo, a este procedimiento se aportaron varios informes de la Abogacía del Estado para tratar de dilucidar el reparto de responsabilidad en cada una de las aglomeraciones por las que se impuso la referida condena.

La Secretaría General de Coordinación Territorial, tras ubicar en un primer momento la competencia sobre saneamiento en el ámbito local a la luz de la LBRL, tal y como hemos estudiado, entra a analizar pormenorizadamente el reparto competencial en cada una de las aglomeraciones implicadas.

Sobre ello, estipula que *“en lo que se refiere a dicho reparto competencial, cabe establecer una distinción entre la competencia sobre el saneamiento o depuración de las aguas residuales y la competencia sobre la realización de las obras hidráulicas necesarias para la prestación de dicho servicio, esto es, la construcción o adaptación de las estaciones depuradoras de aguas residuales. Así, las Administraciones Públicas competentes para prestar el servicio de depuración de aguas residuales difícilmente podrán hacerlo si no cuentan con la infraestructura adecuada. En la medida en que el incumplimiento de la normativa de la Unión Europea sobre tratamiento de aguas residuales, del que traen causa las sanciones, tiene su origen en la falta de ejecución de las infraestructuras necesarias, el acuerdo de inicio atiende a los títulos competenciales relativos a infraestructuras hidráulicas para la determinación del sujeto incumplidor”*¹⁰⁴⁶. En consecuencia, la Secretaría General de Coordinación Territorial estima que el título competencial al que se ha de atender para atribuir la responsabilidad

¹⁰⁴⁶ Resolución de 11 de marzo de 2020, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2020, p. 12.

no es el relativo a la depuración, sino el concerniente a la ejecución de las obras de infraestructuras hidráulicas.

Sentada esta premisa, analiza el efecto que tienen las declaraciones de interés general por parte del Estado y las declaraciones de interés autonómico por parte de las CC.AA. para la construcción de las obras hidráulicas necesarias para la depuración, concluyendo (tal y como defendía la Abogacía del Estado en su Informe de 29 de marzo de 2019) que ello produce el efecto de alterar o desplazar la competencia local en la materia hacia la Administración que efectúa dicha declaración, entendiendo que, por este motivo, procede imputarles la responsabilidad del incumplimiento. En concreto, el Informe de la Abogacía del Estado decía que *“la declaración de obra de interés general o de interés de la Comunidad Autónoma constituye el mecanismo jurídico que permite modificar la competencia y, en consecuencia, la responsabilidad sobre la ejecución de una obra hidráulica”*. Y ello, porque si no se ejecuta el mandato de estas declaraciones (como en el caso andaluz, el relativo al Acuerdo de 26 de octubre de 2010 del Consejo de Gobierno) *“difícilmente el municipio podrá efectuar una depuración de las aguas conforme a normativa”*.

No obstante, algunos autores, en contra de la tesis de la Secretaría General de Coordinación Territorial y de la Abogacía del Estado sostienen que no se produce un desplazamiento de la competencia.

Así, FERNÁNDEZ GARCÍA afirma que *“las obras hidráulicas declaradas de interés general del Estado presentan un carácter meramente instrumental respecto de las funciones o servicios que vienen a atender y, por ello, su ejecución no determina el desplazamiento de las competencias sustantivas atribuidas en nuestro Ordenamiento a otras instancias territoriales”*¹⁰⁴⁷. Si bien, a su juicio, esta declaración no debe interpretarse en el sentido de que sea un *“instrumento que exima a otras Administraciones Públicas del cumplimiento de las obligaciones que tienen encomendadas en las Leyes”*¹⁰⁴⁸, por lo que entiende que los EE.LL. son responsables, aunque se haya producido una declaración de interés.

De acuerdo con ARANA GARCÍA, *“esa declaración, por sí misma, no tiene la virtud de modificar la competencia establecida en normas de rango legal, en todo caso,*

¹⁰⁴⁷ FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F., “La declaración de interés general...”, *op. cit.*, p. 4 [versión electrónica].

¹⁰⁴⁸ *Ibidem*, p. 4 [versión electrónica].

lo que podría hacer es aclarar ese juego de competencias concurrentes y compartidas entre las diferentes Administraciones Públicas implicadas en el ámbito del saneamiento de las aguas residuales fijando o poniendo el acento en competencias instrumentales pero que devienen esenciales en este caso como es la de la construcción y financiación de infraestructuras hidráulicas”¹⁰⁴⁹. De ahí la oportunidad y transcendencia de atender a la competencia sobre la obra hidráulica como elemento determinante.

Lo cierto es que la declaración de interés sí se sustenta en normas de rango legal que le brindan cobertura, así en la propia distribución competencial que sobre las obras efectúa la CE (arts. 148.1.4ª y 149.1.24ª), en los distintos Estatutos de Autonomía que asumen expresamente la competencia sobre las obras de interés autonómico (y así se califica, por ejemplo, en el caso andaluz en el art. 56 del EAA) y en la normativa sectorial hídrica que así lo reconoce (en Andalucía el art. 13 de la LAA). Por ello, consideramos que la declaración de interés tanto general como autonómico de la obra hidráulica sí modifica o desplaza la competencia para la construcción de la obra que, en principio, y salvo que medie esa declaración es solo una competencia instrumental del E.L. para la depuración de las aguas. De modo que, en el mismo momento de la declaración, deja de ser una competencia local y pasa a ser (como dicen la CE y los Estatutos) una competencia exclusiva y no concurrente de la Administración que efectúa la declaración.

Distinto es que no estemos ante una declaración de interés general o autonómica sino ante un mero convenio de colaboración para la financiación o ejecución de la obra (que no es lo mismo). En estos casos, en efecto, no hay desplazamiento alguno de la competencia, ya que un mero acuerdo no tiene la virtualidad de alterar las competencias establecidas legalmente. En este segundo supuesto no hay cobertura legal para ello, ya que ni la CE ni los Estatutos dicen que en virtud de convenio corresponda la competencia a una Administración, es más, al contrario, las competencias son una materia indisponible por las partes que queda al margen de las negociaciones que se hagan en ese acuerdo, ya que las competencias son irrenunciables (art. 8 de la LRJSP).

La precisión terminológica entre *declaración de interés* y *convenio* es fundamental, no se trata del mismo instrumento jurídico, uno es una declaración unilateral de una Administración y el otro un acuerdo entre dos o más

¹⁰⁴⁹ ARANA GARCÍA, E., “El saneamiento de aguas residuales en España...”, *op. cit.*, p. 260 y ARANA GARCÍA, E., “La obra hidráulica como elemento determinante...”, *op. cit.*, p. 309.

Administraciones; uno produce el efecto de desplazar la competencia porque la CE así lo reconoce y el otro no.

De otro lado, la Junta de Andalucía niega lo anterior y pretende su exoneración de responsabilidad alegando que la competencia sobre la depuración de las aguas residuales en la C.A. de Andalucía reside en los EE.LL.¹⁰⁵⁰ y que *“en ningún caso, la declaración de interés autonómico de la Comunidad Autónoma andaluza produce el efecto de alterar o desplazar la competencia local en la materia, ni sería título atributivo de competencias, ni menos aún, de imputación de responsabilidad a la Comunidad Autónoma”*, y considera que lo contrario vulnera el sistema de distribución de competencias que efectúa nuestra CE, alegando que tanto el Estatuto andaluz como la LAA atribuyen la competencia de depuración a los EE.LL.

Expuestos estos argumentos, la Secretaría General de Coordinación Territorial acoge los argumentos de la Abogacía del Estado y procede a delimitar aglomeración por aglomeración los sujetos incumplidores, declarando la responsabilidad y fijando las cuantías a pagar de, entre otras, la C.A. andaluza, pero no de los EE.LL., al considerar que el incumplimiento se debió a la falta de construcción de las obras por parte de la C.A.

La Junta de Andalucía interpone un recurso ordinario ante el Tribunal Supremo contra esta resolución de repercusión de responsabilidad, solicitando la nulidad del Acuerdo del Consejo de Ministros y, subsidiariamente, que se modere su responsabilidad, atendiendo a que considera se producen limitaciones objetivas y temporales del Acuerdo de 26 de octubre de 2010 en el que declaraba ciertas obras de interés autonómico.

Este recurso se resuelve por la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) núm. 1100/2021, de 29 de julio (recurso de casación ordinario núm. 223/2020), que pasamos a analizar.

Las razones que argumenta la Junta de Andalucía para su oposición es que considera que el título para la atribución de responsabilidad de ese procedimiento es meramente competencial, de forma que considera que el procedimiento debe *“limitarse a determinar con arreglo al título competencial quién sería el responsable de la falta de*

¹⁰⁵⁰ Al margen de otras cuestiones sobre la producción de caducidad de un primer expediente, iniciándose un segundo expediente dentro del plazo de la acción para la repercusión, que no revisten mayor interés.

cumplimiento” de la DTARU, que es el título de imputación de la responsabilidad que regula el Real Decreto 515/2013, sin que se prevea en la norma otro título distinto en base al cual se pueda imputar responsabilidad, argumentando, pues, que la depuración de las aguas residuales es una competencia de los EE.LL. andaluces, por lo que es a ellos a quienes ha de exigírseles la responsabilidad.

Añade la Junta de Andalucía que *“el título de imputación competencial no queda afectado por las relaciones que el obligado mantenga con otras Administraciones Públicas, a través de instrumentos que se utilicen para posibilitar desde el punto de vista técnico y económico la ejecución de las obras, ya sean convenios, protocolos o, como en el caso de Andalucía declaración de interés autonómico, siendo una cuestión ya resuelta jurisprudencialmente (STC 31/2016, y SSTS de 6 de abril y de 20 de enero de 2016 -recursos de casación números 1198/2014 y 1191/2014-, dictadas en relación con la declaración de interés autonómico de esta Comunidad Autónoma)”*.

Considera, asimismo, que las relaciones internas entre las Administraciones autonómica y locales a efectos de financiación de las obras deben quedar al margen del presente procedimiento y dirimirse en su sede correspondiente.

Y que, en ningún caso, la declaración de interés autonómico de unas obras provoca el efecto de alterar o desplazar la competencia local en la materia hacia la Administración autonómica.

Por otra parte, se alega de forma subsidiaria que su declaración de obras de interés autonómico ostenta *“efectos limitados (temporales y objetivos)”*.

De otro lado, la Abogacía del Estado defiende la legalidad del Acuerdo del Consejo de Ministros, reiterando las alegaciones expuestas en el procedimiento administrativo que ya hemos comentado.

Frente a esta discrepancia el TS rechaza de plano las alegaciones de la Junta de Andalucía en base a los siguientes argumentos.

En primer lugar, recuerda que Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, estipula que las AA.PP. que incumplan la normativa de la UE *“asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado”* y que el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, establece la repercusión de la responsabilidad a las AA.PP. competentes que por acción u omisión den lugar al incumplimiento, por lo que, en definitiva, el TS considera que lo fundamental para repercutir la responsabilidad

es *“identificar a aquellas Administraciones Públicas o entidades que, en el ámbito competencial que tengan asignado por el Ordenamiento jurídico español, realicen una acción u omisión que dé lugar a un incumplimiento”*.

Pues bien, a tal fin, el TS concluye que se ha de discernir la competencia relativa a la depuración de las aguas residuales de la competencia concerniente a la ejecución de las obras hidráulicas oportunas para prestar aquel servicio. *“Esta distinción es, a nuestro juicio, acertada y relevante, ... porque, ... con toda lógica ... las Administraciones Públicas competentes para prestar el servicio de depuración de aguas residuales difícilmente podrán hacerlo si no cuentan con la infraestructura adecuada”*. En efecto, en nuestra opinión, se trata de aplicar el más pleno sentido común, de modo que, si las Administraciones obligadas a llevar a cabo la depuración de las aguas no cuentan con los instrumentos oportunos para ello difícilmente podrán hacerlo.

Añade el TS que *“es razonable que, en la medida en que el incumplimiento de la normativa de la Unión Europea sobre tratamiento de aguas residuales, del que traen causa las sanciones, tiene su origen en la falta de ejecución de las infraestructuras necesarias para llevar a cabo el saneamiento o depuración de las aguas residuales (como hizo constar en su demanda la Comisión), se atienda a los títulos competenciales relativos a la ejecución de infraestructuras hidráulicas para determinar el sujeto incumplidor y atribuirle, en consecuencia, la responsabilidad que le corresponda”*. Y estima que atender a este título competencial se acomoda absolutamente a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

Argumento con el que convenimos plenamente, y del que, además, deducimos que, si por el contrario las obras estuviesen ejecutadas y, aun así, no se dispensase a las aguas residuales el tratamiento depurativo oportuno, entonces sí deberíamos mirar para resolver el caso no al título competencial para la ejecución de las obras (dado que están construidas) sino al título competencial de la depuración, que es otro distinto.

Por ello, al estar probado en el procedimiento que se siguió ante el TJUE que la sanción impuesta a España tuvo su raíz en la falta de ejecución de las obras hidráulicas oportunas es lógico que la responsabilidad derivada del incumplimiento se atribuya *“en su totalidad a quien ostentando la competencia para la ejecución de esas infraestructuras incumplió su obligación, impidiendo de esta manera cumplir con la suya al encargado de la prestación del servicio de depuración y tratamiento de aguas residuales”*.

En este sentido, el TS trae a colación los diversos preceptos autonómicos en los que se recoge, precisamente, la competencia de la C.A. andaluza sobre la ejecución de las obras de interés autonómico que ya hemos expuesto, a saber: el art. 56.7 del EAA que le atribuye esta competencia exclusiva, el art. 8.1.f) de la LAA que viene a confirmar lo anterior, el art. 29.1 de la LAA que estima de interés autonómico las obras que así se declaren expresamente y el art. 31 de la LAA que estipula que, finalizadas las obras por la C.A. y celebrados, en su caso, los contratos de explotación y de gestión del servicio público, la E.L. se subrogará en la posición de la Administración contratante.

Así las cosas, concluyendo, sin ningún género de duda, que la C.A. es la competente para la ejecución de las obras hidráulicas declaradas de interés general y que *“esa competencia no resulta alterada por la celebración de convenios entre ésta y las Entidades Locales que tengan por objeto desarrollar y ejecutar materialmente la planificación de las aludidas infraestructuras”*, pues en virtud de los *“rotundos términos”* del art. 31.3 de la LAA, *“la subrogación de la Entidad Local en la posición jurídica de la Junta solo se producirá una vez concluida la ejecución”* de la obra.

En conclusión, dado que el Acuerdo de 26 de octubre de 2010 declaró de interés autonómico las obras cuya inejecución derivó en el procedimiento sancionador europeo, la C.A. andaluza es la responsable de este incumplimiento del Derecho de la Unión, en virtud de su competencia propia de ejecución de las obras así declaradas.

Finalmente, en lo que atañe a la alegación de la Junta de Andalucía sobre que el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de octubre de 2010 por el que se declaran las obras de interés autonómico debe tener unos efectos temporales y objetivos en su responsabilidad, el TS rechaza de plano esta argumentación.

Respecto a los efectos temporales, porque la fecha de referencia para apreciar la existencia de tal incumplimiento es la del vencimiento del plazo señalado en el escrito de requerimiento emitido en virtud de lo estipulado en el art. 260.2 del TFUE, que tuvo lugar el 31 de julio de 2013, estando ya plenamente vigente dicho Acuerdo.

Y, respecto de los efectos objetivos, porque reitera que el título de imputación es la falta de ejecución material de las obras de interés autonómico que tiene atribuidas, luego considera *“contrario a la lógica que la Administración recurrente pretenda proyectar sobre las Entidades Locales las consecuencias derivadas de su propio incumplimiento”*. Solución a nuestro juicio del todo lógica y coherente.

1.7 La atribución y exoneración de responsabilidad a los Entes Locales ante la inejecución de las obras de depuración declaradas de interés autonómico: resoluciones contradictorias de las sedes de Granada y Sevilla del TSJ de Andalucía a la luz de la STS de 29 de julio de 2021

Expuesto lo anterior, vamos a analizar la evolución del criterio jurisprudencial para atribuir o exonerar de responsabilidad de la falta de depuración a los EE.LL. en el supuesto de que esta se deba a la carencia de las instalaciones necesarias para ello. Abordaremos con detalle el modelo andaluz, y no otros autonómicos¹⁰⁵¹ (aunque las conclusiones son extrapolables), pues este es paradigmático; dado que contamos con jurisprudencia que incide en el tema de las distintas instancias (TJUE, AN, TS y TSJA), a la par que con sentencias radicalmente opuestas entre las sedes de Granada y Sevilla del TSJA, por lo que constituye un excelente ejemplo para exponer los distintos argumentos utilizados y tener una visión general del tema.

Llama poderosamente la atención que, a raíz de la STS de 29 de julio de 2021, que efectúa el reparto de responsabilidad por incumplimiento de Derecho comunitario, se haya producido un cambio de criterio en la sede de Granada, no así en la sede de Sevilla del TSJA, que, con cita expresa de esta misma sentencia, mantiene un criterio abiertamente divergente. Sería deseable que se plantease un recurso de casación contencioso-administrativo autonómico (art. 86.3 de la LJCA) para dirimir la cuestión, ya que las soluciones que ofrecen ambas sedes son radicalmente contradictorias.

1.7.1 La posición inicial de la sede de Granada del TSJ de Andalucía: exigencia de responsabilidad a los Entes Locales aun careciendo de las infraestructuras necesarias que corresponde ejecutar a la Comunidad Autónoma

Con anterioridad a la STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 337/2024, de 23 de febrero (a la que después aludiremos y que es la que implementa en el ámbito andaluz la sentencia del TS), la sede de Granada mantenía que los acuerdos de colaboración entre los EE.LL. y la C.A.

¹⁰⁵¹ Para este análisis, pero referido a la Comunidad Valencina, *vid.* ESCRIVÁ CHORDÁ, R., “La responsabilidad municipal por vertidos en supuestos de demora en la ejecución de las instalaciones de depuración de aguas residuales (especial referencia a la situación en la Comunidad Valenciana)”, en *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista técnica especializada en Administración local y Justicia municipal*, núm. 21, 2010, pp. 3102-3109.

para ejecutar unas obras de depuración no eximían de responsabilidad por la falta de depuración a los EE.LL.

Así, en la STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, sección 1ª) 72/2018, de 23 de enero, que versa sobre un caso donde la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir impone una sanción al Ayuntamiento de La Zubia (Granada) por la realización de un vertido de aguas sin depurar.

El Ayuntamiento pretendía su exoneración por falta de culpabilidad ante la no ejecución del Acuerdo de 6 de octubre de 2006 al encontrarse dentro del mismo la ejecución de la EDAR Los Vados que daría servicio a dicho municipio; por lo que considera el Ayuntamiento que *“ha actuado con la máxima diligencia, hasta donde le ha sido posible, para evitar los vertidos, cuya solución requiere la ejecución de unas infraestructuras supramunicipales resultado del concierto con otras Administraciones.”*

Frente a ello, la Administración estatal aduce que *“no obsta a la responsabilidad del sancionado el hecho de que pueda ser responsable solidario la Junta de Andalucía, pues el responsable es quien vierte y no adopta las medidas de seguridad necesarias para garantizar el cumplimiento de la legislación sobre aguas”*. Finalmente, el Tribunal resuelve con cita de la STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, sección 1ª) 1212/2014, de 5 de mayo que, si bien consta en el expediente el compromiso de ejecución de la depuradora por parte de la Agencia Andaluza del Agua, esto no exime al Ayuntamiento *“del cumplimiento de sus obligaciones ni justifica la renuncia al ejercicio de una de las competencias atribuidas por la ley (las competencias de las Administraciones públicas son irrenunciables)”*.

Exactamente la misma solución encontramos en sentencias más recientes, como la STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 5286/2022, de 22 de diciembre, que considera responsable al Ayuntamiento de Moclán (Granada) y confirma la sanción impuesta por la Confederación, por la realización de un vertido sin autorización y sin depurar por los mismos motivos (irrenunciabilidad de las competencias) y con referencia al mismo Acuerdo.

En igual sentido, y a mayor abundamiento, la STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 1173/2023, de 11 de mayo, que se ocupa de un caso donde se condena al municipio de Churriana (Granada) junto con el Consorcio Sierra Nevada-Vega del Sur como responsables solidarios por realizar

vertidos de aguas residuales procedentes del colector municipal a distintos ramales de una acequia de riego careciendo de la preceptiva autorización.

Igualmente, no se contaba con las obras necesarias para la depuración que también formaban parte del Acuerdo de 6 de octubre de 2006 referido al desarrollo del Plan General de Saneamiento de la Vega de Granada; por lo que, el Ayuntamiento pretende que se le declare exento de responsabilidad. Un argumento que de nuevo rechaza el TSJ, sede de Granada, afirmando que *“el hecho de que la Junta de Andalucía asuma las competencias de elaboración, ejecución y contratación de los proyectos de colectores e instalaciones de depuración, mediante la firma de un convenio, no exime al titular del vertido de la responsabilidad de cumplir con la normativa vigente”*.

El TSJA cita en su apoyo las SSAN (ambas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 64/2018, de 2 de febrero, y núm. 3468/2019, de 31 de mayo, en las que se afirma que *“la demora en la construcción de la nueva depuradora que, a juicio del Ayuntamiento recurrente, es responsabilidad del Ministerio de Medio Ambiente no puede comportar la falta de culpabilidad del Ayuntamiento, pues lo cierto es que cualquiera que sea la infraestructura de la que se disponga, las Entidades locales tienen atribuida la competencia para la recogida y tratamiento de residuos y tratamiento de aguas residuales”*; y añade que *“los documentos acompañados [...], no sustraen del ámbito municipal las competencias que legalmente tiene atribuidas, siendo cuestión distinta las fórmulas de colaboración entre las distintas Administraciones, que lejos de alterar el diseño de competencias se cimienta sobre el mismo”*¹⁰⁵².

Para el TSJA, con apoyo de la SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 328/2012, de 24 de enero, *“la firma de un Convenio, no exime al titular del vertido de la responsabilidad de cumplir con la normativa vigente, es decir, que el grado de depuración de sus aguas residuales sea adecuado para la consecución de los valores límite de emisión del vertido”*; *“en consecuencia, la falta de planificación o previsión para el tratamiento de aguas residuales, así como los acuerdos con otras Administraciones no permiten al Ayuntamiento recurrente incumplir las previsiones de*

¹⁰⁵² No obstante, la doctrina expuesta en estas Sentencias de la Audiencia Nacional viene, en realidad, de una sentencia anterior: SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 1364/2003, de 24 de septiembre, confirmada, además, por la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) núm. 7387/2007, de 31 de octubre de 2007 (recurso de casación núm. 9858/2003). En la misma línea, la SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 444/2006, de 2 de marzo.

la Ley de Aguas, sustrayéndose al régimen sancionador que diseña, ni configurar el supuesto de fuerza mayor que se alega en el escrito de demanda”¹⁰⁵³.

Ahora bien, también encontramos alguna sentencia que introduce un enfoque distinto y justifica la culpabilidad del E.L., al que exige responsabilidad por la falta de dispensación de un tratamiento depurativo primario, con independencia de la EDAR.

Es el caso de la STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 3ª) núm. 1305/2021, de 5 de abril; en la que la Junta de Andalucía recurre la exoneración del Ayuntamiento de Albuñol (Granada), en primera instancia, por incumplir las condiciones de la autorización provisional de vertido al apreciar su ausencia de responsabilidad y culpa, ante la inexistencia de una EDAR que debía ejecutar la Junta.

Frente a esto, la Junta de Andalucía alega que no solo existe un método o sistema de depuración de aguas residuales urbanas a través de una EDAR (tratamiento secundario). El Ayuntamiento ni tan siquiera aplica un método de depuración tradicional primario, por lo que lo considera culpable de la infracción¹⁰⁵⁴. Acreditado el incumplimiento de los parámetros de la autorización, el Tribunal procede a analizar la relación de causalidad entre la falta de la EDAR y el incumplimiento de los valores requeridos. Se aporta un informe técnico por el que *“queda probada la imposibilidad de respetar los niveles exigidos en la concreta autorización de vertido sin un tratamiento secundario de depuración llevado a cabo en una estación depuradora”* (aunque el informe constata que un tratamiento primario, sin EDAR, también reduce ciertos parámetros contaminantes). Así pues, considera que ha de prosperar el motivo de apelación de la Administración recurrente, ya que, *“ciertamente, nada se ha acreditado en orden a que el ilícito determinante de la sanción tenga su exclusiva causa en la falta de instalación de la EDAR”*, y considera que los *“parámetros mínimos de la autorización han quedar respetados y que, por tanto, son exigibles al margen de los*

¹⁰⁵³ La STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 2843/2023, de 19 de octubre, que condena al Ayuntamiento de Gójar por la realización de vertidos de aguas residuales procedentes del municipio a una acequia de riego, careciendo de la preceptiva autorización de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, reitera los anteriores argumentos.

¹⁰⁵⁴ El TSJA reconoce la infracción de sobrepasar los límites de vertido permitidos, pero entiende que en el tema de la responsabilidad *“cada Administración ha de responder en función de sus competencias, y, no habiéndose suscitado controversia a propósito de la delimitación normativa, resulta que, obviamente, nada hay que resolver en cuanto a la titularidad, siendo así que lo único que se ha de decidir es si el incumplimiento de que se trate, no ha de tener ningún reproche punitivo en atención a la doctrina que rige a propósito del principio de responsabilidad en el ámbito sancionador”*.

posteriores compromisos de instalación de EDAR adquiridos por la Junta de Andalucía”¹⁰⁵⁵.

1.7.2 El giro jurisprudencial de la sede de Granada del TSJ de Andalucía: exoneración de responsabilidad a los Entes Locales

Después de esta larga lista de sentencias, el TSJ de Andalucía ha venido a acoger un cambio de criterio jurisprudencial en su STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 337/2024, de 23 de febrero, que dirime un caso donde la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir sanciona al Consorcio para el Desarrollo de la Vega-Sierra Elvira por realización de vertidos sin depurar.

Este cambio jurisprudencial lo justifica la sede de Granada del TSJA, en que entiende que la STS de 29 de julio de 2021 resulta de aplicación, aunque nos encontremos ante procedimientos de diferente naturaleza (uno de repercusión de responsabilidades por incumplimiento de Derecho de la Unión Europea y otro sancionador), porque *“no pueden dejar de valorarse aquellas circunstancias que conduzcan a eliminar, aunque sea por vía de exoneración, el juicio de reproche (por dolo o culpa) en el que necesariamente debe apoyarse toda sanción administrativa”*.

Además, añade que *“el procedimiento de repercusión puede seguirse, además de contra el titular de la competencia, contra quienes hayan contribuido al incumplimiento del derecho de la Unión Europea por la asunción de las obras; mientras que el procedimiento sancionador solo se sigue contra el infractor, esto es, el autor material del vertido, sea un particular o una Administración o contra el titular de la autorización del vertido (o quien debió haberla solicitado), pero no contra terceros que hayan podido propiciar el vertido o que hayan contribuido a que se produzca”*. Ahora bien, dice el Tribunal que *“el hecho de que el procedimiento sancionador solo se siga frente al presunto infractor y no contra terceros que hayan podido propiciar el vertido que hayan contribuido a que se produzca tampoco es un obstáculo válido para que, a la hora de decidir si procede imponer una sanción administrativa al autor material del vertido, pueda y deba valorarse la concurrencia de circunstancias que constituyen un auténtico y propio impedimento (y literalmente así lo dice la sentencia del Tribunal*

¹⁰⁵⁵ El propio TSJA aclara que el pleito no versa sobre la distribución de responsabilidades entre las dos Administraciones (Junta de Andalucía y Ayuntamiento), sino que persigue determinar la culpabilidad del Ayuntamiento en la infracción que se estima probada; dejando, por tanto, entrever que el Ayuntamiento podrá ejercitar las acciones oportunas contra terceros.

Supremo) a que pueda ejercer sus competencias en materia de tratamiento de aguas residuales”.

Dicho esto, el TSJA considera que, el argumento del TS sobre que *“debe diferenciarse entre la competencia relativa al saneamiento o depuración de las aguas residuales y la competencia relativa a la realización de las obras hidráulicas necesarias para la prestación de aquel servicio”* debe proyectarse *“no directamente sobre la culpabilidad del Ente local como titular de la competencia en materia de tratamiento y depuración de aguas residuales y titular del vertido denunciado, sino sobre la ‘sancionabilidad’ de tal conducta o, si se prefiere, sobre la ausencia de responsabilidad por concurrir circunstancias o situaciones que de manera efectiva y plena han impedido el cumplimiento de obligaciones propias de su competencia. Obviarlo supondría atentar contra el principio de prohibición de responsabilidad objetiva materia sancionadora”.*

Finalmente, concluye que *“la atribución legal de una competencia conlleva, como norma general, la ejecución de las obras o cuantas actuaciones sean necesarias para su correcto ejercicio. Ello implica que al residir en el ámbito de la Administración local la competencia en materia de tratamiento y depuración de aguas residuales, corresponda al Ayuntamiento o al Consorcio en quien delegue esta competencia, de entrada, la materialización de cuantos medios materiales sea necesarios a tal fin”.* Pero, si se produce una declaración de interés público (cuestión que en el caso de Autos ocurrió con el Acuerdo de 26 de octubre de 2010 donde así se declaran) se sustrae esa competencia para la realización de las infraestructuras de tratamiento y depuración del ámbito local; es decir, viene a reconocer que se desplaza la competencia, por lo que procede a anular la sanción al Ayuntamiento.

Idéntica argumentación encontramos en un nutrido número de sentencias del mismo TSJA, sede de Granada, donde, con alusión a la referida sentencia del TS de 2021, en todas ellas, se exonera a los respectivos Ayuntamientos o Consorcios que se habían hecho cargo del servicio por la falta de depuración de las aguas¹⁰⁵⁶.

¹⁰⁵⁶ Son los casos que se recogen en las SSTSJ (todas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 338/2024, de 23 de febrero contra el Consorcio para el Desarrollo de la Vega-Sierra Elvira y el Ayuntamiento de Chauchina; núm. 344/2024, de 23 de febrero, contra el Consorcio para el Desarrollo de la Vega-Sierra Elvira y el Ayuntamiento de Pinos Puente; núm. 345/2024, de 23 de febrero, contra el Ayuntamiento de Cogollos de la Vega; núm. 347/2024, de 23 de febrero, contra el Ayuntamiento de Monachil; núm. 418/2024, de 29 de febrero, contra el Ayuntamiento de Íllora; y núm. 442/2024, de 29 de febrero, contra el Ayuntamiento Güevejar.

1.7.3 La postura de la sede de Sevilla del TSJ de Andalucía: la exigencia de responsabilidad a los Entes Locales

Esta cuestión ha encontrado una respuesta jurídica radicalmente distinta por la sede de Sevilla del TSJA. La sede de Sevilla, con carácter previo al 29 de julio de 2021, venía siendo constante a la hora de declarar la responsabilidad de los EE.LL. por la realización de vertidos, aun cuando no dispusieran de las infraestructuras necesarias que se hubiera comprometido ejecutar la C.A. con su declaración de interés regional¹⁰⁵⁷; y, con posterioridad, se ha reafirmado en esta misma posición. Entre los ejemplos más recientes, podemos citar los siguientes:

- La STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sevilla, Sección 3ª) núm. 1172/2022, de 7 de septiembre, donde el Consorcio Aguas Sierra Sur recurre la sanción que le había impuesto la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir por un vertido de aguas residuales careciendo de autorización. Alega su ausencia de culpabilidad sobre la falta de depuración al entender que la EDAR y colectores de La Roda de Andalucía se hallaban declarados como de interés autonómico por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 26 de octubre de 2010 y que, por tanto, era a la C.A. a quien correspondía la ejecución de la obra sin que se haya delegado esa competencia al Consorcio y que, por ello el mismo no debía ser sancionado.

Sin embargo, este argumento es rechazado por el TSJA al entender que el Consorcio en ningún momento había sido autorizado a realizar los vertidos y que, por el contrario, sí ostentaba *“la competencia sobre el tratamiento de aguas residuales en su calidad de entidad que ha asumido las competencias en materia de vertidos conforme a lo dispuesto en los arts. 25 y 26 de la LBRL, debiendo, por tanto, controlar los vertidos emitidos y realizar cuantas actuaciones fuesen necesarias para evitar vertidos contaminantes, sin perjuicio de las acciones que le competen contra terceros”*. Asimismo, añade el TSJA que *“al hilo de lo expuesto, invocado por la actora el*

El TSJA incide, además, a partir de la núm. 345/2024, de 23 de febrero, en la idea de que, al estar ante un procedimiento sancionador, recuerda que deben aplicarse los principios propios del Derecho Penal, por lo que *“no pueden dejar de valorarse -incluso con mayor rigor- aquellas circunstancias que conducen a eliminar, aunque sea por vía de exoneración, el juicio de reproche (por dolo o culpa) en el que necesariamente debe apoyarse toda sanción administrativa”*.

¹⁰⁵⁷ Así, por ejemplo, las SSTSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sevilla, Sección 3ª) núm. 417/2018, de 3 de mayo, y núm. 1131/2021, de 30 de junio, donde se condena al Ayuntamiento de Bornos por la realización de vertidos de aguas residuales sin depurar careciendo de autorización, donde se insiste que es responsable *“sin perjuicio de las acciones que le competen contra terceros”*, por la falta de ejecución de las obras declaradas de interés general.

principio de culpabilidad, resta por añadir que la responsabilidad, según dispone el art. 28 de la LRJSP, se exige a quienes realicen los hechos descritos en el tipo a título de dolo o culpa, en este caso se trata de vertidos contaminantes procedentes del colector municipal, por lo que puede afirmarse que si el Consorcio, que además carece de autorización de la CHG, asumió las competencias en materia de vertidos de aguas residuales resulta responsable de que los vertidos procedentes de la red de saneamiento municipal al dominio público hidráulico se realicen con las debidas garantías”. El TSJA se centra, por tanto, en que se han dado los elementos del tipo infractor: la realización de un vertido sin autorización en la sanción, por lo que, estima que procede la sanción con independencia de a quién corresponda ejecutar las obras declaradas de interés regional.

- Igualmente, la STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sevilla, Sección 3ª) núm. 672/2023, de 14 de junio, donde se condena a la Mancomunidad de Servicios de la Provincia de Huelva (MAS) por la realización de unos vertidos de aguas residuales procedente de la EDAR de Cortelazor al cauce público incumpliendo los valores límite de emisión impuestos en el condicionado de la autorización otorgada por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir para el parámetro DBO₅. Se alega por la sancionada el incumplimiento del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 26 de octubre de 2010 en el que la EDAR y colectores en La Roda de Andalucía están declaradas como de interés general; concluyendo el TSJA que *“este argumento no puede ser estimado, por cuanto la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir nunca ha autorizado los vertidos realizados por el Consorcio sin que pueda equipararse a una verdadera autorización los mencionados compromisos de la Administración autonómica de ejecutar las infraestructuras precisas para la depuración de las aguas residuales”*. Este criterio fue confirmado por la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 1366/2016, de 9 de junio de 2016.

Hasta aquí pudiéramos pensar que la divergencia entre Sevilla y Granada podría deberse a que aún no había llegado a oídos de la sede de Sevilla del TSJA la STS de 29 de julio de 2021. Sin embargo, nada más lejos de la realidad, ya contamos con varios pronunciamientos jurisprudenciales donde se ha alegado expresamente esta STS, junto con los mismos argumentos a los presentados en Granada, dando lugar a pronunciamientos radicalmente contrarios respecto a esta última que pasamos a exponer.

- Así, en primer lugar, la STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sevilla, Sección 3ª) núm. 141/2023, de 6 de febrero, estudia un caso donde la Confederación Hidrográfica del Guadiana sanciona a la Mancomunidad de la aglomeración urbana de Jabugo-EI Repilado al Río Caliente en el término municipal de Jabugo (Huelva) por la realización de un vertido no autorizado procedente de su EDAR con la imposición de una multa, prohibición de efectuar vertidos e imposición de adoptar las medidas correctoras adecuadas para evitar la degradación del dominio público hidráulico. La mancomunidad recurre alegando su falta de culpabilidad y diciendo que le correspondía a la Junta de Andalucía la ejecución de las obras.

Sobre esta última cuestión la resolución recurrida recuerda que estamos ante la Demarcación hidrográfica del Guadiana cuya competencia corresponde a la Administración General del Estado. Pero afirma que *“la cuestión sobre a quién corresponde la competencia para la construcción o mantenimiento de las estaciones de depuración y su incidencia en la responsabilidad de las Entidades Locales por los vertidos de aguas residuales sin tratamiento secundario ha sido resuelta en numerosas resoluciones judiciales [...] en el sentido de que con independencia de a quién corresponda la construcción de tales estaciones, las Corporaciones locales no pueden eludir su responsabilidad por los vertidos que lleven a cabo en contravención a la legislación de aguas, por ser su competencia específica hacerlos con sujeción a ella conforme a la legislación de régimen local”*.

Para el TSJA *“la demora en la construcción de la nueva depuradora que, a juicio de la Mancomunidad interesada es responsabilidad de la Junta de Andalucía, no puede comportar la falta de culpabilidad de la actora, pues lo cierto es que cualquiera que sea la infraestructura de la que se disponga, las Entidades Locales tienen atribuida la competencia para la recogida y tratamiento de residuos y tratamiento de aguas residuales, según dispone el artículo 25.2.c) de la LBRL. En este sentido, la participación de esta Administración en la expresada construcción, no sustrae del ámbito municipal las competencias que legalmente tiene atribuidas, siendo cuestión distinta las fórmulas de colaboración entre las distintas Administraciones que lejos de alterar el diseño de competencias se cimienta sobre el mismo. En consecuencia, la falta de planificación o previsión para el tratamiento de aguas residuales, así como los acuerdos con otras Administraciones no permiten a la Mancomunidad recurrente incumplir las previsiones de la Ley de Aguas, sustrayéndose al régimen sancionador”*.

El TSJA entiende que la mancomunidad debe ser sancionada: *“el hecho por el que se sanciona a la recurrente no es la omisión en la construcción de la depuradora, sino el hecho de verter aguas residuales sin la debida autorización”*. Consecuentemente, *“todo el argumentario sobre las EDAR y su titularidad es inocuo a los efectos que nos ocupan, pues lo haga como lo haga lo que no cabe duda es que debe hacer un tratamiento adecuado de sus aguas residuales, con el añadido de que [...] es imputable a la actora el hecho de no contar con autorización de vertido[...] por tanto, no puede invocarse la falta de culpabilidad cuando la actora no dispone de autorización de vertidos ajustada a las características del vertido que realiza por su propia conducta al incumplir lo requerido por este Organismo de cuenca para otorgarles dicha autorización”*.

Y subraya; *“aun admitiendo como hipótesis que la Entidad Local recurrente no tuviera obligación de tratar las aguas residuales de la aglomeración urbana que nos ocupa mediante una EDAR construida por ella, de lo que no cabe duda es que tiene la obligación de hacer un tratamiento adecuado de ellas mediante cualquier proceso o sistema de eliminación, en virtud del cual las aguas receptoras cumplan después del vertido, los objetivos de calidad previstos en el Ordenamiento jurídico aplicable”*.

Además, el Tribunal de forma muy contundente expone que *“en cualquier caso, lo que nunca está justificado es dejar de depurar las aguas, por suponer ello un peligro ambiental indudable bien superior que hay que garantizar a toda costa. Si la Entidad Local entiende que el resto de Administraciones implicadas no están cumpliendo con sus obligaciones legales, lo que debe hacer es ejercitar las acciones que considere convenientes en defensa de sus intereses”*.

Dicho esto, la sede de Sevilla del TSJA pasa a analizar de forma muy pormenorizada los argumentos de la STS núm. 1100/2021 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 29 de julio (recurso de casación ordinario núm. 223/2020). A diferencia de la sede de Granada, considera que sí resulta relevante traer a colación que dicho procedimiento resuelve un procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión y no un procedimiento sancionador. Ambas sedes divergen sobre el valor que dan a este hecho.

Tras exponer detenidamente los argumentos de la STS de 29 de julio de 2021, la sede de Sevilla del TSJA se muestra de acuerdo con que la competencia sobre la ejecución de las obras hidráulicas de interés de la C.A. de Andalucía corresponde a la

Junta de Andalucía, pero que, precisamente, esta misma sentencia del Supremo insiste *“en la necesidad de distinguir ‘entre la competencia relativa al saneamiento o depuración de las aguas residuales y la competencia relativa a la realización de las obras hidráulicas para la prestación de aquel servicio’, que no pueden ser confundidas”*.

El TSJA, sede de Sevilla, trae a colación la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) núm. 7387/2007, de 31 de octubre de 2007 (recurso de casación núm. 9858/2003) que estipula que *“la conducta que configura el ilícito administrativo [...] requiere la existencia de culpa, que se concreta, por lo que ahora interesa, en la falta de diligencia observada por la Entidad local recurrente a la hora de realizar vertidos sin la correspondiente autorización. Esta acción [...] configura el elemento culpabilístico de la infracción administrativa y resulta imputable a la recurrente. En este sentido, la demora en la construcción de la nueva depuradora que, a juicio del Ayuntamiento recurrente, es responsabilidad del Ministerio de Medio Ambiente no puede comportar la falta de culpabilidad del Ayuntamiento, pues lo cierto es que cualquiera que sea la infraestructura de la que se disponga, las Entidades Locales tienen atribuida la competencia para la recogida y tratamiento de aguas residuales, según dispone el artículo 25.2.1) y 26.1 de la LBRL. Tal falta de diligencia [...] supone el incumplimiento de competencias atribuidas a las Entidades Locales [...] Frente a ello -esto es, frente a tal incumplimiento competencial- no puede oponerse la existencia de una diferencia con la Administración estatal en orden a la financiación [...], ni, por otra parte, la realización de obras provisionales, pues tales actuaciones no alteran la actuación tipificada como infracción, cual es el vertido de aguas no tratadas, que llegan al cauce público”*.

Puntualiza, además, el TSJA que *“el hecho de que la Junta de Andalucía asuma competencias de elaboración, ejecución y contratación de proyectos de colectores e instalaciones de depuración, no exime al titular del vertido, que es la entidad recurrente, de cumplir la normativa vigente”*. Así se pronuncia la SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 4699/2021, de 14 de octubre¹⁰⁵⁸, en la que también se pretendía por parte de un Ayuntamiento alegar que la responsabilidad correspondía a otra Administración; y que es la que expone aquí la sede de Sevilla en

¹⁰⁵⁸ La SAN, de 14 de octubre de 2021, versa específicamente sobre un procedimiento sancionador posterior a la STS, de 29 de julio de 2021(no resuelve un procedimiento sancionador).

relación a que todo el argumentario sobre las EDARs resulta inocuo a los efectos que nos ocupan, pues considera imputable a la actora (Mancomunidad) el hecho de no contar con autorización.

- En segundo lugar, también la STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sevilla, Sección 3ª) núm. 991/2023, de 4 de octubre, versa sobre el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Trebujena contra la resolución de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir que le impuso una sanción por realización de vertidos de aguas sin depurar y careciendo de autorización. En concreto, el Ayuntamiento alegaba su falta de responsabilidad, aduciendo que la competencia para la construcción de la EDAR recaía sobre la Junta de Andalucía incidiendo en la diferenciación de las competencias sobre depuración y construcción de las obras hidráulicas realizada por la sentencia del Supremo de 2021, y que si hubiera estado en funcionamiento la EDAR no se hubieran producido los vertidos.

Por su parte, la Confederación Hidrográfica adujo que en el caso no existía autorización alguna para realizar el vertido y que, *“la necesidad de autorización del vertido, tiene por finalidad precisamente la consecución del buen estado ecológico de las aguas mediante la fijación de las condiciones en que debe realizarse, instalaciones de depuración necesarias, 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”*.

Asimismo, sobre la vulneración del principio de culpabilidad, según dice la Confederación, esta *“no puede dirigir el procedimiento sancionador contra quien ni ha realizado el vertido ni es el obligado a solicitar la autorización, que es únicamente el titular de la actividad (art. 246.1 RDPH). Con independencia de quién sea la Administración obligada a ejecutar las obras de ampliación de la EDAR, es la entidad local (Municipio, Consorcio o Mancomunidad) la que debe presentar la solicitud (art. 250.a).1 RDPH), sin que pueda quedar supeditada tal obligación a la finalización de las obras. En estos casos la Ley obliga a hacer constar en la solicitud que las instalaciones de depuración y evacuación necesarias forman parte de un plan o programa de saneamiento aprobado por otra Administración pública. La determinación del responsable debe acometerse desde la perspectiva de la titularidad de las competencias en materia de alcantarillado y aguas residuales”*.

Finalmente, sobre las alegaciones en relación a la Sentencia del Tribunal de Supremo de 2021 y al Acuerdo de Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2020, la Confederación alega que no son de aplicación al presente caso, dada la distinta naturaleza de ambos procedimientos, uno de naturaleza sancionadora y otro en el que se pretende determinar las responsabilidades por incumplimiento de la UE.

Frente a estas alegaciones el TSJA, sede de Sevilla, alcanza las siguientes conclusiones:

Primero, pone el acento en que el hecho objeto de sanción es la realización de un vertido de aguas sin autorización. Y añade que *“su importancia reside en la fijación exacta del hecho antijurídico cometido por el Ayuntamiento, porque una cosa es la competencia para la construcción de la EDAR, y otra es la titularidad de la competencia para la recogida y tratamiento de residuos, que conecta con la obligación de solicitar la autorización de vertido correspondiente. Es una cuestión que explica esta misma Sala y Sección, apoyándose en una sentencia del Tribunal Supremo (la STS de 29 de julio de 2021). La sentencia a la que nos referimos es la STSJ de Andalucía 141/2023, de 6 de febrero (recurso 741/2021)”* [la que acabamos de exponer].

A continuación, admite el TSJA que las competencias sobre depuración y construcción de las obras son distintas y expone pormenorizadamente el contenido de la STS de 2021. Y, precisamente, con alusión a ello apunta que la *“necesidad de distinguir entre la competencia relativa al saneamiento o depuración de las aguas residuales y la competencia relativa a la realización de las obras hidráulicas para la prestación de aquel servicio, que no pueden ser confundidas”* y concluye que aquí la culpabilidad no se concreta en la falta de ejecución de la obra, sino en la realización de un vertido sin autorización. Hecho que, como viene reconociendo la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) núm. 7387/2007, de 31 de octubre de 2007 (recurso de casación núm. 9858/2003), reviste en sí mismo la culpabilidad, ya que, como apunta la citada sentencia, *“la existencia de culpa, se concreta, por lo que ahora interesa, en la falta de diligencia observada por la Entidad Local recurrente a la hora de realizar vertidos sin la correspondiente autorización”*. Y añade que esta es la acción, por la que

ha sido sancionada y la que configura el elemento culpabilístico de la infracción administrativa y resulta imputable a la recurrente¹⁰⁵⁹.

De nuevo la sede sevillana del TSJA, aunque cita expresamente la STS de 29 de julio, que distingue la competencia sobre depuración de la competencia sobre la construcción de obras hidráulicas, considera que esta resolución no tiene ningún efecto sobre lo que aquí se discute. Y afirma que la distinción de ambas competencias es indiferente, pues concluye que la culpa del E.L. deriva de la realización del vertido sin autorización, estipulando que *“todo el argumentario sobre las EDAR y su titularidad es inocuo a los efectos que nos ocupan, pues lo haga como lo haga lo que no cabe duda es que debe hacer un tratamiento adecuado de sus aguas residuales, con el añadido de que ..., es imputable a la actora el hecho de no contar con autorización de vertido que permita un tratamiento adecuado de las aguas residuales para la aglomeración urbana citada, pues la solicitud que presentó (de autorización de vertido) no reunía los requisitos exigidos por la normativa, por tanto no puede invocarse la falta de culpabilidad cuando la actora no dispone de autorización de vertidos ajustada a las características del vertido que realiza por su propia conducta al incumplir lo requerido por este Organismo de cuenca para otorgarles dicha autorización”*.

Por todo ello, considera que se han de rechazar las alegaciones del Ayuntamiento sobre su falta de responsabilidad por los hechos denunciados y declara su responsabilidad.

Finalmente, tras recordar las competencias que atañen a los EE.LL. sobre el saneamiento y, en especial, la relativa al control de vertidos, concluye el TSJA que *“no puede verse ninguna causa de exoneración en los motivos alegados por la demandante por no haberse producido una delegación de la competencia de saneamiento y depuración de las aguas residuales a la Agencia Andaluza del Agua por la suscripción de un convenio de colaboración entre la misma y los distintos consorcios y ayuntamientos y ser la competencia, en virtud de lo dispuesto en la Ley de Bases de Régimen Local, del municipio o del consorcio que tenga delegadas estas competencias, como es el caso”*.

Es decir, el convenio alude a la competencia para la construcción de la obra, pero no a la competencia sobre la depuración. La sede de Sevilla del TSJA acepta, por

¹⁰⁵⁹ La sede de Sevilla del TSJA cita en su apoyo la SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 4699/2021, de 14 de octubre.

tanto, la distinción entre ambas competencias, y, precisamente por ello, estima la responsabilidad del E.L.

- En iguales términos, la STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sevilla, Sección 3ª) núm. 1087/2023, de 8 de noviembre, que reproduce todos los argumentos sobre la responsabilidad del E.L. por la falta de autorización¹⁰⁶⁰ donde también se alude de modo expreso a la STS de 29 de julio de 2021 y concluye confirmando la sanción puntualizando que, si el E.L. considera que las obras son determinantes, tiene sus acciones al respecto.

1.7.4 La postura de la Audiencia Nacional en apoyo de la interpretación realizada por la sede de Sevilla del TSJ de Andalucía

Más allá de lo expuesto líneas atrás en relación con la SAN de 14 de octubre de 2021, ya sí contamos con un pronunciamiento posterior, también referido al caso andaluz, donde la Audiencia Nacional entra a valorar la STS de 29 de julio de 2021, rechazando que sus argumentos sean extrapolables al ámbito sancionador, por lo que continúa reconociendo la responsabilidad de los EE.LL.

Se trata de la SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 71/2024, de 25 de enero, que versa sobre el recurso que interpone el Consorcio Sierra Nevada Vega Sur contra la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir al realizar vertidos de aguas residuales procedentes del núcleo urbano de Churriana de la Vega (Granada) a distintos ramales de una acequia de riego sin depurar y para los que carecía de autorización.

El Consorcio recurre la sanción al considerar que no se le puede imputar ninguna responsabilidad en torno a los vertidos ya que no están ejecutadas las obras hidráulicas

¹⁰⁶⁰ En concreto, esta sentencia se ocupa de un caso donde se impone a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y a la Mancomunidad de Servicios de la Provincia de Huelva (MAS) una sanción por la realización de vertidos de aguas residuales procedentes de la red de alcantarillado público de la pedanía de Castañuelo a un cauce público, careciendo de la preceptiva autorización de este Organismo. Por un lado, el consorcio alega su falta de culpa a tenor del art. 28 de la LRJSP, argumentando que las instalaciones depuradoras deben ser construidas por la Junta de Andalucía; que alega que lo que se sanciona es la realización de un vertido contaminante sin autorización, lo que constituye el ilícito administrativo correctamente tipificado. Para la Junta de Andalucía: *“la Administración demandada ejecuta la competencia de depuración de aguas residuales por delegación de los municipios integrantes en la Mancomunidad. Y que la Confederación no puede dirigir el procedimiento sancionador contra quien ni ha realizado el vertido ni es el obligado a solicitar la autorización, que es únicamente el titular de la actividad (art. 246.1 del RDPH). Por ello, con independencia de quién sea la Administración obligada a ejecutar las obras de ampliación de la EDAR, es la Entidad Local (Municipio, Consorcio o Mancomunidad) la que debe presentar la solicitud (art. 250.a).1 del RDPH)”*.

que la Junta de Andalucía se había comprometido a realizar mediante convenio y alega de modo expreso la sentencia del Supremo.

Sin embargo, la Audiencia Nacional en este punto reitera su doctrina sobre que *“el hecho de que la Junta de Andalucía asuma las competencias de elaboración, ejecución y contratación de los proyectos de colectores e instalaciones, mediante la firma de un convenio, no exime al titular del vertido de la responsabilidad de cumplir con la normativa vigente”*.

Igualmente, reafirma su doctrina de las SSAN (ambas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 4699/2021, de 14 de octubre, núm. 64/2018, de 2 de febrero y núm. 3468/2019, de 31 de mayo, según la cual *“la demora en la construcción de la nueva depuradora... no puede comportar la falta de culpabilidad del Ayuntamiento, pues lo cierto es que cualquiera que sea la infraestructura de la que se disponga, las Entidades Locales tienen atribuida la competencia para la recogida y tratamiento de aguas residuales”*.

Pero, como decimos, lo interesante de esta sentencia es que entra a valorar si resulta o no de aplicación al ámbito sancionador la STS de 29 de julio de 2021, que viene a declarar que la Junta de Andalucía es responsable del incumplimiento del Derecho de la Unión. Sobre esta cuestión destacamos las siguientes precisiones de interés.

La SAN subraya que la referida STS en todo caso debiera tener unos efectos limitados al objeto del que se ocupó. La SAN pone el acento en que la STS no resulta aplicable al caso que analiza porque está *“referida a las aglomeraciones urbanas de Alhaurín el Grande, Coín, Tarifa, Isla Cristina (colector de Isla Cristina y la EDAR de Isla Antilla)”*. Esto podría hacernos pensar que, *a sensu contrario*, sí considera que resulta de aplicación a los casos en que coincida la aglomeración con las analizadas en la STS. Nada más lejos de la realidad, porque acto seguido afirma que *“en la citada Sentencia del Tribunal Supremo se declara que, ‘el incumplimiento del Derecho de la Unión Europea es consecuencia directa y exclusiva del incumplimiento por la Junta de Andalucía de una competencia que tiene atribuida por nuestro Ordenamiento jurídico, cual es la relativa a la ejecución de las obras de infraestructura hidráulica -de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía- que eran necesarias para que pudiera prestarse el servicio de tratamiento y depuración de aguas residuales en las aglomeraciones urbanas antes mencionadas’*. Y como hemos dicho, ello no exime al

titular del vertido de la responsabilidad de cumplir con la normativa vigente”. En definitiva, considera que procede la sanción al Consorcio, confirmando la misma.

1.7.5 Valoración final

Aunque ambas sedes, Granada y Sevilla, están de acuerdo en que la competencia de depuración de las aguas y la competencia para la construcción de las obras cuando han sido declaradas de interés general por la C.A. son competencias distintas, acogiendo los postulados de la STS de 29 de julio de 2021, las divergencias interpretativas que le dan a esta cuestión son más que evidentes, tanto en torno a la relevancia de que dicho procedimiento resuelva un procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea y no un procedimiento sancionador, como en relación a si estamos ante una cuestión de sancionabilidad o de culpabilidad.

Valorando los argumentos expuestos, no estamos de acuerdo con el giro jurisprudencial que se ha suscitado en la sede de Granada del TSJ de Andalucía, porque, a nuestro juicio, viene a extrapolar una STS que se suscita en un procedimiento de naturaleza totalmente distinta al ámbito sancionador, exonerando a los EE.LL. de los vertidos que lleven a cabo sin respetar el marco legal vigente, que prohíbe la realización de vertidos sin autorización (art. 245 del RDPH).

El tipo infractor está perfectamente definido: realizar un vertido sin autorización [arts. 315.k), 316.g) y 317 en función de la entidad de los daños que se causan al dominio público hidráulico]. Si se carece de la preceptiva autorización administrativa, el E.L. debe, simple y llanamente, abstenerse de realizar los vertidos.

En este sentido, consideramos que es crucial subrayar que el hecho antijurídico cometido por el Ayuntamiento está perfectamente fijado y que, en ningún momento, se sanciona al E.L. por la omisión de la construcción de la depuradora, en cuyo caso sí consideramos que procedería la exoneración de su responsabilidad (pero no es el caso).

Igualmente, se dan los requisitos para apreciar su culpabilidad. Es claro que el E.L. conoce y asume que está realizando un vertido para el que no ha sido autorizado y, aun así, lo realiza y sabe perfectamente que le corresponde la competencia para llevar a cabo la depuración de las aguas con carácter previo al vertido.

Al margen de ello, en la culpabilidad también habría de valorarse, caso por caso, si concurre además algún otro juicio de reproche consistente en el hecho de los EE.LL. hayan accionado todos los mecanismos que están en sus manos para tener una conducta diligente y que no se produzca un vertido contaminante (que cuenten con Ordenanza de vertidos, ya que, como hemos apuntado, muchos carecen de ella, o que efectúen un control sobre los vertidos que se realizan a su alcantarillado).

Lo cierto es que muchos EE.LL. ni tan siquiera aplican un tratamiento primario que perfectamente podrían dispensar y para el que no se requiere una depuradora, conducta, a nuestro juicio, reprochable. En tal caso, aun aceptando la tesis de que la Administración es responsable por no construir una depuradora, debería apreciarse una concurrencia de culpas.

Así las cosas, creemos que la interpretación ofrecida por la sede de Granada del TSJA, que alude a la concurrencia de *“circunstancias o situaciones que de manera efectiva y plena han impedido el cumplimiento de obligaciones propias de su competencia”*, presenta un punto débil.

En la misma línea, también se podría valorar si los EE.LL. han reclamado el cumplimiento del convenio de colaboración por el que se acuerda construir las obras o la ejecución de las obras declaradas de interés autonómico, ejercitando las acciones que el Ordenamiento jurídico les concede, entendiendo, a nuestro juicio, que existe una base legítima para exigir el cumplimiento. En ninguno de los numerosos casos estudiados se alega por parte de los EE.LL. que hayan efectuado reclamación alguna. No podemos apreciar que estos hayan tenido una conducta diligente, sino que, de una forma totalmente pasiva han asumido el hecho de que no se construyese la depuradora.

Por todo ello, no consideramos que se pueda extrapolar la STS de 29 de julio de 2021 al ámbito sancionador, a pesar de que la STSJA, sede de Granada, de 23 de febrero de 2024 (y resto de las analizadas desde esta), afirme que entre aquel procedimiento del TS (procedimiento de repercusión de responsabilidad por incumplimiento del Derecho comunitario) y el que examina (procedimiento sancionador por realizar un vertido de aguas sin depurar) *“concurren identidad sustancial de la situación fáctica y jurídica”*.

Aunque ambos procedimientos presentan ciertos aspectos en común (pues en ambos se estudia la competencia), no concurre esa plena identidad jurídica. No solo

porque la naturaleza jurídica de ambos procedimientos es distinta, también porque en el procedimiento del TJUE lo que se sancionó fue el hecho de no dispensar a las aguas el tratamiento depurativo exigido por la DTARU (por lo que la STS de 29 de julio de 2021, a la hora de repercutir la multa impuesta, analiza exclusivamente los argumentos en torno a las competencias de depuración y la construcción de la obras); sin entrar a valorar si procedería la imposición de una sanción al realizar un vertido de aguas careciendo de autorización, ni mucho menos, el tenor del RDPH y su prohibición de realizar vertidos careciendo de autorización y las infracciones que instaura a este respecto.

Por el contrario, sí contamos con numerosas sentencias en el ámbito sancionador que consideran que la realización de vertidos sin autorización constituye una infracción administrativa de los EE.LL.

También contamos con una STS, posterior a la del 29 de julio de 2021, y esta sí en el ámbito sancionador, que confirma la sanción en un caso donde se infringen las condiciones de la autorización de vertido en el que el E.L. alega la inadecuación de la depuradora construida por la C.A. Se trata de la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) núm. 179/2023, de 15 de febrero (recurso de casación núm. 430/2021).

En el caso enjuiciado el Ayuntamiento de San Cibrao Das Viñas recurre la sanción impuesta por el Consejo de Ministros por incumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización de vertido. El E.L. alega que *“el vertido estaba ocasionado por el funcionamiento irregular de la Estación Depuradora de Aguas Residuales y que las mencionadas instalaciones no fueron construidas por el Municipio, sino por la Comunidad Autónoma y con fondos estatales; estimándose que los defectos de funcionamiento de dichas instalaciones requieren la instalación de una nueva EDAR”*; Es decir, se viene a alegar que se ha producido una incorrecta ejecución de la competencia sobre la construcción de la obra por parte de la C.A. Asimismo, aduce, que no concurre en el Ayuntamiento la culpabilidad¹⁰⁶¹ *“dado que las actuales*

¹⁰⁶¹ Ante esto, el TS recuerda que *“la culpabilidad constituye, en efecto, una exigencia de las infracciones administrativas, ínsito en el art. 25 de la Constitución, que ha tenido una elaborada construcción doctrinal en el ámbito del Derecho Penal del que el Administrativo Sancionador es tributario. Dicha exigencia comporta, en apretada síntesis a los efectos del debate suscitado, que el hecho que se tipifica en el tipo de la infracción pueda y debe serle imputable al sujeto que se sanciona, al que se considera culpable del mismo, es decir, responsable, conforme a la terminología de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Esa imputación comporta un elemento*

instalaciones depuradoras no son idóneas para una adecuada depuración de los vertidos”.

Es más, consideramos que extrapolar de forma generalizada esta doctrina (STS de 29 de julio de 2021), que no se refiere al ámbito sancionador, constituye un auténtico peligro para el medioambiente, al dejar, como hemos visto en el caso de la sede de Granada, totalmente impunes la realización de unos vertidos de aguas residuales efectuados sin depuración previa y contraviniendo la prohibición de realizarlos sin la preceptiva autorización de vertido.

Por ello, convenimos con la sede sevillana del TSJA cuando afirma que *“en cualquier caso, lo que nunca está justificado es dejar de depurar las aguas, por suponer ello un peligro ambiental indudable bien superior que hay que garantizar a toda costa. Si la Entidad Local entiende que el resto de Administraciones implicadas no están cumpliendo con sus obligaciones legales, lo que debe hacer es ejercitar las acciones que considere convenientes en defensa de sus intereses”.*

En efecto, realizar vertidos de aguas sin autorización y sin depurar, a nuestro juicio, no debe permitirse, en modo alguno, no solo porque estos actos queden sin castigo (que también) sino porque la ausencia de declaración de un responsable nos lleva no solo a que no se imponga una sanción económica (con el carácter disuasorio para otros sujetos que ello conlleva) sino también al hecho de que no se condene a ningún sujeto a la reposición de los daños causados al dominio público hidráulico.

En este punto, debemos recordar que el art. 323 del RDPH dispone que *“con independencia de las sanciones que les sean impuestas, los infractores deberán reponer las cosas a su estado anterior y, cuando no fuera posible, indemnizar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico”.* Luego si no hay infractor, nadie es condenado a reponer el daño.

intelectual conforme al cual la acción típica no solo se ejecuta por el propio sujeto, sino que se hace a conciencia y voluntad, es decir, de manera intencional, o bien por una negligencia más o menos intensa, en cuanto se ha omitido la diligencia que sería exigible en la ejecución del acto para evitar el efecto pernicioso. [...] Pues bien, si en el caso de autos el Ayuntamiento admite y acepta los hechos imputados, es decir, que se hicieron vertidos al cauce público, y que esos vertidos tenían una carga contaminante que excedía del que tenía autorizado por el Organismo de Cuenca, a instancia del mismo Ayuntamiento; y así se añade que se pretende ahora justificar que esa carga contaminante del vertido era una obligación de las circunstancias de las instalaciones, esto es, de un deficiente funcionamiento de las instalaciones de depuración; es evidente que sí, pese a conocer esas deficiencias, se continuó realizando el vertido, culpabilidad hay y en su forma más intensa de conciencia y representación del daño”.

Esta doctrina constituye un auténtico peligro para el medioambiente. Si tenemos en cuenta que hay declarado un ingente número de obras de interés general del Estado y de interés regional de las CC.AA. para las que, como indica el Plan DSEAR, harían falta 22 años para licitar las 130 actuaciones de depuración pendientes, su extensión generalizada nos puede avocar al más lamentable de los escenarios y desencadenar un efecto dominó en el que se abra una suerte de “barra libre para contaminar”, dado que los EE.LL. no se considerarían responsables de los vertidos realizados sin autorización cuando una obra haya sido declarada de interés general o autonómico. Todo ello, sin duda, nos puede conducir a futuros incumplimientos del Derecho comunitario y ocasionar un retroceso en la calidad de nuestras aguas.

2. El saneamiento y depuración de las aguas en Cataluña

Para clarificar el reparto competencial del saneamiento y depuración de las aguas en Cataluña debemos acudir tanto a su regulación local como a la normativa sectorial hídrica que ha promulgado esta C.A. en la materia.

- El Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (TRLMRLC)¹⁰⁶².

- El Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación en Materia de Aguas de Cataluña (TRLAC)¹⁰⁶³, que tiene por objeto, precisamente, entre otros asuntos, ordenar las competencias de la Generalitat y de los EE.LL. en materia de aguas y obras hidráulicas.

Se trata de la norma guía que establece la organización y el funcionamiento de la Administración hidráulica en Cataluña, en la que podemos apreciar una profunda preocupación por la contaminación. Resulta curioso que el TRLAC afirme como uno de sus principios “*la prevención de la contaminación, protección y mejora de la calidad y saneamiento del agua*” (art. 3); no estableciéndolo, por tanto, como un objetivo de la

¹⁰⁶² BO. de la Generalitat de Catalunya núm. 3887, de 20 de mayo de 2003; rect. BO. Generalitat de Catalunya núm. 4395.

¹⁰⁶³ BO. de la Generalitat de Catalunya núm. 4015, de 21 de noviembre de 2003.

Sobre el régimen jurídico anterior de las aguas en Cataluña, *vid.* ÁLVAREZ RICO, M., “Reflexiones sobre la Ley de la Generalidad de Cataluña de 4 de junio de 1981 sobre desarrollo legislativo en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales”, en *RAP*, núm. 96, 1981, pp. 409-420; ARGULLOL i MURGADAS, E., “La legislación de aguas en Cataluña”, en *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas* (coord. A. Embid Irujo), Tecnos, Madrid, 1993, pp. 120-143; PAREJA i LOZANO y SEGURA LÓPEZ, G., *Las competencias municipales en la legislación sectorial del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 1992, pp. 223-229; y, SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, *op. cit.*, pp. 200 a 203.

norma, como hacen otras normativas, sino elevándolo a la categoría de principio. Junto a él alude al “*principio de pago por el uso del agua y por la contaminación del agua*” y a que las Administraciones titulares de los servicios de abastecimiento y saneamiento deben tener presente el *principio de recuperación de costes*.

Asimismo, el TRLAC destaca porque introduce dos figuras organizativas propias: las *Entidades Locales del Agua Básica* y las *Entidades locales del Agua Cualificadas*, que hace que este modelo de saneamiento también sea único y, por eso, lo hemos seleccionado para su exposición.

Junto a las anteriores normas, cobra un papel muy relevante el Decreto 130/2003, de 13 de mayo, del Departamento de Medioambiente de Cataluña (RSPSC) por el que se aprueba el Reglamento de Servicios Públicos de Saneamiento de la Generalitat de Cataluña¹⁰⁶⁴ que regula pormenorizadamente numerosas cuestiones.

Todo ello hace que la C.A. catalana sea una de las CC.AA. que más profusamente detalla un amplio elenco de cuestiones que nos atañen, junto a la C.A. gallega, como enseguida tendremos ocasión de comprobar.

2.1 Las competencias de la Administración local en relación con el saneamiento y depuración

2.1.1 Las competencias y servicios mínimos municipales

Desde la perspectiva local, el TRLMRLC atribuye al municipio las competencias propias sobre las materias de protección del medio y de la salubridad pública, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales [art. 66.3 apartados f), h), y l) del TRLMRLC]. Esto es, también residencia las competencias que nos atañen sobre la Administración local. Lo que viene a confirmar el TRLAC, que dispone que son competencias municipales: el alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales, el control sanitario de las aguas residuales y el ejercicio de otras funciones que le atribuye la ley como, ejemplo, la fijación de las tarifas de saneamiento en sus respectivos ámbitos [arts. 5.b), c) y d) del TRLAC, este último en concordancia con el art. 4.o del TRLAC].

¹⁰⁶⁴ BO. de la Generalitat de Catalunya núm. 3894, de 29 de mayo de 2003; rect. BO. de la Generalitat de Catalunya, núm. 4181.

No alude a la competencia municipal sobre la reutilización como sí hacía la norma andaluza, una de las diferencias entre ambos modelos.

Por otra parte, como servicios mínimos que los municipios catalanes han de prestar por sí solos o asociados señala, en todos los municipios, el alcantarillado y, en los municipios con una población superior a los 50.000 habitantes, la protección del medio [art. 67.a) y e) del TRLMRLC]¹⁰⁶⁵. Por lo que, en este punto, la normativa catalana viene a ser una reproducción del art. 26 de la LBRL. Aquí no se produce una extensión de los servicios básicos, como sí hemos visto que ocurría en la norma andaluza que considera el tratamiento de las aguas residuales como servicio básico (art. 31 de la LAULA) con todas las consecuencias jurídicas que ello conlleva.

No obstante, se prevé que, si la prestación de estos servicios resulta imposible o de muy difícil cumplimiento, los municipios pueden solicitar al Gobierno catalán la dispensa de la obligación de prestarlos. Ahora bien, esta dispensa no implica que no hayan de ser garantizados a los ciudadanos, sino que, en este caso, deberán ser prestados por la Comarca (art. 68 del TRLMRLC).

Al margen de este régimen general debemos de señalar dos cuestiones: de un lado, que la ley local catalana establece un régimen especial para los denominados *municipios industriales*¹⁰⁶⁶; y de otro lado, que el *municipio de Barcelona* disfruta de un régimen jurídico especial que viene determinado por la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona (LCMB)¹⁰⁶⁷.

¹⁰⁶⁵ Además, los municipios catalanes pueden ejercer para la gestión de sus intereses actividades complementarias a otras AA.PP. en otras materias y, en particular, en las relativas a la protección del medio [art. 71.f) del TRLMRLC].

¹⁰⁶⁶ Son aquellos donde la actividad económica principal se identifica con el sector secundario y su implantación implica la necesidad de establecer algunas medidas conectadas con el saneamiento. Entre esas medidas, las relativas a la instauración de un servicio de protección del medio adecuado a la naturaleza contaminante de las actividades industriales que radican en el término municipal y al establecimiento de condiciones técnicas concretas para los servicios municipales derivadas de su uso industrial [art. 77.2 apartados a) y b) del TRLMRLC]. Asimismo, se prevé, expresamente, que para estos municipios la planificación hidráulica que elabore y apruebe el gobierno catalán tiene que aludir expresamente a las determinaciones necesarias para la evacuación y el tratamiento de las aguas (art. 77.4 del TRLMRLC); y que los planes territoriales y sectoriales deben contener las actuaciones prioritarias para estos municipios, así como las dotaciones de infraestructuras y de equipamientos necesarios para equilibrar los déficits existentes, como podrían ser ciertas infraestructuras relativas al saneamiento (art. 77.5 del TRLMRLC).

¹⁰⁶⁷ Texto que ha sido desarrollado por el Ayuntamiento de Barcelona reglamentariamente mediante el Decreto 179/1995, de 13 de junio, en los aspectos no regulados en las disposiciones municipales. BO. de la Generalitat de Catalunya núm. 2801, de 8 de enero de 1999 y BO. de la Generalitat de Catalunya núm. 2066, de 23 de junio de 1995; rect. BO. de la Generalitat de Catalunya núm. 2126, de 10 de noviembre de 1995, respectivamente.

En concreto, por lo que aquí nos interesa, entre las competencias que atañen al municipio de Barcelona¹⁰⁶⁸ se señalan específicamente sus competencias sobre la gestión de la evacuación y el tratamiento de las aguas residuales [art. 103.1.c) de la LCMB]. Observamos, por tanto, una importante diferencia respecto del régimen local general en Cataluña, que, como hemos visto, atribuye a los municipios el alcantarillado, pero no alude en ningún momento al tratamiento de las aguas residuales. Igualmente, el municipio de Barcelona tiene atribuido el control sanitario del abastecimiento de aguas. Queremos llamar la atención sobre el hecho de que se especifique su competencia sobre la vigilancia de la utilización obligatoria de agua depurada para el consumo y riego [art. 103.2.e) de la LCMB]¹⁰⁶⁹. Puntualización no prevista en otras normativas autonómicas y que, a nuestro juicio, no estaría de más que se valorase e introdujese como competencia municipal para asegurar un uso correcto de la reutilización del agua, cuestión que creemos debería hacerse con la modificación de la LBRL.

Desde la perspectiva local, las competencias del municipio de Barcelona relacionadas con el saneamiento y la depuración de las aguas son más amplias que las del resto de municipios catalanes.

2.1.2 Las competencias comarcales y provinciales

La legislación catalana apuesta por la intervención de dos gobiernos locales intermedios para la prestación de los servicios, asignando tanto a las comarcas como a las provincias determinadas competencias.

Precisamente, este último Decreto estipula la reserva para prestar en régimen de monopolio el servicio de depuración de las aguas (art. 181). Ello no quiere decir, como a continuación aclara su art. 182, que sea obligatorio que lo preste en este régimen, sino que se trata de una mera posibilidad que puede decidir poner en práctica (siguiendo el procedimiento oportuno diseñado para ello en los arts. 183 y ss.) junto con el régimen de libre concurrencia pudiendo emplear cualquiera de las formas de gestión de los servicios locales que se regulan en el reglamento en los art. 188 y ss.

¹⁰⁶⁸ Un interesante estudio abordando las vicisitudes en torno a la organización de una consulta popular de cara a la remunicipalización de la gestión del agua en la ciudad de Barcelona, en CONDE ANTEQUERA, J., “Las consultas populares para la elección de la forma de gestión de los servicios municipales del agua”, en *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua* (Dir. E. Arana García; Coord. B. Burgos Garrido), Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 467-485.

¹⁰⁶⁹ Otras competencias municipales de Barcelona que recoge relacionadas con nuestra investigación son: el control sanitario del medioambiente [art. 103.1.a) de la LCMB]; la intervención en la evaluación del impacto ambiental en relación con los proyectos de obras y en toda clase de actividades que se realicen en el término municipal [art. 103.1.d) de la LCMB].

En relación a sus competencias sobre medioambiente, la Carta proclama que el Ayuntamiento de Barcelona “dentro del ámbito de sus competencias y con un compromiso de ciudad sostenible, debe formular y mantener políticas dirigidas a la preservación, restauración y mejora del medioambiente urbano y natural y, en particular, a asegurar la buena calidad del agua” (art. 102 de la LCMB).

A las *comarcas* catalanas se les asigna la prestación de los servicios públicos de interés supramunicipal, así como asegurar el establecimiento y la adecuada prestación de los servicios municipales en el territorio de la Comarca y el ejercicio de las competencias municipales. Todo ello, en los términos establecidos en el Texto refundido de la Ley de Organización Comarcal de Cataluña aprobado por el Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre (TROCC)¹⁰⁷⁰ y por la legislación de régimen local (art. 85 del TRLMRLC). Precisamente, el TROCC, en su art. 26, establece que los consejos comarcales tienen que velar para que, en los municipios de su ámbito territorial, se lleven a cabo tanto los servicios como las actividades y las prestaciones que son de competencia local con niveles de calidad homogéneos. A estos efectos, les asigna la competencia de prestar los servicios municipales obligatorios en los municipios que, por razón de su población, no están obligados a prestarlos (art. 25 en correlación con el art. 28 del TROCC).

A las Provincias le corresponde, de otra parte, las competencias de coordinación de los servicios municipales entre sí, para garantizar su prestación integral y adecuada en todo el territorio de la provincia; la prestación de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los que tienen menos capacidad económica y de gestión; y la prestación de servicios públicos supracomarcales (art. 91 del TRLMRLC).

2.2 Las competencias autonómicas en relación con el saneamiento y depuración

El TRLMRLC no se ocupa de marcar los límites entre las competencias locales y autonómica, siendo necesario acudir al TRLAC que se encarga de precisar esta cuestión.

En concreto, dispone el art. 4 del TRLAC que son competencias de la *Generalitat catalana*: la planificación hidrológica en las cuencas comprendidas íntegramente en su territorio y la participación en la planificación hidrológica estatal; *“la ordenación y la concesión de los recursos y los aprovechamientos hídricos, incluso el aprovechamiento de las aguas residuales y, en general, todas las funciones de administración y control de la calidad del dominio público hidráulico”*¹⁰⁷¹; la

¹⁰⁷⁰ BO. de la Generalitat de Catalunya núm. 4013, de 19 de noviembre de 2003; rect. BO. de la Generalitat de Catalunya, núm. 4023.

¹⁰⁷¹ Por lo tanto, vemos que sí tiene en cuenta la reutilización, pero ubica sus competencias en la CA.

administración, gestión y control de calidad de los aprovechamientos relativos a las cuencas catalanas compartidas con otras CC.AA. incluido el ejercicio de la función ejecutiva de policía del dominio público hidráulico y la tramitación hasta la propuesta de resolución de sus expedientes, excepto en el caso del otorgamiento de las concesiones de agua; la programación, promoción, aprobación, ejecución y explotación de las obras hidráulicas no declaradas de interés general del Estado cuando se realicen en Cataluña y otras que le deleguen; *“la intervención administrativa de los vertidos que puedan afectar las aguas superficiales, subterráneas y marítimas”*; el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley en relación a los sistemas de saneamiento; la regulación y la instauración de auxilios o ayudas económicas y la asignación de recursos a las corporaciones locales, particulares u otras entidades, para llevar a cabo acciones de interés público referentes al ciclo del agua en Cataluña, incluidas las encaminadas a la mejora de la calidad hidromorfológica, química y biológica, y, en líneas generales, del estado de las masas de agua; la fijación de la política de saneamiento y la coordinación de las Administraciones competentes; la determinación de los criterios básicos de tarificación del ciclo integral del agua, así como su control, sin perjuicio de la facultad de los EE.LL. de fijar las tarifas de los servicios de saneamiento [art. 4.a), b), c), d), e), f) g), h), i) y o) del TRLAC].

Competencias muy similares a las que hemos visto se relacionan en la norma andaluza, por lo que detectamos en este punto patrones en común.

La Administración de la C.A. de Cataluña ha creado un Ente instrumental a través del cual ejerce sus competencias. Este Ente recibe el nombre de la Agencia Catalana del Agua (ACA)¹⁰⁷² a la que se le asigna un conjunto importante de funciones

¹⁰⁷² Es una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar que ajusta su actividad al Derecho privado, con carácter general, salvo ciertas excepciones que precisa la Ley (art. 7.2 del TRLAC). Puede accederse a su página web oficial en: AGENCIA CATALANA DEL AGUA, disponible en la URL: <https://aca.gencat.cat/es/inici/index.html> (con acceso 15.05.2023).

En cuanto a su estructura, esta Agencia se organiza en los siguientes órganos de gobierno, gestión y asesoramiento: un Consejo de Administración, un Consejo de la Red de Abastecimiento Ter-Llobregat, un Consejo para el Uso Sostenible del Agua, un director o directora y un o una gerente.

Corresponde al Consejo de Administración elaborar y proponer la declaración de zonas sensibles y menos sensibles sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas [art. 11.7.k) del TRLAC], lo que, como hemos visto, condicionará los tratamientos depurativos a dispensar en dichas zonas.

Corresponde a la dirección, entre otras funciones y solo por lo que a nosotros nos interesa: el otorgamiento de concesiones y autorizaciones relativas al aprovechamiento y a los vertidos de aguas residuales de competencia de la Agencia; la aprobación de los proyectos constructivos y decisión sobre la prestación de servicios; el ejercicio de la potestad sancionadora (como podrían ser las relacionadas con los vertidos) y ordenar, cuando proceda, la remisión del expediente a la jurisdicción penal; la firma de convenios con la Generalitat u otras entidades, que obviamente pueden estar referidos al saneamiento; y, la aprobación de un plan de inspección con carácter anual con la finalidad de sistematizar la tarea de

relacionadas con el saneamiento, derivadas de las competencias autonómicas que acabamos de mencionar, muy similares a la Agencia de Medioambiente y Agua de Andalucía¹⁰⁷³, otro patrón en común entre ambos modelos.

Una de sus atribuciones consiste en que, para que se cumpla el principio de quien contamina paga, dicta recomendaciones relativas a las fórmulas para el cumplimiento de este principio y fija los conceptos repercutibles, fijos y variables, así como otros parámetros que permitan una facturación adecuada, sin perjuicio de la autonomía de los EE.LL. para la fijación de las tarifas (art. 3.3. del TRLAC).

Igualmente, entre sus atribuciones más destacadas podemos citar: la promoción, la construcción, la explotación y el mantenimiento de las obras hidráulicas de competencia de la Generalitat (como las EDARs cuando se ha declarado su interés autonómico), y la gestión, recaudación, administración y distribución de los recursos económicos que les sean asignados legalmente (como, por ejemplo, ocurre con el canon de saneamiento) [arts. 8.2.c) y h) del TRLAC, respectivamente]. Por lo que se refiere a los sistemas públicos de saneamiento, le corresponde a la ACA la autorización de sus vertidos, así como la *“eventual reutilización de sus efluentes, la alta inspección y las otras funciones que la legislación atribuye a los Organismos de cuenca y a la autoridad competente de la Administración de la Generalidad en el Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña”* [art. 8.2.m) del TRLAC]. Sobre esta última función es importante llamar la atención de que la ACA no se puede extralimitar en las autorizaciones de vertidos que otorgue, debiéndose ceñir su intervención en esta tarea al Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña, no siendo competente para autorizar otros vertidos que se realicen en

inspección ordinaria con el horizonte de que se cubran los establecimientos y actividades que pueden incidir significativamente en el dominio público hidráulico, ya sea por sus caudales derivados o vertidos, o por las dimensiones de las acciones implementadas, de conformidad con los principios de proporcionalidad, no discriminación, transparencia y objetividad [art. 11.11 apartados a), b), c), d), e) y l) del TRLAC].

¹⁰⁷³ En concreto, por lo que a nuestro ámbito de interés se refiere, le corresponde: la elaboración y revisión de los planes, programas y proyectos hidrológicos, así como el seguimiento y control de los aprovechamientos hidráulicos y los aspectos cualitativos y cuantitativos de las aguas (esta planificación hidrológica es desarrollada por el TRLAC en su Título II en el que detallan ciertos objetivos de la misma relacionados con el saneamiento y depuración); en las cuencas intracomunitarias, administrar y controlar los aprovechamientos hidráulicos, el ejercicio de la función ejecutiva de policía y la tramitación de los expedientes, excepto el otorgamiento de concesiones; intervenir y censar los aprovechamientos y vertidos que puedan afectar a las aguas; el control de la calidad de las playas y de las aguas; el control de la contaminación de las aguas poniendo en práctica un enfoque combinado, empleando un control de la contaminación en la fuente a través de la determinación de umbrales límite de emisión y objetivos de calidad del medio receptor; la concertación y coordinación de las actuaciones de las Administraciones en materia de saneamiento; la ordenación del servicio de saneamiento; y, finalmente, las funciones atribuidas a los Organismos de cuenca. [art. 8.2.a), b), e), f), g), i), l) y o) del TRLAC].

Cataluña en las cuencas intercomunitarias (de competencia estatal). No podemos perder de vista en esta materia la doctrina constitucional expuesta en nuestros epígrafes.

De hecho, esta extralimitación por parte de la ACA a la hora de autorizar los vertidos en Cataluña ha conducido en numerosas ocasiones a que la jurisprudencia anule su intervención por no resultar conforme a Derecho debido, precisamente, a su falta de competencia para dictar este acto administrativo que correspondía a la Confederación Hidrográfica del Ebro al tratarse de una cuenca intercomunitaria, pudiendo traer a colación un nutrido número de sentencias sobre el particular¹⁰⁷⁴.

Todo ello se derivó del hecho, de que el art. 144 del EAC atribuía a la C.A. catalana *“la regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de Cataluña, así como de los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas que no pasen por otra Comunidad Autónoma”* y que *“en todo caso, dentro de su ámbito territorial, corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas”*. Inciso que fue interpretado por los poderes catalanes para intentar esta extralimitación sin éxito, ya que estas autorizaciones han sido constantemente anuladas. La STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) núm. 125/2017, de 8 de marzo de 2017, declara que el Estatuto de Autonomía catalán no atribuye a la Generalitat de Cataluña la competencia para autorizar vertidos en cuencas intercomunitarias o que no estén comprendidas íntegramente en el territorio de Cataluña y que esta competencia sobre los vertidos hay que entenderla hecha dentro del marco constitucional y de la interpretación que le da al mismo la doctrina del TC.

2.3 La creación de figuras organizativas propias: las Entidades Locales del Agua Básicas las Entidades locales del Agua Cualificadas

El TRLAC viene a aportar unas figuras organizativas propias para resolver los problemas de aguas a los que se enfrentan los Entes municipales, que hacen que este modelo sea único. Así crea, de un lado, las *Entidades Locales del Agua Básicas* y, de

¹⁰⁷⁴ Por este motivo la ACA ha visto anuladas sus resoluciones en las siguientes Sentencias, todas ellas del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo: núm. 7 de Barcelona, núm. 163/2014, de 17 de junio de 2014; núm. 15 de Barcelona, núm. 169/2014, de 17 de julio de 2014; núm. 7 de Barcelona, núm. 171/2014, de 26 de junio de 2014; núm. 7 de Barcelona, núm. 213/2014, de 8 de julio de 2014; núm. 9 de Barcelona, núm. 116/2015, de 29 de abril de 2015; y, núm. 15 de Barcelona, núm. 176/2015, de 30 de junio de 2015.

otro las *Entidades locales del Agua Cualificadas*, entes especializados en la gestión del agua que constituyen su más brillante aportación.

De un lado, es una *Entidad Local del Agua Básica* (ELA básica) “*el Ente Local o la agrupación de Entes Locales con personalidad jurídica propia y capacidad para gestionar unos o más sistemas públicos de saneamiento de aguas residuales y el sistema o sistemas de abastecimiento de agua en alta y de suministro de agua en baja de los municipios que lo componen*” (art. 2.9 del TRLAC). Una excelente aportación de la norma catalana que puede ayudar a solucionar muchos de los problemas del saneamiento, siendo a nuestro juicio, muy adecuado que se gestionen ambos servicios (abastecimiento y saneamiento) de modo conjunto, pues su separación resulta artificiosa.

Los modelos catalán y gallego son los únicos que han previsto desde su normativa de aguas la creación de figuras supramunicipales propias que se ocupen tanto de las cuestiones de abastecimiento como de saneamiento, lo que nos parece del todo sensato. Otra cosa es que en la práctica podemos encontrar numerosos supuestos donde los municipios han constituido mediante convenio estos entes supramunicipales, tal y como posibilita la LBRL y la normativa local autonómica.

Esta gestión conjunta tanto del servicio de abastecimiento como de saneamiento es, sin duda, uno de los puntos fuertes de esta norma. Ahora bien, en este punto, en nuestra opinión el modelo más perfecto es el gallego.

Dicho esto, la ELA básica, no es un concepto del todo coincidente con la noción de *aglomeración urbana* tanto de la DTARU como del RDTARU¹⁰⁷⁵, aunque sí se trata de un concepto muy cercano, y ello, por dos motivos:

- El primero, porque comprende tanto los servicios de saneamiento como de abastecimiento.
- Y el segundo, porque la ley catalana al identificar las Entidades Locales del Agua Básicas se refiere a que pueden estar integradas por un E.L. o una agrupación de EE.LL.; no alude en ningún momento a que puedan estar

¹⁰⁷⁵ Recordemos que se definía como la “*zona geográfica formada por uno o varios municipios, o por parte de uno o varios de ellos, que por su población o actividad económica constituya un foco de generación de aguas residuales que justifique su recogida y conducción a una instalación de tratamiento o a un punto de vertido final*” (art. 2 del RDTARU).

conformadas por parte de uno o varios municipios (como sí admite la aglomeración urbana de la DTARU).

No obstante, consideramos que ello no tiene relevancia porque al integrar todo el municipio se brinda tratamiento a todas sus aguas y al fin y al cabo lo importante es que las aguas se depuren.

De otro lado, considera que es una *Entidad local del Agua Cualificada* (ELA cualificada): “*el Ente Local supramunicipal o la agrupación de Entes Locales con personalidad jurídica propia adecuados para la gestión integrada del agua en una cuenca o porción de cuenca fluvial, cuyos ámbitos territoriales están definidos por la planificación hidrológica. Esta adecuación del ente no implica, necesariamente, la gestión de todos los servicios comprendidos en la gestión integrada del agua*” (art. 2.10 del TRLAC). Tampoco es un concepto coincidente con la aglomeración urbana, ya que al aludir a la cuenca o porción de cuenca fluvial se está refiriendo a una extensión mucho más amplia a la que, en principio, suelen tener las aglomeraciones urbanas¹⁰⁷⁶.

Para la constitución de una E.L. del agua supramunicipal se exige que los municipios que se integren en ella le atribuyan parte o todas sus competencias sobre el ciclo hidráulico y sobre los servicios e instalaciones vinculados a éstas. Igualmente, también podrán asumir las competencias que le delegue la Agencia Catalana del Agua a solicitud de las mismas¹⁰⁷⁷. Se trata, por tanto, de un modelo de constitución plenamente voluntaria. Respecto al modelo andaluz anterior, apreciamos una notable diferencia y es que, mientras en Andalucía, en ciertos casos, podía ser obligatoria la integración de un municipio en un Ente supramunicipal del agua (si así se decidía mediante resolución motivada y cuando resultase necesario por razones técnicas, económicas o ambientales o cuando una E.L. ostentase derechos de captación de aguas destinados al abastecimiento de dos o más municipios), aquí, la integración es siempre voluntaria.

¹⁰⁷⁶ Al margen de las anteriores, contiene algunas definiciones de interés: saneamiento, sistema público de saneamiento de aguas residuales, alta inspección de los sistemas públicos de saneamiento o sistema público de saneamiento en alta (arts. 2.13, 2.13.bis y 2.13.ter del TRLAC).

¹⁰⁷⁷ Si bien se estipula que esta delegación debe ser expresa y responder a razones de “*capacidad técnica y de gestión, de garantía de más eficiencia, de extensión territorial y de población*” (art. 16 del TRLAC). Todo ello, para evitar que soliciten el ejercicio de competencias hídricas que posteriormente, no pueden atender. Lo que nos parece ciertamente muy oportuno.

Igualmente, esta constitución debe ser comunicada a la Agencia Catalana del Agua, adjuntando la documentación oportuna, que emite un informe preceptivo sobre el expediente de constitución y procede a su inscripción en un registro de carácter público (art. 15 del TRLAC). Al no indicar nada el precepto, se entiende que el informe es de carácter no vinculante, de conformidad con el art. 80.1 de la LPACAP.

2.4 Especial referencia a la planificación hidrológica. El programa de medidas como elemento determinante de las ELAs cualificadas y el Programa de gestión específico de los sistemas públicos de saneamiento que, con su priorización de medidas y la aportación de criterios técnicos, brindan seguridad a los operadores

La planificación hidrológica (que elabora la Agencia Catalana del Agua y aprueba el Gobierno de la Generalitat) cobra una importancia crucial en relación a nuestro tema de estudio. En el programa de medidas se fijan las actuaciones encaminadas a recuperar, proteger y mejorar la calidad de las aguas; controlar los vertidos; el saneamiento y depuración de las aguas residuales, incluyendo la descarga de sistemas unitarios; la reutilización del agua procedente de estaciones depuradoras de aguas residuales; y la gestión de los lodos procedentes del saneamiento de las aguas residuales [art. 22.2 apartados d), g), j), k) y l) del TRLAC]. Y lo más importante de todo es que, en este programa de medidas, también se lleva a cabo la concreción del ámbito territorial de las ELAs cualificadas, para la gestión integrada del agua en una cuenca o porción de cuenca fluvial [art. 22.2.o) del TRLAC].

Además, el programa de medidas contiene las actuaciones y obras hidráulicas estructurales y de gestión a realizar por la Agencia Catalana del Agua y, en su caso, por las ELAs. Es decir, contiene, tanto las obras de carácter autonómico como supramunicipal si los municipios se han constituido en una ELA.

Otras cuestiones de interés dentro de la planificación que debemos señalar son la promulgación del programa de seguimiento y control que incluye el seguimiento químico de las masas de agua superficiales y subterráneas (de gran conexión con el tema de los vertidos); las medidas especiales adoptadas para las zonas protegidas; y la posibilidad de elaborar planes y programas de gestión específicos para tratar aspectos concretos del saneamiento de las aguas residuales (arts. 23 y 24.2 del TRLAC). Esta es una cuestión muy acertada, que funciona como cláusula de perfeccionamiento del sistema¹⁰⁷⁸.

¹⁰⁷⁸ Esta previsión no se ha quedado en una mera posibilidad, sino que se ha materializado en el Acuerdo del Gobierno de Cataluña GOV/63/2023, de 21 de marzo, por el que se aprueba el Programa de gestión específico de los sistemas públicos de saneamiento en alta de Cataluña 2022-2033, y se declaran de interés prioritario de la Generalitat las obras y actuaciones hidráulicas previstas en este Programa. BO. de la Generalitat de Catalunya núm. 8881, de 23 de marzo de 2023.

Este programa de gestión específico (que se elabora con un alcance temporal de doce años, 2022-2033, aunque se subdivide en dos horizontes de seis años para que coincida con el ciclo de la

Del mismo modo, incorpora una serie de actuaciones dirigidas a lograr un correcto funcionamiento de los sistemas, una gestión eficiente de los lodos y la consecución de un ahorro y eficiencia energética de las infraestructuras de saneamiento en servicio y clasifica estas actuaciones según su prioridad. En definitiva, presenta un programa de gestión muy completo (nótese especialmente el tema de la eficiencia energética que no se mencionaba en el modelo andaluz, y que, sin embargo, es uno de los pilares centrales de la gestión del saneamiento en la NDTARU). Resulta de un gran valor la priorización de actuaciones que incorpora excelentemente detallada en comparación con otros territorios y que consideramos debiera ser uno de los contenidos mínimos de una ley modelo de saneamiento en la materia.

En concreto y muy resumidamente se jerarquizan las actuaciones de la siguiente forma, que nos parece muy interesante mencionar:

1º) Actuaciones con criterios de garantía y cumplimiento de la DTARU que incluyen: los procedimientos de infracción abiertos por parte de la Comisión Europea, las EDARs en servicio que actualmente incumplen la Directiva en relación a la carga orgánica e eliminación de nutrientes, el riesgo de incumplimientos de EDARs en servicio debido a diversas casuísticas (como su saturación por entrada de mayor caudal o por carga contaminante, entrada de aguas blancas, entrada de vertidos industriales desmesurados, etc.), el cumplimiento de la declaración de zonas sensibles, y el saneamiento y depuración pendiente de aglomeraciones urbanas con un diseño de carga prevista superior a 2.000 h-e. A ello, se podría añadir también una referencia a su actualización.

2º) Actuaciones dirigidas a la consecución de los objetivos fijados en la planificación por la insuficiencia de saneamiento y depuración de núcleos urbanos en relación con el incumplimiento o riesgo de incumplimiento de parámetros fisicoquímicos de las masas de agua receptoras.

3º) Realización de nuevas EDARs o conexiones a sistema de saneamiento en servicio que cuenten con un convenio vigente de estudio previo o con redacción de proyecto en el que el E.L. municipal o supramunicipal sea o no el Ente gestor.

4º) Acciones iniciadas en el ciclo anterior y que se tienen que terminar y poner en servicio durante el inicio del tercer ciclo.

planificación derivada de la DMA), de un lado, incorpora una serie de actuaciones para garantizar el cumplimiento de la DTARU en aquellos sistemas de saneamiento que ya se encuentran en funcionamiento, y, de otro, proyecta nuevos sistemas para aquellos núcleos de población cuyo saneamiento se encuentra aún pendiente de desarrollar.

5º) Acciones dirigidas a la correcta gestión de los lodos.

6º) Acciones relacionadas con ahorro y eficiencia energética enfocadas a la descarbonización del saneamiento mediante el autoconsumo energético de sus instalaciones con energías renovables y el incremento de su eficiencia energética.

7º) Acciones dirigidas a la mejora y adecuación de los colectores en alta, las infraestructuras en servicio asociadas como, por ejemplo, los aliviaderos, las estaciones de bombeo y las cámaras de retención.

8º) Finalmente, se incluye un fondo de contingencia para actuaciones urgentes.

Además, este programa de gestión específico regula, pormenorizadamente y con un altísimo grado de detalle, muchas cuestiones técnicas, aportando, sin duda, seguridad jurídica a los operadores y gestores del agua, que saben a qué patrones atenerse. En esta línea, determina, de forma muchísimo más extensa a la aquí plasmada y que resumimos simplemente para tener una visión general del tema, los siguientes criterios técnicos: 1º) Los criterios que han de seguirse en el diseño en las nuevas infraestructuras de saneamiento en alta desde las ópticas técnica, económica y ambiental¹⁰⁷⁹. 2º) Los criterios de conexión al sistema público de saneamiento tanto en alta como en baja¹⁰⁸⁰. 3º) Los criterios para la ejecución de actuaciones previstas en el Programa por parte de los Entes gestores¹⁰⁸¹. Y 4º) Los criterios para la incorporación de sistemas de

¹⁰⁷⁹ Lo que incluye medidas relativas a colectores (como, por ejemplo, la fijación de que el diámetro mínimo interior de los colectores en el transporte del agua por gravedad sea, en general, igual o superior a 400 mm, salvo razones justificadas), las características de los aliviaderos y los aspectos relativos al diseño global que deben respetar los nuevos sistemas. Cuestiones, todas ellas, que pueden tener importantes implicaciones para los municipios, como el hecho de que determine que en sistemas de menos de 2.000 habitantes-equivalente, independientemente de su caudal a tratar y de la tecnología escogida, las EDARs cuenten con un pretratamiento constituido por desbaste, tamizado y desengrasador o desarenador (esto último, en función de las características de las aguas residuales a tratar).

¹⁰⁸⁰ Que subdivide, a su vez en tres tipos: a) Criterios de carácter técnico general, como, por ejemplo: la exigencia de que se realice esta conexión en un pozo del colector en alta existente; o el deber de que, con carácter previo a la conexión al pozo en alta, se deba contar con un aliviadero de titularidad y mantenimiento municipal o de la persona titular de la actividad económica; o que se prohíba la instalación de rejillas manuales en los colectores o en las acometidas). b) Criterios de carácter específico para la conexión de la red de saneamiento baja, como, por ejemplo: la exigencia de que la Administración titular o gestora de la red de alcantarillado tenga la obligación de acometer las actuaciones oportunas para la recogida y concentración de las aguas residuales que se causen en cada vertiente, que tenga el núcleo en un solo punto de esta y conducirlo hasta el límite del núcleo urbano. c) Criterios específicos para la conexión de vertidos de aguas residuales asimilables urbanas procedentes de actividades económicas, como, por ejemplo: que las aguas posean características fisicoquímicas asimilables a las domésticas en muestras integradas, tomadas en dos días laborables y un día festivo, en tiempo seco, en relación a determinados parámetros que detalla el programa; o que la carga total de aguas residuales procedentes de actividades económicas tratadas con esta inclusión no represente más del 30% de la carga total de diseño de la estación; o que se tengan presentes los límites de concentración de los contaminantes en los lodos producidos tras la depuración, de forma que esa conexión de vertidos de aguas residuales asimilables urbanas procedentes de actividades económicas no suponga un riesgo en la gestión económica eficiente de los mismos, de conformidad con el estado de cada EDAR.

¹⁰⁸¹ Detallándose extensamente todos los datos y documentación necesaria.

saneamiento promovidos por la Administración local al sistema público de saneamiento en alta¹⁰⁸².

Por estos dos motivos, tanto por la priorización de las medidas que lleva a cabo, como por la regulación pormenorizada de las cuestiones técnicas, creemos que en Cataluña se regulan estos planes específicos de saneamiento de una forma muy completa que bien merece ser exportada a otras CC.AA.

2.5 Otras características del modelo catalán

2.5.1 Prerrogativas de las obras hidráulicas en Cataluña y limitación temporal de los convenios de colaboración para la ejecución de actuaciones con la ACA

Aunque el TRLAC no contiene una definición de obra hidráulica de interés autonómico que corresponde realizar al Gobierno de la Generalitat, como en el caso del andaluz, sí se ocupa de su regulación y la protege con una serie de prerrogativas.

En concreto, el art. 26 del TRLAC prevé que son ejecutivas desde la aprobación del plan o programa del que formen parte. Para ello, estipula una serie de efectos a la aprobación de estos instrumentos: la declaración de utilidad pública, la necesidad de ocupación urgente de los bienes y derechos afectados en relación a la expropiación forzosa, la ocupación temporal y la imposición o modificación de servidumbres. No estando tampoco sujetas a licencia.

Asimismo, esta declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación alcanza también *“a los bienes y a los derechos afectados por el replanteamiento del proyecto y por las modificaciones de obras que puedan aprobarse con posterioridad”*.

A mayor abundamiento, la ejecución de estas obras, siempre que se hagan de acuerdo con los proyectos aprobados, solo puede ser suspendidas por la autoridad judicial, sin perjuicio de lo previsto en la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del patrimonio cultural catalán¹⁰⁸³, a efectos de preservar lógicamente el patrimonio.

¹⁰⁸² Entre ellos se señala la documentación exigida, la descripción de los datos técnicos y los criterios de validación del sistema de saneamiento. Insistimos en que se trata de un documento muy extenso, y que solo traemos aquí a colación algunos ejemplos prácticos, remitiendo a su estudio.

¹⁰⁸³ BO. de la Generalitat de Catalunya núm. 1807, de 11 de octubre de 1993.

Pese a los fuertes paralelismos que guardan¹⁰⁸⁴, apreciamos una diferencia importante entre ambos modelos: mientras que en el caso andaluz se preveía que se podían formalizar convenios entre las entidades competentes y la Agencia de Medioambiente y Agua de Andalucía sin que ello se sujetase a plazo alguno (art. 29 de la LAA), la normativa catalana prevé lo propio con la ACA, pero limita temporalmente estos convenios de colaboración a un plazo máximo de 25 años, si se trata de convenios para la ejecución de actuaciones de saneamiento de aguas residuales, reutilización de aguas residuales y postratamiento de lodos (art. 26 del TRLAC).

2.5.2 Regulación de los sistemas públicos de saneamiento de aguas residuales

En otro orden de cosas, el TRLAC dedica su Título V (arts. 52 a 61) a regular específicamente los sistemas de saneamiento. Para empezar, aclara que los sistemas públicos de saneamiento de aguas residuales son gestionados (mediante cualquiera de las formas establecidas para los servicios públicos) por las ELAs que hayan asumido el ejercicio de las competencias municipales de saneamiento, sin perjuicio de la titularidad de las instalaciones que pueden seguir siendo de titularidad municipal, por ejemplo. Ahora bien, mientras no se produzca esa asunción por parte de las ELAs, las instalaciones que forman parte del sistema de saneamiento serán gestionadas por la Administración competente, por ejemplo, por el municipio o la Comarca¹⁰⁸⁵.

Si se han constituido, es competencia de las ELAs el otorgamiento de las autorizaciones de vertidos, la inspección, sanción y resarcimiento de los eventuales sobrecostes de explotación en los sistemas públicos de saneamiento de su ámbito. De modo que la competencia de la autorización del vertido y resto de cuestiones deja de ser municipal, lo que tiene sentido para que se gestione la ELA de forma integrada.

¹⁰⁸⁴ Hasta aquí el régimen de las obras de interés autonómico en Andalucía y en Cataluña es muy similar, salvo por la precisión que introduce respecto del patrimonio la normativa catalana que es muy acertada.

¹⁰⁸⁵ También se aclara que los EE.LL. pueden delegar si lo desean en la Agencia Catalana del Agua la gestión de las instalaciones que compongan los sistemas públicos de saneamiento en alta de su competencia, con independencia de cuál sea el régimen de titularidad de estas infraestructuras.

2.5.3 Establecimiento de un régimen sancionador con un importante papel de las ELAs gestoras

El modelo catalán tipifica un amplio catálogo de infracciones y sanciones en el art. 57 del TRLAC a cuyo contenido extenso nos remitimos.¹⁰⁸⁶

Simplemente por lo que a la competencia se refiere, nos interesa apuntar que la imposición de estas sanciones se asigna al presidente/a de la ELA gestora del sistema (art. 59.2 del TRLAC), si bien esta debe notificar a la Agencia Catalana del Agua, de manera inmediata y urgente, los hechos que afectan al dominio público hidráulico. Se regula, por tanto, este cauce de comunicación entre ambas Administraciones.

Esta habilitación legal para que las ELAs puedan imponer sanciones es muy importante, pues se trata de una significativa diferencia respecto a la gestión comarcal tal y como ha apuntado la jurisprudencia¹⁰⁸⁷, y supone la evidencia de que es mucho mejor que los municipios se constituyan en una ELA para la gestión del servicio al contar con esta cobertura legal para la potestad sancionadora.

2.5.4 Instauración de un régimen económico-financiero

Al igual que otras CC.AA., Cataluña instaura un régimen económico-financiero propio en el Título VI del TRLAC (arts. 62 a 82), donde destaca la creación del canon del agua como ingreso específico y cuya naturaleza jurídica es la de ser un impuesto con finalidad ecológica¹⁰⁸⁸.

¹⁰⁸⁶ Algunos ejemplos prácticos de la aplicación de este régimen sancionador son las siguientes SSTSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª): la núm. 441/2012, de 8 de junio de 2012, referente a un caso donde se condena por la realización de vertido de aguas residuales superando los valores máximos establecidos normativamente; la núm. 441/2013, de 31 de mayo de 2013, que condena a una empresa ubicada en el término municipal de Esparreguera por el vertido de aguas residuales en condiciones inadecuadas al sistema de saneamiento público; y la núm. 3682/2020, de 22 de septiembre de 2020, que impone una condena por la realización de vertidos a una empresa careciendo de autorización.

¹⁰⁸⁷ Así, la STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) núm. 878/2009, de 30 de septiembre de 2009, que expondremos después, pues antes necesitamos explicar, para que se comprenda, otros rasgos del modelo catalán y, en particular, el RSPSC.

¹⁰⁸⁸ Este canon afecta al uso del agua en todas sus fases, incluida la emisión de contaminantes en las aguas y las actividades de recogida y de tratamiento de aguas que den lugar posteriormente a vertidos al medio receptor. La aplicación de este canon es compatible con la imposición de contribuciones especiales y con la percepción de tasas o tarifas, por parte de los EE.LL. Si bien el establecimiento de tarifas o de tributos municipales en materia de saneamiento debe respetar el principio de recuperación de costes y evitar duplicidades (art. 62 del TRLAC).

2.5.5 Exhaustiva reglamentación de los servicios públicos de saneamiento por parte de la Comunidad Autónoma

La regulación catalana se completa con un reglamento dedicado expresamente a esta actividad que viene a ser una de las señas identitarias del modelo. Tal y como hemos avanzado antes se trata del RSPSC. Todo ello, dejando además margen para que las ELAs aprueben, en el marco del anterior y de su autonomía local, regulaciones específicas con respecto a los sistemas de saneamiento de su competencia (art. 56.2 del TRLAC).

Las principales cuestiones de este reglamento son que: regula las formas y plazos de la transmisión de la propiedad de las infraestructuras de saneamiento en alta a las ELAs o a las Administraciones competentes, cuando la Agencia Catalana del Agua las haya construido; establece los parámetros del censo de vertidos al sistema; y determina unas normas de carácter básico para el mantenimiento, reposición y explotación de los equipos. Asimismo, con la finalidad de optimizar la capacidad de tratamiento del sistema público de saneamiento, establece: ciertas prohibiciones y limitaciones a los vertidos; estipula las características de la acometida física o conexión al sistema público de saneamiento; crea dos instrumentos muy útiles el Plan de mantenimiento y el Plan de reposiciones, mejora y nuevas inversiones; instaura un régimen disciplinario incorporando un sistema de infracciones y sanciones, junto con la posibilidad de adopción de medidas cautelares; y, finalmente, regula las relaciones entre la Agencia Catalana del Agua y las ELAs para que se garantice una información recíproca.

Se trata, en definitiva, del marco básico a partir del cual las EE.LL. del Agua u otras Administraciones competentes pueden precisar su regulación específica. Soluciona de este modo aquellos casos donde los EE.LL. no proceden a la ordenación del servicio, uno de los principales problemas que antes apuntamos.

Es más, contiene un conjunto nutrido de reglas sobre cómo ha de utilizarse el sistema público de saneamiento, modulando de esta forma la competencia local que ha de respetar su contenido¹⁰⁸⁹.

¹⁰⁸⁹ Muy resumidamente, remitiéndonos a su detenida lectura, detalla: los requisitos técnicos y características básicas de la acometida al sistema de saneamiento que las EE.LL. deben respetar y que no se dejan a su libre albedrío; las condiciones para la utilización del sistema público de saneamiento; impone varias prohibiciones y limitaciones a los vertidos; también regula el permiso de vertido al sistema,

Al margen de lo anterior, el reglamento catalán también recoge: un conjunto de obligaciones, tanto para los titulares de permisos de vertido¹⁰⁹⁰ como para los entes gestores¹⁰⁹¹, y ciertas normas básicas para el mantenimiento, la reposición y la explotación de las instalaciones del sistema que nos parecen muy oportunas para acabar con el problema de mantenimiento de las infraestructuras. Cuestiones estas totalmente ausentes en la normativa andaluza y que, sin duda, constituyen un gran acierto de la norma catalana y que bien pudieran formar parte de una ley modelo sobre el saneamiento y depuración de las aguas residuales.

Todo ello, se completa, con una regulación muy detallada de cómo ha de realizarse la inspección y control de los servicios de saneamiento (arts. 22 a 33 del RSPSC), a cuyo contenido nos remitimos¹⁰⁹². Y con la previsión de un régimen sancionador que también regula con esmero (arts. 34 a 38 del RSPSC)¹⁰⁹³. En el mismo destaca una previsión de tremenda importancia y es que, de conformidad con el art.

sin perjuicio de las competencias municipales en materia de alcantarillado, indicando la documentación que debe aportarse para su concesión y su contenido, así como los supuestos de su revisión y revocación. Igualmente, resulta muy llamativo que estipula que el permiso no se concede de modo definitivo sino sometido a un periodo de pruebas, con el fin de evaluar las incidencias en la conexión al normal funcionamiento del sistema de saneamiento y la posibilidad de que el permiso establezca límites sobre el horario en el que se realiza el vertido, cuestión de una gran incidencia en el funcionamiento de las depuradoras (arts. 10 a 16 del RSPSC). Entre esos preceptos destaca también la posibilidad de que el permiso imponga al titular de la actividad la obligación de practicar autocontroles, cuando se trate de actividades que, por su caudal, carga contaminante o por el hecho de manipular productos peligrosos, comporten un elevado riesgo de impacto sobre el sistema público de saneamiento (art. 13.3 del RSPSC).

¹⁰⁹⁰ A estos efectos, entre las cuestiones más destacadas que hemos seleccionado, les atribuye: a) Una labor de vigilancia del correcto funcionamiento y estado de conservación del sistema público de saneamiento. b) Una obligación de seguimiento de los planes de mantenimiento de equipos, instalaciones electromecánicas y obra civil. c) Respecto de los colectores, el deber de velar por su correcto estado de limpieza, identificando sus conexiones existentes, puntos con riesgo de incidencias, rupturas e intrusiones de aguas blancas. d) La gestión de las líneas de agua y los lodos de las instalaciones de depuración conforme a la normativa aplicable asegurando el máximo rendimiento de la instalación. e) En los supuestos de parada forzosa del sistema de saneamiento, el deber de comunicarlo a las personas afectadas y accionar las medidas oportunas para minimizar sus consecuencias negativas, así como ejecutar las reparaciones que resulten necesarias para su reactivación en el menor periodo posible. f) La obligación de elaborar con carácter anual un plan de reposiciones, mejora y nuevas inversiones, con una proyección de cinco años vista, que deben presentar a la Agencia Catalana del Agua para que concrete su programación y financiación, previa verificación de que se ha cumplido con el plan de mantenimiento (art. 17 del RSPSC).

¹⁰⁹¹ Sobre los que impone la obligación de la llevanza del censo de vertidos al sistema (art. 18 del RSPSC).

¹⁰⁹² En él se regula cómo se inicia y se practica la inspección, con referencia especial a la toma de muestras, su procedimiento de transporte y conservación, las facultades del personal inspector y sus obligaciones, los deberes de los titulares de las instalaciones ante la inspección, la documentación de las actuaciones, los centros habilitados para el análisis, el plazo establecido para el mismo y las notificaciones que han de realizarse. Se trata, como vemos, de una norma muy garantista.

¹⁰⁹³ En particular, sobre la aplicación del cálculo de daños y perjuicios que contiene la norma, la STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) núm. 264/2017, de 11 de mayo de 2017, analiza su aplicación en un caso donde se producen unos daños a una depuradora por exceder las condiciones estipuladas en la autorización de vertido.

35.2, “la imposición de las mencionadas sanciones corresponde al presidente o presidenta de la ELA gestora del sistema”. Pero, “en caso que no se haya constituido en ELA, las sanciones serán impuestas por el órgano competente que establezca la legislación de régimen local”. Esta remisión al ámbito local tiene importantes consecuencias prácticas y ha sido estudiada por la jurisprudencia, en particular, en relación con las Comarcas y con la potestad sancionadora, en concreto por la STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) núm. 878/2009, de 30 de septiembre de 2009¹⁰⁹⁴.

¹⁰⁹⁴ Esta sentencia se ocupa de un caso donde el Consell Comarcal del Pla de L'Estany impone varias sanciones a la industrial Juncà Gelatines S.L.U. por incumplir los límites de vertido permitidos dañando el funcionamiento de la depuradora de aguas residuales de su titularidad y le reclama una indemnización de daños y perjuicios. Ante ello, la mercantil recurre ante el juzgado que estima que procede la indemnización, pero no las sanciones impuestas por falta de competencia de la Comarca para imponerlas, anulando su actuación en este extremo. Ante este hecho la Comarca recurre al TSJ quien entra a analizar el caso.

En este punto, señala el TSJ que, aunque el art. 52.3 del TRLAC diga que, mientras las ELAs no asuman la gestión del sistema de saneamiento, las instalaciones que forman parte del mismo serán gestionadas por la Administración competente, no puede entenderse incluida en esta expresión “la potestad sancionadora, pues esta requiere de una atribución específica por Ley no sólo de la titularidad sino también de su ejercicio, no siendo suficiente a tal fin la atribución de competencias materiales o sustantivas”. En el caso de autos se da la circunstancia de que el municipio delegó en el Consell Comarcal del Pla de L'Estany las competencias municipales en materia de policía sobre saneamiento de aguas residuales. Por lo que, a continuación, el tribunal, procede a analizar si la Comarca tiene competencia en base a esta cuestión para imponer sanciones.

En concreto, recuerda que el art. 35.2 del RSPSC que “en caso de que no se haya constituido en ELA, las sanciones serán impuestas por el órgano competente que establezca la legislación de régimen local”. En el presente caso procede analizar, consecuentemente, como dice el Tribunal tanto el ámbito sectorial de la legislación hídrica como el ámbito general de la normativa de régimen local para analizar si la Comarca tiene competencia para imponer esas sanciones.

De un lado, sobre la primera, concluye que es cierto, que el art. 52.3 del TRLAC le atribuye la gestión del sistema de saneamiento, pero esa gestión no alcanza al régimen sancionador, luego conforme a la normativa de aguas la Comarca no tiene competencia.

De otro lado, sobre la segunda, analiza que la ley comarcal no atribuye a las Comarcas como competencia propia la facultad sancionadora, aunque sí le atribuye las competencias que los municipios le deleguen. Ahora bien, para que sea correcta la delegación el órgano delegante debe ostentar la competencia. Y, sobre ello el tribunal recuerda que el art. 53.1.n) del TRLMRLC permite al Alcalde sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o las infracciones de las Ordenanzas Municipales pero no habla de la potestad sancionadora en materia de vertidos; luego, la delegación que hizo el Ayuntamiento en el Consell Comarcal, de sus competencias municipales en materia de policía sobre saneamiento de aguas residuales, no alcanzaba a la capacidad sancionadora pues el Pleno carecía de la misma y no consta delegación alguna por parte del Alcalde de Banyoles en el Consell Comarcal de la facultad sancionadora que pueda atribuirle alguna Ordenanza específica (que no existía). Consecuentemente, el TSJ viene a corroborar la sentencia del Juzgado indicando que procede la indemnización de daños y perjuicios por los daños causados a la depuradora, pero no las sanciones impuestas por la Comarca que carecía de competencia.

¹⁰⁹⁴ Este canon afecta al uso del agua en todas sus fases, incluida la emisión de contaminantes en las aguas y las actividades de recogida y de tratamiento de aguas que den lugar posteriormente a vertidos al medio receptor. La aplicación de este canon es compatible con la imposición de contribuciones especiales y con la percepción de tasas o tarifas, por parte de los EE.LL. Si bien el establecimiento de tarifas o de tributos municipales en materia de saneamiento debe respetar el principio de recuperación de costes y evitar duplicidades (art. 62 del TRLAC).

El RSPSC impone una serie de obligaciones de información del ente gestor a la Agencia Catalana del Agua, de forma que se facilita su labor de supervisión¹⁰⁹⁵, lo que consideramos imprescindible para una actuación coordinada. Y creemos que deberían introducirse estos deberes concretos de información desde una ley básica en la materia para garantizar la protección del medioambiente.

En definitiva, el reglamento-marco catalán contiene un amplio y detallado conjunto de disposiciones que perfila y acota mucho la competencia local de ordenación.

2.5.6 La prolijidad del legislador catalán en aspectos relacionados con el saneamiento

Para completar el marco jurídico del saneamiento en Cataluña, podríamos sumar un amplio conjunto de normas relacionadas con el saneamiento y depuración de las aguas¹⁰⁹⁶ y que únicamente dejamos aquí referenciadas dado que su análisis pormenorizado excede con creces los límites de este trabajo.

Asimismo, sin perjuicio de las infracciones establecidas en la Ley general tributaria, el TRLAC establece un largo listado de infracciones tributarias.

¹⁰⁹⁵ De este modo, el ente gestor, que puede ser una ELA u otra Administración competente (un municipio o una Comarca), debe comunicarle con carácter periódico una información que se estipula expresamente. A saber: a) Mediante la elaboración de una memoria, los planes de riesgo laboral y de seguridad personal y colectiva de acuerdo con la legislación vigente, así como sus modificaciones. b) Con carácter semestral: los permisos de vertidos otorgados, ya sean comunes o especiales en el caso de los vertidos efectuados mediante camiones cisterna, su suspensión o revocación y el riesgo de que la capacidad de carga del sistema llegue a su límite de saturación. c) Con carácter mensual: los resultados que arrojen los controles de vertidos que deben incluir como mínimo: los datos del estado y la calidad del agua de los colectores, de la depuradora y de su vertido. d) Y con carácter urgente: todas aquellas situaciones de emergencia que puedan suscitarse en las instalaciones. Si bien, no precisa un lapso temporal concreto. Observamos, por tanto, que la norma catalana establece legalmente férreos controles de información, lo que resulta muy oportuno.

¹⁰⁹⁶ Así: el Decreto de la Consejería de Medioambiente de la Generalitat de Cataluña 103/2000, de 6 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de los tributos gestionados por la Agencia Catalana del Agua; el Decreto de la Consejería de Medioambiente de la Generalitat de Cataluña 22/2002, de 22 de enero, de establecimiento y mejora de las medidas para la gestión de los recursos hídricos, que ordena establecer programas de reutilización de aguas residuales y permite el riego con aportaciones procedentes de ciertas estaciones depuradoras de aguas residuales en determinados volúmenes y siempre que las condiciones sanitarias sean apropiadas; la Resolución MAB/2964/2003, de 15 de septiembre, que hace público el Acuerdo del Gobierno de 1 de agosto de 2003, que aprueba el Programa de Saneamiento de Aguas Residuales Industriales; la Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalitat de Cataluña MAH/122/2004, de 13 de abril, por la que se aprueban los modelos de declaración de vertido en el ámbito de las cuencas internas de Cataluña; el Decreto 304/2006, de 18 de julio, por el que se establece el estándar y mejora en la eficiencia en el uso del agua, a efectos de la determinación del canon del agua; la Resolución de la Consejería de Medioambiente y Vivienda de la Generalitat de Cataluña MAH/285/2007, de 7 de febrero, que da publicidad al Acuerdo del Consejo de Administración de la Agencia Catalana del Agua, de 1 de abril de 2004, de fijación de criterios en relación con la vigilancia y el control de la calidad de las aguas marinas litorales y los parámetros y límites de los vertidos de tierra a mar; el Decreto de la Consejería de Agricultura, Alimentación y Acción Rural de la Generalitat de

No obstante, nos interesa poner el acento en dos cuestiones:

Primera cuestión, que en esa regulación podemos encontrar preceptos de un gran valor, directamente conectados con la NDTARU, como es el caso de la Ley 16/2017, de 1 de agosto, del Cambio Climático de Cataluña¹⁰⁹⁷, que recoge los objetivos y las orientaciones del Pacto Nacional de Transición Energética de Cataluña, e incorpora dos obligaciones que afectan a las EDARs, que merece la pena destacar.

De un lado, en su art. 28.2, se dispone que el Gobierno catalán determinará periódicamente los objetivos relativos al porcentaje mínimo de consumo de energía de origen renovable en las instalaciones públicas que sean propiedad de la Generalitat y de

Cataluña 123/2009, de 28 de julio, de registro de los laboratorios agroalimentarios de Cataluña, que señala como una de las actividades de obligatoria inscripción el análisis de aguas residuales; la Ley 22/2009, de 23 de diciembre, de Ordenación sostenible de la pesca en aguas continentales (en especial su art. 16); el Acuerdo de la Consejería de Medioambiente y Vivienda de la Generalitat de Cataluña GOV/165/2010, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el Programa de actuaciones para la gestión de los fangos residuales generados en los procesos de depuración de aguas residuales urbanas de Cataluña; la Resolución de la Agencia Catalana del Agua TES/1548/2018, de 4 de julio, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Administración de la Agencia Catalana del Agua por el que se aprueban las bases de una línea de subvenciones destinadas a cofinanciar los gastos realizados por los EE.LL. para la redacción de los estudios técnicos de detalle para reducir los impactos al medio de los desbordamientos de los sistemas públicos de saneamiento, y la delegación en la Dirección de las facultades para la aprobación de las correspondientes convocatorias y para resolver el otorgamiento de las subvenciones; la Resolución de la Consejería de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña TES/757/2020, de 19 de marzo, por la que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones para la implementación de mejoras en las instalaciones públicas de tratamiento mecánico y biológico de residuos municipales existentes, ubicadas en el ámbito territorial de Cataluña; la Resolución de la Agencia de Residuos de Cataluña TES/3075/2020, de 26 de noviembre, por la que se aprueba las bases reguladoras de las subvenciones para la ejecución de proyectos en el ámbito de residuos que comporten una mejora en procesos de prevención, de preparación para la reutilización, de reciclaje o de incorporación de materiales reciclados y proyectos de investigación y desarrollo experimental aplicados en plantas de tratamiento de residuos de terceros; el Acuerdo de la Consejería de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural de la Generalitat de Cataluña GOV/120/2021, de 27 de julio, por el que se aprueba la relación de las obras y actuaciones hidráulicas en la parte catalana de las demarcaciones hidrográficas del Ebro y del Júcar a incorporar en las planificaciones hidrológicas respectivas del periodo 2022-2027; la Resolución ACC/3149/2022, de 14 de octubre, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Administración de la Agencia Catalana del Agua por el que se avanza al escenario de planificación 2016-2021 la ejecución de las actuaciones de saneamiento de aguas residuales urbanas en alta en los términos municipales de Rupit i Pruit y de Vila-rodona incluidas en el Anexo V del Programa de medidas del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, aprobado por el Acuerdo GOV 1/2017, de 3 de enero de 2017; la Orden de la Consejería de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural de la Generalitat de Cataluña ACC/87/2023, de 18 de abril, que da publicidad a las tasas vigentes que gestiona el Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural y las entidades dependientes. Entre ellas, se encuentran, por ejemplo, las tasas por las autorizaciones o permisos de vertidos de aguas residuales procedentes de polígonos industriales o de otras agrupaciones de vertidos industriales y por las autorizaciones de vertidos al dominio público hidráulico de aguas residuales industriales o de aguas residuales de carácter sanitario. Respectivamente en el BO. de la Generalitat de Catalunya: núm. 3097, de 13 de marzo de 2000; núm. 3568, de 5 de febrero de 2002; núm. 3986, de 13 de octubre 2003; núm. 4120, de 27 de abril de 2004; núm. 4681, de 21 de julio de 2006; núm. 4818, de 9 de febrero de 2007; núm. 5433, de 31 de julio de 2009; núm. 5536, de 30 de diciembre de 2009; núm. 5726, de 1 de octubre de 2010; núm. 7659, de 9 de julio de 2018; núm. 8094, de 24 de marzo de 2020; núm. 8284, de 1 de diciembre de 2020; núm. 8468, de 29 de julio de 2021; núm. 8775, de 19 de octubre de 2022; y, núm. 8900, de 21 de abril de 2023.

¹⁰⁹⁷ BO. de la Generalitat de Catalunya núm. 7426, de 3 de agosto de 2017.

las entidades de su sector público. En este sentido, en su DA cuarta se fija que, en 2020, un mínimo del 20% del consumo energético total del conjunto de las instalaciones públicas de gestión de residuos, de saneamiento de aguas residuales urbanas y de potabilización de agua competencia de la Generalitat o de los organismos que de ella dependen, tienen que proceder de fuentes propias de origen renovable.

Y segunda cuestión, dentro de ese conjunto “extra” de normas es de loar el esfuerzo de la Generalitat catalana para incentivar que el desempeño de ciertas actividades especialmente contaminantes del agua se desarrolle, cada vez más, de una forma respetuosa con el medioambiente. En este sentido, ha promulgado un conjunto de resoluciones que reúnen diversos criterios en relación a la generación y tratamiento de las aguas residuales para la concesión de los distintivos de garantía de calidad ambiental a diferentes actividades, como la producción de productos de piel, tintorerías, productos de cartón reciclado transformados del corcho, establecimientos fotográficos, estaciones de servicio, talleres de vehículos, establecimientos de turismo rural, etc.¹⁰⁹⁸. Actuación muy original y que no hemos detectado en otros territorios.

¹⁰⁹⁸ En concreto, estas resoluciones son las siguientes: la Resolución de la Consejería de Medioambiente y Vivienda de la Generalitat de Cataluña MAH/721/2004, de 16 de marzo, por la que se establecen los criterios ambientales para el otorgamiento del distintivo de garantía de calidad ambiental a los productos de piel; la Resolución de la Consejería de Medioambiente y Vivienda de la Generalitat de Cataluña MAH/2108/2009, de 29 de abril, por la que se establecen los criterios ambientales para el otorgamiento del distintivo de garantía de calidad ambiental a las tintorerías; la Resolución de la Consejería de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña TES/345/2014, de 29 de enero, por la que se establecen los criterios ambientales para el otorgamiento del distintivo de garantía ambiental a los productos de cartón y cartoncillo reciclados; la Resolución de la Consejería de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña TES/347/2014, de 29 de enero, por la que se establecen los criterios ambientales para el otorgamiento del distintivo de garantía de calidad ambiental a las estaciones de servicio y a las unidades de suministros; la Resolución de la Consejería de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña TES/2447/2016, de 17 de octubre, por la que se establecen los criterios ambientales para el otorgamiento del distintivo de garantía de calidad ambiental a los establecimientos de acabado fotográfico; la Resolución de la Consejería de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña TES/2449/2016, de 17 de octubre, por la que se establecen los criterios ambientales para el otorgamiento del distintivo de garantía de calidad ambiental a los talleres de vehículos; la Resolución de la Consejería de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña TES/1011/2017, de 25 de abril, por la que se establecen los criterios ambientales para el otorgamiento del Distintivo de garantía de calidad ambiental a los parques de vehículos; la Resolución de la Consejería de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña TES/1013/2017, de 25 de abril, por la que se establecen los criterios ambientales para el otorgamiento del distintivo de garantía de calidad ambiental a los productos y transformados de corcho; la Resolución de la Consejería de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña TES/1084/2017, de 25 de abril, por la que se establecen los criterios ambientales para el otorgamiento del Distintivo de garantía de calidad ambiental en los establecimientos de turismo rural; y la Resolución de la Consejería de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña TES/1942/2018, de 28 de mayo, por la que se establecen los criterios ambientales para el otorgamiento del Distintivo de garantía de calidad ambiental a los molinos de aceite.

Respectivamente en el BO. de la Generalitat de Catalunya núm. 4102, de 30 de marzo de 2004; núm. 5429, de 27 de julio de 2009; núm. 6570, de 26 de febrero de 2014; núm. 6570, de 26 de febrero de 2014; núm. 7241, de 7 de noviembre de 2016; núm. 7241, de 7 de noviembre de 2016; núm. 7371, de 17

2.6 Resumen de los rasgos característicos del modelo catalán

En definitiva, los rasgos del modelo catalán de manera muy abreviada son:

- Delimitación de las aglomeraciones urbanas en la planificación.
- Delimitación competencial autonómica y local (TRLMRLC, TRLAC, TROCC y LCMB).
- Tanto el TRLMRLC como TRLAC confirman las competencias municipales atribuidas en la LBRL, no efectuando incremento competencial alguno (no alude a la reutilización municipal del agua).
- No lleva a cabo una extensión de los servicios mínimos (alude solo al saneamiento y a la protección del medio en los municipios con población superior a 50.000 habitantes, es decir, no regula el tratamiento de las aguas residuales como servicio mínimo).
- Posibilidad de prestación de los servicios obligatorios municipales por la Comarca que los asume en caso de dispensa (art. 68 del TRLMRLC y arts. 25 y 28 del TROCC). Y por la Provincia en el caso de los supracomarcales (art. 91 del TRLMRLC).
- Establecimiento de un régimen especial para los municipios industriales con varias consecuencias sobre el saneamiento y para el municipio de Barcelona (respecto a esta última se incluye como competencia municipal la utilización obligatoria de agua depurada).
- Creación de la Agencia Catalana del Agua como Ente instrumental de la C.A.
- Creación de figuras organizativas propias: las Entidades Locales del Agua Básicas (de constitución plenamente voluntaria) y las Entidades locales del Agua Cualificadas (determinadas en la planificación en el programa de medidas).
- Especial peso de la planificación hidrológica que se desarrolla de forma muy detallada. Se determina la posibilidad de elaborar planes y programas de gestión específicos para tratar aspectos concretos del saneamiento de las aguas residuales (arts. 23 y 24.2 del TRLAC).

- o En este programa de gestión específico se alude a las medidas de eficiencia energética y se priorizan de un modo excelente las actuaciones.
- o Regulación pormenorizada de las cuestiones técnicas, aportando seguridad jurídica a los operadores.
- Regulación de los sistemas públicos de saneamiento de aguas residuales.
- Establecimiento de un régimen sancionador con un importante papel de las ELAs gestoras.
- Previsión de un régimen económico-financiero para la financiación de las infraestructuras. Establecimiento del canon del agua.
- Imposición de ciertas obligaciones a los titulares de autorizaciones de vertido para mejorar los controles.
- Exhaustiva reglamentación de los servicios públicos de saneamiento por parte de la C.A., que ha de ser respetada por la ordenación que hagan los EE.LL. Entre sus previsiones destacan: el Plan de mantenimiento, el Plan de reposiciones, mejora y nuevas inversiones, las obligaciones que impone a los titulares de permisos de vertido y a los entes gestores, así como las obligaciones de información del ente gestor a la ACA.
- Prolijidad normativa del legislador catalán en cuestiones relacionadas con el saneamiento. Instauración de los distintivos de garantía de calidad ambiental.

En cuanto a las obras:

- No define legalmente las obras de interés autonómico, entiende que son las incluidas como tales en los planes y programas (art. 26 del TRLAC).
- Previsión de prerrogativas para las obras de interés autonómico y supramunicipales.
- Previsión del convenio como instrumento ordinario para el desarrollo y ejecución de la planificación de las infraestructuras de depuración con una limitación temporal de los convenios de colaboración con la ACA a 25 años.

2.7 Valoración final del modelo catalán

Desde esta C.A. se han regulado un nutrido número de cuestiones de forma muy detalladas; muchas de ellas totalmente ausentes de la normativa andaluza que presentaba altos índices de mejora.

En efecto, aglutina varias precisiones de gran calado y contenido que bien pudieran llevarse a una ley básica de regulación del servicio a nivel estatal, sobre todo, por lo que a los aspectos ambientales se refiere, a tenor del art. 149.1.23ª de la CE.

Asimismo, debemos destacar dos grandes aciertos del legislador catalán en la configuración de su modelo.

Primero, cómo solventa la problemática de la ausencia de normativa municipal. El alto grado de detalle que ofrece la normativa autonómica deja, en realidad, poco margen a los EE.LL. en la gestión del servicio de saneamiento porque, aunque se les permite la ordenación específica de su sistema, se dice que han de respetar este marco básico (en concreto, se reconoce a los entes gestores la posibilidad de elaborar regulaciones específicas siempre y cuando no contravengan el marco autonómico). Sí deja, con todo, un amplio margen a los EE.LL. en lo que a la fijación de la tarifa se refiere, al prever que la C.A. hará solo recomendaciones.

El segundo gran acierto del legislador catalán es que nos parece muy válida la gestión integrada del agua, tanto en su faceta de abastecimiento como de saneamiento, modelo ideal al que, a nuestro juicio, se debería aspirar.

Ahora bien, como críticas al modelo catalán debemos decir que echamos en falta la previsión de mecanismos adicionales para la salvaguarda del servicio de depuración, con la asunción temporal del servicio por la C.A. ante el incumplimiento de los EE.LL. En este punto, se podrían detallar los supuestos donde procede, como hace la norma andaluza, para dotar de seguridad jurídica al modelo. Ahora bien, ello no quita que la C.A. catalana, por supuesto, pueda obviamente intervenir de conformidad con el art. 60 de la LBRL.

Finamente, por lo que respecta a su reglamento-marco (muy detallado) y el condicionamiento que implica sobre las ordenanzas locales, la C.A. catalana presenta un modelo que solventa la problemática de la ausencia de regulación por parte de los EE.LL.

3. El saneamiento y depuración de las aguas en Galicia

Por lo que respecta al modelo de saneamiento y depuración de las aguas gallego, debemos analizar varias normas para determinar el reparto competencial entre los EE.LL. y la C.A.

- Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia (LALG)¹⁰⁹⁹.
- Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de Aguas de Galicia (LAG)¹¹⁰⁰. Esta norma aborda la determinación del reparto competencial¹¹⁰¹; y ha sido objeto del oportuno desarrollo reglamentario que abordaremos también en esta sede.
- Ley 1/2022, de 12 de julio, de mejora de la gestión del ciclo integral del agua (LMGCIA)¹¹⁰². Texto, que, a nuestro juicio, ha supuesto un auténtico revulsivo en el ámbito de la regulación del saneamiento y la depuración en esta C.A.; hasta el punto de que podemos calificarlo de hito histórico y que bien pudiera tomarse como ejemplo de otros modelos autonómicos. Uno de sus objetivos es promover la explotación conjunta de los sistemas de abastecimiento, saneamiento y depuración, como un sistema de gestión donde se aprovechen sinergias y economías de escala¹¹⁰³, redundando, todo ello, en la mejora de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Aborda, asimismo, la coordinación de las AA.PP. con competencias en la gestión del ciclo integral del agua con el

¹⁰⁹⁹ BO. de Galicia núm. 149, de 5 de agosto de 1997.

¹¹⁰⁰ BO. de Galicia núm. 222, de 18 de noviembre de 2010.

Sobre el régimen jurídico anterior en este territorio en relación con el saneamiento y depuración, *vid.* SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, *op. cit.*, pp. 217 a 219.

¹¹⁰¹ La LAG contiene un fundamento claro y marcado en su art. 24: la actuación en el ámbito del saneamiento y depuración de ambas Administraciones debe contribuir a la consecución del buen estado ecológico de las aguas y de sus ecosistemas asociados; y considera que debe favorecerse la reutilización de las aguas residuales depuradas cuando ello sea viable, respetando las condiciones sanitarias exigibles. Para ello, se alude en el art. 30 a la necesidad de la leal colaboración administrativa y a la útil celebración de convenios interadministrativos u otras técnicas de colaboración para lograr estos objetivos.

Además, la LAG se trata de una ley que incide profundamente en la idea del ciclo integral del agua, visión que apoyamos totalmente, y en la cualidad de *servicio* de todas las actividades relacionadas con la gestión de las aguas que posibilitan su utilización, tales como la recogida y la depuración de aguas residuales, que vierten posteriormente en las aguas superficiales (art. 2.36 de la LAG).

¹¹⁰² BO. de Galicia núm. 154, de 12 de agosto de 2022. La LMG CIA surge, según su propia Exposición de Motivos, porque la experiencia acumulada de esta Comunidad en la gestión de las aguas ha constatado las dificultades que han suscitado las singularidades y peculiaridades tanto demográficas (con una acusada dispersión poblacional) como geográficas (con un importante número de rías) de Galicia para la prestación apropiada de los servicios básicos del agua. Estos problemas de gestión hacen que sea necesario adaptar los modelos urbanos a su realidad de dispersión rural.

Evidencia también que para avanzar en la mejora de la calidad de las aguas no es suficiente con la ejecución de infraestructuras, sino que se requiere la prestación de los servicios con eficiencia y eficacia; por lo que, la construcción de las instalaciones debe ir acompañada de una adecuada gestión, explotación y mantenimiento. Y pone el acento en que, en muchas ocasiones, los municipios carecen de la capacidad técnica y económica para lograrlo, dato fáctico extrapolable a otros territorios.

¹¹⁰³ Tal y como indica, acertadamente, su propia Exposición de Motivos: “*la explotación conjunta permite un importante ahorro directo de los costes de explotación, principalmente de los costes de personal, lo que permite disponer de un equipo profesionalizado y multidisciplinar compartido para la realización de tareas de mantenimiento correctivo y preventivo en varias instalaciones. Asimismo, permite la reducción de los costes de suministro, ya que pueden conseguirse menores costes derivados de la optimización de materiales y equipos, así como la reducción de los precios de compra, sin perjuicio del ahorro en otros costes de mantenimiento y conservación*”.

establecimiento de instrumentos de cooperación [art. 4.f) de la LMGCIA] y la implantación de todo un abanico de medidas de diversa índole¹¹⁰⁴.

3.1 Las competencias de la Administración local en relación con el saneamiento y depuración

3.1.1 Las competencias municipales

La LALG señala, como competencias propias de los municipios (en los términos de la legislación del Estado y de la C.A.) el alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales [art. 80.l) de la LALG], la protección del medioambiente [art. 80.f) de la LALG] y la protección de la salubridad pública [art. 80.h) de la LALG].

En esta norma se configura el alcantarillado como un servicio mínimo de prestación obligatoria en todos los municipios gallegos, ya sea de forma independiente o asociados [art. 81.a) de la LALG] y, en los municipios con población superior a 50.000 habitantes, la protección del medioambiente [art. 81.d) de la LALG].

Ambos puntos que acabamos de referenciar (competencias propias municipales y servicios mínimos) vienen, por tanto, a ser una reiteración de lo dispuesto en la LBRL, no implicando ampliación competencial alguna ni incluyendo nuevos servicios mínimos de prestación obligatoria¹¹⁰⁵.

Asimismo, observamos que tampoco detalla en qué consisten estas competencias formuladas de una forma muy amplia, por lo que debemos abordar la normativa sectorial hídrica gallega para tratar de perfilar estas cuestiones¹¹⁰⁶.

¹¹⁰⁴ Para completar su panorama jurídico en otras cuestiones relaciones con el saneamiento en esta CA, se podrían citar otras normas, como el Decreto 125/2012, de 10 de mayo, por el que se regula la utilización de lodos de depuradora en el ámbito del sector agrario en la Comunidad Autónoma de Galicia; o el Decreto 136/2012, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del canon del agua y del coeficiente de vertido a sistemas públicos de depuración de aguas residuales, que dejamos meramente apuntadas por exceder de los límites de nuestro trabajo. BO. de Galicia núm. 107, de 6 de junio de 2012; rect. BO. de Galicia, núm. 190 y BO. de Galicia núm. 119, de 22 de junio de 2012; rect. BO. de Galicia núm. 12, respectivamente.

¹¹⁰⁵ Aunque no es que determina una competencia municipal extra, encontramos un precepto especialmente referido al saneamiento en el que incide en el derecho de participación de los municipios industriales (que son los así declarados conforme a su art. 95 de la LALG) en los planes hidráulicos que, de conformidad con la normativa estatal, apruebe la C.A. gallega y que recogerán determinaciones precisas para la evacuación y tratamiento de sus aguas (art. 97 de la LALG).

¹¹⁰⁶ Al margen de esta regulación general, en algún caso, contamos con normativas de carácter específico que vienen a atribuir estas competencias a una E.L. concreta, como es el caso de la Ley 4/2012, de 12 de abril, por la que se fijan las normas reguladoras del Área Metropolitana de Vigo. Esta Área metropolitana (delimitada por los términos municipales de los Ayuntamientos de Baiona, Cangas, Fornelos de Montes, Gondomar, Moaña, Mos, Nigrán, Pazos de Borbén, O Porriño, Redondela, Salceda de Caselas, Salvaterra de Miño, Soutomaior y Vigo) asume la gestión del ciclo completo del agua, y, en concreto, alude a las

Esta normativa sectorial (LAG), determina que es competencia de los EE.LL., por una parte y en todo caso, el alcantarillado [art. 5.1.b) de la LAG] y, de otra, el tratamiento de aguas residuales [art. 5.1.c) de la LAG], pero solo en dos supuestos:

- En primer lugar, respecto a las instalaciones que no han sido declaradas de interés para la C.A. gallega y que, por tanto, no forman parte del Plan gallego de saneamiento¹¹⁰⁷. La norma gallega presenta un modelo diferente a los anteriores porque no estamos hablando de que declare de interés general la *obra* hidráulica sino la prestación del *servicio* de depuración.
- En segundo lugar, los EE.LL. ostentan competencia sobre el tratamiento de aguas residuales respecto a las instalaciones sobre las que los municipios no hayan solicitado que los servicios de depuración sean asumidos por Aguas de Galicia y, efectivamente, se haya producido esa asunción, de conformidad con la DT quinta de la LAG. Esto es, los casos en que el E.L. voluntariamente decide que la competencia sea asumida por Aguas de Galicia.

Se definen así de forma negativa las competencias de los EE.LL. sobre la depuración. No todos los EE.LL. gallegos tienen competencia sobre el tratamiento de aguas residuales, sino solo en los supuestos que no quedan circunscritos en la órbita de actuación de los casos señalados.

El modelo gallego ofrece una salida muy recomendable a los EE.LL. que no cuenten con la capacidad necesaria para la prestación del servicio de depuración. Se flexibiliza, por tanto, esta competencia respecto a otros modelos autonómicos.

Además, añade la LAG que los EE.LL., en ejercicio de sus competencias, podrán ejecutar las obras hidráulicas oportunas, incluso las de interés de la C.A. mediante el correspondiente acuerdo (art. 5.2 de la LAG).

Estas competencias iniciales de los EE.LL. se completan con otras más específicas en el ámbito del saneamiento (art. 27 de la LAG): la elaboración y aprobación de los proyectos de obras y la ejecución de las infraestructuras correspondientes cuando se trate de obras de su competencia o cuando se actúe de forma

competencias: de un lado, la recogida de aguas residuales y el alcantarillado de los núcleos de población a través de las redes municipales hasta el punto de intercepción con los colectores generales, y la intercepción y transporte de las aguas residuales a través de los colectores generales; y, de otro, el tratamiento y depuración de aguas residuales urbanas [arts. 23.2.c) y .d), respectivamente].BO. de Galicia núm. 77, de 23 de abril de 2012.

¹¹⁰⁷ En concreto, el precepto se refiere a las instalaciones no comprendidas en el ámbito del art. 32 de la LAG que son las que hemos apuntado arriba.

delegada por parte de la Administración gallega; así como la explotación de los servicios de su competencia. En materia de alcantarillado, podemos destacar la planificación (mediante los instrumentos de ordenación urbanística oportunos según la legislación urbanística aplicable); el proyecto, construcción, explotación y mantenimiento de las redes de alcantarillado; y el control de vertidos al alcantarillado en el marco de la legislación aplicable¹¹⁰⁸.

En este listado, en comparación con otros modelos autonómicos, hemos echado en falta que el precepto no alude a la competencia municipal para la fijación de la tarifa por la prestación del servicio, sin embargo, ello se deduce de otros preceptos de la ley (así el art. 41 de la LAG dispone que *“la aplicación de tasas por la prestación de servicios relacionados con el ciclo del agua corresponderá en cada caso a la Administración que realice efectivamente el servicio”* y el art. 53 de la LAG indica que el Ayuntamiento puede establecer un sistema tarifario.

Finalmente, debemos apuntar que, en casos excepcionales, la Administración de la C.A. podrá asumir el ejercicio de las competencias, cuestión a la que nos referiremos en un epígrafe aparte, dejando relegada esta cuestión.

3.1.2 Las competencias provinciales

La LALG determina que la prestación homogénea de los servicios mínimos (entre los que se incluye, el alcantarillado) es un objetivo al que se dirigirán, preferentemente, las funciones asistenciales y de cooperación municipal (art. 82 de la LALG).

Asimismo, a las provincias les corresponde el establecimiento de los servicios mínimos deficitarios y asegurar su adecuada prestación en: *“los municipios que, por la insuficiente capacidad financiera, especial estructura del territorio y de los asentamientos de la población u otras causas técnicas, no puedan establecer o prestar adecuada o eficientemente los servicios mínimos de su competencia”* y *“los municipios donde las partidas presupuestarias para retribuir las funciones públicas necesarias constituyan más del cincuenta por ciento de su presupuesto”* (art. 84 de la LALG). Además, añade el precepto que *“desde la Xunta de Galicia podrán articularse los medios técnicos y económicos precisos para garantizar la cooperación de la*

¹¹⁰⁸ Para desempeñar estas funciones, los EE.LL. pueden llevar a cabo la explotación de los servicios por sí mismos o agrupados con otros. Igualmente, pueden acudir a la figura de la delegación y depositar su ejercicio en Aguas de Galicia (arts. 27.3 y .4 de la LAG).

Administración autonómica con la provincial en el establecimiento de servicios mínimos deficitarios o en la adecuada prestación de los que lo requieran”¹¹⁰⁹.

Finalmente, como competencias propias provinciales, señala: la coordinación de los servicios municipales para garantizar la prestación integral en todo el territorio, cooperando, de forma especial, con los municipios de población inferior a 20.000 habitantes; la prestación de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica; y la prestación de los servicios públicos de carácter supramunicipal (art. 109 de la LALG). Competencias provinciales muy similares a las apuntadas en otros territorios.

Para realizar esa coordinación de los servicios municipales, la Diputación aprueba anualmente un Plan provincial de cooperación de obras y servicios de competencia municipal (conforme a los arts. 110 y ss. de la LALG), en el que se pueden incluir obras de carácter hídrico.

Por lo que se refiere a las competencias provinciales en la legislación sectorial gallega esta se limita a señalar que *“las Diputaciones provinciales, con arreglo a lo establecido en la legislación de régimen local, prestarán ayuda a las Entidades Locales para la mejor ejecución de sus competencias”* (art. 27.5 de la LAG).

La LMGCIA reitera que corresponde a la provincia la coordinación de los servicios en los municipios con población menor a 20.000 habitantes y que la prestación de los mismos será coordinada por la Diputación Provincial (art. 18 de la LMGCIA).

3.2 Las competencias autonómicas en relación con el saneamiento y depuración

Las competencias atribuidas a la C.A. gallega se detallan, en un primer momento, en el art. 4 de la LAG que viene a ser completado por otras más específicas en el ámbito del saneamiento en el art. 26 de la LAG.

De un lado, corresponde a la C.A., en las cuencas gallegas intracomunitarias (art. 4 de la LAG): la ordenación administrativa, planificación y gestión del agua superficial y subterránea, de los usos y aprovechamientos hidráulicos, así como de las obras hidráulicas que no estén calificadas de interés general; y la planificación y adopción de

¹¹⁰⁹ En este último supuesto se requiere que el Consello de la Xunta de Galicia así lo apruebe tras la propuesta de la Diputación Provincial y, además, que el municipio no se oponga en el trámite de consulta previa que se le conceda.

medidas e instrumentos específicos de gestión y protección de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos y terrestres vinculados al agua.

De otro lado, en las cuencas gallegas intercomunitarias (art. 4 de la LAG), le compete: la participación en la planificación; la participación en los órganos estatales de gestión de dichas cuencas; la adopción de medidas adicionales de protección de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos; las facultades de policía del dominio público que le atribuya la legislación estatal, que serán de nuestro especial interés por lo que al incumplimiento de la autorización de vertido de aguas residuales se refiere.

Además, le corresponde a la C.A. de Galicia, con relación al dominio público marítimo-terrestre, la intervención y control de los vertidos de aguas residuales producidos desde tierra al litoral gallego y, especialmente, los ocasionados en las rías gallegas.¹¹¹⁰

Como hemos indicado antes, las competencias autonómicas no se agotan en las hasta ahora enunciadas, sino que a ellas debe agregarse las que se mencionan para el ámbito específico del saneamiento en su art. 26 de la LAG.

En concreto, este precepto añade que le corresponde: precisar la política en relación al ciclo integral de uso urbano, así como la declaración de interés autonómico de las obras y actuaciones cuya trascendencia o efectos excedan del ámbito municipal; elaborar y aprobar el Plan general gallego de saneamiento (que podrá subdividirse, a su vez, en planes de zona de saneamiento); redactar y aprobar los proyectos de obras y su ejecución en los supuestos en que estemos ante actuaciones declaradas de interés para la C.A. gallega (competencias que podrán delegarse en las EE.LL. correspondientes); elaborar, aprobar y ejecutar los proyectos de obras de competencia de las EE.LL. (en el caso de que le hayan delegado la competencia); elaborar las normas de gestión y explotación de los servicios de su competencia, así como de los criterios de coordinación del ejercicio de las competencias de las EE.LL.; practicar las funciones de control e inspección de los servicios de saneamiento y depuración (en concreto, las relativas a los vertidos, contaminación y caudales circulantes); regular y gestionar los supuestos de contaminación extraordinaria de los sistemas de depuración o de cualquier otro estado de urgencia o necesidad; acordar las medidas en relación a la recepción de las aguas residuales por las plantas de tratamiento, así como la fijación de límites de

¹¹¹⁰ Todo lo anterior en línea con los casos andaluz y catalán (salvo por la puntualización efectuada en el caso de las rías gallegas) aunque presenten una redacción diferente, siendo este un patrón común.

caudal y contaminación en las redes de colectores generales¹¹¹¹; gestionar y recaudar (salvo en lo que al procedimiento de apremio se refiere) los tributos contemplados en la LAG; y, finalmente, la coordinación de la actuación de las EE.LL. en el sector del saneamiento y la regulación y otorgamiento a las mismas de auxilios económicos en las materias de su competencia.

Observamos, por tanto, cómo el legislador sectorial gallego ha realizado un considerable esfuerzo en clarificar y delimitar la actuación de la Administración autonómica, lo que, sin duda, es de loar.

La C.A. gallega ejerce estas competencias a través de la Administración hidráulica gallega que comprende: el Consejo de la Xunta de Galicia, la Consejería competente en materia de aguas y la entidad Aguas de Galicia que se crea específicamente en la LAG para ello¹¹¹² y cuyas funciones se detallan pormenorizadamente en esta ley¹¹¹³.

¹¹¹¹ Todo ello, de conformidad a lo preceptuado en la normativa y en planificación hidrológica.

¹¹¹² Se trata de un ente de derecho público de la Administración de la C.A. gallega, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines y de sus competencias en materia de aguas reguladas en la LAG (art. 8 de la LAG). Entre sus facultades nos interesa resaltar: la constitución de consorcios, mancomunidades y otras modalidades asociativas de los EE.LL.; la formalización de convenios; la ejecución, contratación y explotación de obras y servicios; o el otorgamiento de subvenciones, entre otras (art. 9 de la LAG).

La organización en materia de aguas y obras hidráulicas en Galicia reposaba antes en la Empresa Pública de Obras y Servicios Hidráulicos y en el organismo autónomo administrativo Aguas de Galicia, creados ambos por la Ley 8/1993, reguladora de la Administración hidráulica de Galicia, lo que desembocaba en una dicotomía organizativa injustificada. Aplaudimos la decisión del legislador gallego de unificar el desempeño de las funciones relaciones con el agua bajo un mismo paraguas y dirección.

¹¹¹³ Entre otras muchas, por lo que a nosotros nos interesa, es a esta entidad a quien corresponde, de conformidad con el art. 11 de la LAG, las siguientes funciones: en el ámbito de las cuencas intracomunitarias, las competencias que el Ordenamiento jurídico atribuye a los Organismos de cuenca, así como otras que se regulan en la LAG y que vamos a mencionar o las que se les atribuya en otras normas; respecto de las cuencas intercomunitarias, la participación en la planificación hidrológica, así como la representación de la C.A. gallega en los Organismos de cuenca del Estado; en el ámbito de las obras hidráulicas (entre las que se incluyen las dedicadas al saneamiento y depuración de las aguas), planificar, programar, proyectar, construir y explotar las obras hidráulicas declaradas de interés autonómico gallego por el Consejo de la Xunta de Galicia; promocionar ante la Administración General del Estado la declaración de las obras de interés general estatal; redactar proyectos, construir y explotar obras de interés general del Estado en las condiciones marcadas en los respectivos convenios; y participar en la construcción y explotación de las obras hidráulicas de competencia de las EE.LL. gallegas.

Especialmente, en materia de saneamiento de las aguas, a esta entidad le corresponde: la ordenación de los servicios de saneamiento en alta; la elaboración de los planes generales gallegos de saneamiento, que deben comprender los criterios para la coordinación de las acciones de las EE.LL. competentes en esta materia [la CA, a través de Aguas de Galicia, aprueba el plan general de saneamiento y los EE.LL. que deben depurar las aguas y respetar el plan]; la promoción de la constitución de consorcios y mancomunidades para la mejor prestación de los servicios de saneamiento.

En materia de vertidos, ostenta competencias sobre: la autorización y control de los vertidos de aguas industriales o urbanas al dominio público hidráulico, así como de la posible reutilización de los efluentes y, en general, las demás funciones atribuidas a los Organismos de cuenca en materia de vertidos; y, sobre

3.3 Los criterios para la determinación de las aglomeraciones urbanas y del ente representativo: un modelo sin paragón

Como hemos apuntado a lo largo de nuestro trabajo, una de las atribuciones más importantes de la C.A. es la fijación de las aglomeraciones urbanas y del ente representativo de los municipios (art. 3 del RDLNTARU).

Esta previsión es desarrollada por la LMGCIA que implementa un extensísimo abanico de medidas para la mejora de la ordenación de la gestión del ciclo integral del agua. Medidas entre las que sobresale la presente cuestión.

La LMGCIA, tras reproducir prácticamente el concepto de aglomeración urbana de la normativa estatal¹¹¹⁴, procede, en su art. 6, a indicar el procedimiento para que la Administración hidráulica gallega fije las aglomeraciones urbanas en las que se estructura el territorio de la C.A. de Galicia. Es la única norma autonómica que lo hace.

Aguas de Galicia, como ente especializado, debe formular una propuesta inicial de las aglomeraciones urbanas en las que se estructura el territorio gallego (tuvo de plazo para ello hasta el 1 de septiembre de 2024). Esta propuesta debe recoger para cada una de las aglomeraciones urbanas un contenido mínimo¹¹¹⁵. Se sigue un procedimiento con audiencia a las Administraciones afectadas para garantizar la autonomía local¹¹¹⁶.

la autorización de las obras e instalaciones de vertidos desde tierra a las aguas del litoral gallego y el ejercicio de las funciones de policía sobre los mismos.

Finalmente, otras competencias de Aguas de Galicia conexas con el tema del saneamiento son: elaborar y proponer a la Consejería competente en materia de aguas las normas que considere pertinentes para el desarrollo y buena aplicación de la LAG; en materia tributaria, actuar como sujeto activo de tributos en materia de aguas (y, consecuentemente, sobre los referidos al saneamiento); en materia de desarrollo sostenible, la realización de programas, proyectos y acciones de cooperación para el logro de los ODS en materia de aguas (fundamentalmente, ODS6) y para la consecución de la Agenda 2030; y, finalmente, emitir informe previo en cuantas actuaciones de las distintas consejerías de la Xunta guarden relación con la utilización del agua y la realización de obras hidráulicas, especialmente, en los ámbitos de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales (art. 11 y DA décima de la LAG).

Todas estas tareas son desempeñadas a través de sus distintos órganos de gobierno que vienen constituidos por su presidencia, un consejo de administración y la dirección y por un órgano participativo (el Consejo para el Uso Sostenible del Agua, regulado en los arts. 12 a 18 de la LAG).

¹¹¹⁴ Esto es, “la zona geográfica formada por uno o varios términos municipales o por parte de uno o varios de ellos que, por su población o actividad económica, constituya un foco de generación de aguas residuales que justifique su recogida y conducción a una instalación de tratamiento o a un punto de vertido final”, sustituye, consecuentemente, tan solo la palabra *municipio* por *término municipal*.” [art. 3.1.j) LMGCIA].

¹¹¹⁵ A saber: “Los núcleos de población y zonas industriales que conforman cada una de las aglomeraciones urbanas, su población, medida en habitantes equivalentes, y los municipios a los que pertenecen. Las principales instalaciones de saneamiento y depuración existentes en cada una de las aglomeraciones urbanas y su capacidad. La población, medida en habitantes equivalentes, conectada a las instalaciones de depuración existentes. La Administración pública que tenga la consideración de ente público representativo de los municipios en cada una de las aglomeraciones urbanas. Las Administraciones públicas titulares de las infraestructuras de saneamiento y depuración y las

Este procedimiento contiene unas reglas para la determinación de los entes públicos representativos de los municipios, que se definen como *“la Administración pública a la que le corresponde, en el marco de una aglomeración urbana, el cumplimiento de las obligaciones derivadas del tratamiento de las aguas residuales urbanas y la asunción, en su caso, de las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las mismas”* (art. 3.1.f de la LMGCIA).

La determinación del ente público representativo debe proponerlo Aguas de Galicia también en la propuesta inicial mencionada y con arreglo a los siguientes criterios que se estipulan en el art. 7 de la LMGCIA:

- En el supuesto de aglomeraciones urbanas ubicadas exclusivamente en un único término municipal, se propondrá como ente público representativo a la Administración pública responsable del servicio de depuración. Lógico teniendo en cuenta la importancia de esta actividad. Se concede así preferencia al saneamiento frente al abastecimiento (LMGCIA se refiere al ciclo integral del agua).
- En el supuesto de aglomeraciones urbanas de carácter supramunicipal, se propondrá como ente público representativo a la Administración pública responsable del servicio de depuración que ostente una mayor población (medida en habitantes-equivalente). Es decir, se propone como ente representativo a la que mayor contaminación al medio ocasione y, por tanto, mayores necesidades de depuración requiera (a mayor carga de contaminación, mayor grado de responsabilidad en su gestión).

Tras esta propuesta inicial, se concede un plazo de audiencia de dos meses a las AA.PP. responsables de los servicios de saneamiento y depuración afectados. Tras el mismo, Aguas de Galicia efectúa una propuesta definitiva que se eleva al Consejo de la Xunta de Galicia, aquella acordada por los municipios (en respeto de la autonomía local), teniendo en cuenta las siguientes reglas:

Administraciones públicas responsables de los servicios en cada una de las aglomeraciones urbanas” (art. 6 de la LMGCIA).

¹¹¹⁶ En concreto, dispone que: 1º) Esta propuesta debe ser sometida a audiencia por el plazo de dos meses tanto de las AA.PP. responsables de los servicios de saneamiento y depuración afectados como de las AA.PP. titulares de las infraestructuras. 2º) Una vez escuchadas sus alegaciones, se debe responder a las mismas en el plazo máximo de un mes, procurando alcanzar acuerdos consensuados. Este poder de negociación de los municipios vamos a ver que es más potente de lo que parece a simple vista, dado que también se establecen ciertas reglas para la determinación del ente representativo de los municipios, que giran en torno al poder negocial y de las que seguidamente hablaremos. 3º) Posteriormente, Aguas de Galicia elabora una propuesta definitiva de las aglomeraciones urbanas, que envía al Consejo de la Xunta de Galicia para su aprobación.

- En aquellas aglomeraciones en las que los servicios de saneamiento o depuración se presten a través de una entidad pública distinta de las AA.PP. responsables de esos servicios, ésta podrá ostentar la condición de ente público representativo del municipio o municipios, siempre que así se acuerda por la mayoría de las AA.PP. responsables y esa entidad manifieste su conformidad.
- En el supuesto de aglomeraciones urbanas de carácter supramunicipal, la designación habrá de efectuarse por acuerdo de la mayoría de los municipios. De nuevo, se concede un importante papel a la opinión de los EE.LL.

El legislador autonómico ha querido legitimar la elección del ente representativo, revistiendo esta decisión de un carácter democrático en el que prima su elección por la mayoría de los municipios, respetando la decisión de los EE.LL. Esto implica un modelo distinto al andaluz, donde, en ciertos casos, se puede imponer la constitución supramunicipal obligatoria.

Ahora bien, si, como vemos, se estipula la regla de la designación por mayoría para las aglomeraciones supramunicipales, podemos preguntarnos qué sentido tiene que Aguas de Galicia, como organismo especializado, formule su propuesta inicial. Cobra sentido si los municipios implicados no son capaces de alcanzar un consenso, ya que, en defecto de acuerdo, se determinaría el ente público representativo señalado por Aguas de Galicia en su propuesta inicial. Se solventan así posibles bloqueos.

Otro gran avance de la norma gallega es que también prevé, en su art. 9 LMGCIA, un mecanismo para la modificación futura de las aglomeraciones urbanas. Asienta, a nuestro juicio, un sistema acabado y perfeccionado que puede, así, seguir resultando eficaz y, por tanto, con vocación sostenida de permanencia en el tiempo.

Precisamente, la petrificación del listado de aglomeraciones urbanas es uno de los problemas presente en otros territorios (como Andalucía), donde no se revisan las aglomeraciones desde 2008 (es decir, hace 16 años), no siendo representativas de la realidad, al haberse alterado, muy probablemente, sus circunstancias iniciales (por crecimiento poblacional o instalación de nuevas industrias).

La LMGCIA clasifica las posibles modificaciones de las aglomeraciones urbanas que pueden suscitarse en *sustanciales* y *no sustanciales*, contemplando procedimientos distintitos para su revisión en uno y otro caso.

Por un lado, las *modificaciones sustanciales* son aquellas que implican alguna alteración de las siguientes cuatro características:

- el ente público representativo de los municipios;

- la titularidad de las infraestructuras de saneamiento y depuración;
- la modificación de la Administración pública responsable de los servicios;
- o, una alteración de la población de la aglomeración urbana o de la población conectada a una determinada instalación de depuración, medida en habitantes-equivalente, siempre que sea superior al 10% de la que figura inscrita en el Registro de aglomeraciones urbanas de la C.A.

Una certera previsión que viene a solventar el problema del crecimiento de las aglomeraciones urbanas. Además, no abandona al albur interpretativo en qué supuestos asistimos o no a una alteración de la población suficientemente relevante como para instar una modificación de la aglomeración urbana. En consecuencia, el legislador ha dejado pocas cosas a merced de la discrecionalidad y en estos casos se fija un procedimiento específico para su reforma¹¹¹⁷.

Para las *modificaciones no sustanciales*, simplemente se exige que sean comunicadas por los entes públicos representativos afectados a Aguas de Galicia, con la finalidad de proceder a la actualización de los datos en el Registro.

3.4 Las obras de interés de la Comunidad Autónoma gallega

Para la C.A. gallega son obras de su interés las contenidas con dicha calificación en el Plan general gallego de saneamiento y en el Plan hidrológico para la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa. Se lleva a cabo de esta forma, de conformidad con la Exposición de Motivos de la LAG, una declaración de interés autonómico “*que alcanza a la generalidad de las actuaciones previstas en la planificación*”. No obstante, de forma excepcional, podrá asumir la gestión de otras instalaciones de depuración no contenidas en el plan, siempre que esa instalación quede vinculada a la explotación de otra que sí se encuentra contemplada allí; pudiendo ampliarse esta declaración respecto de las no incluidas en dichos planes por el Consejo de la Xunta de Galicia.

¹¹¹⁷ En el caso de que nos encontremos ante alguna de estas circunstancias, el procedimiento de modificación podrá iniciarse tanto de oficio por Aguas de Galicia como a solicitud de las AA.PP. titulares de las infraestructuras o responsables de los servicios de saneamiento y depuración. Tras ello, Aguas de Galicia debe emitir un informe en el plazo de dos meses en el que examinará si son compatibles las modificaciones propuestas con lo preceptuado en la LMGCIA y en la regulación aplicable de tratamiento de las aguas residuales urbanas, teniendo, en este ámbito, carácter vinculante.

Posteriormente, se continúa con la misma tramitación que hemos visto para su aprobación, es decir: la propuesta de modificación será sometida a un periodo de audiencia de dos meses en el que podrán intervenir las AA.PP. responsables de los servicios de saneamiento y depuración afectados y las AA.PP. titulares de las infraestructuras. Sus alegaciones deberán ser respondidas en el plazo máximo de un mes, procurando alcanzar acuerdos de consenso. Una vez efectuado el trámite anterior, Aguas de Galicia formula una propuesta definitiva que se eleva al Consejo de la Xunta de Galicia para su aprobación.

El régimen jurídico de estas obras de interés autonómico se detalla en el art. 29 de la LAG, al que nos remitimos, y que incluye las mismas prerrogativas expuestas para las CC.AA. andaluza y catalana, siendo uno de sus rasgos en común (declaración de utilidad pública, necesidad de urgente ocupación a los fines de expropiación forzosa, no necesidad de licencia municipal, ausencia de controles preventivos municipales, etc.).

3.5 La asunción de la Comunidad Autónoma de la prestación del servicio de depuración: La asunción normativa de las obras incluidas en el plan gallego de saneamiento, la posibilidad de asunción voluntaria de otras instalaciones y la asunción excepcional de las competencias locales por la Comunidad Autónoma

3.5.1 La asunción de la prestación del servicio de depuración de las obras contempladas en el Plan general gallego de saneamiento

La C.A. gallega asume la ejecución de las obras contenidas en su plan general de saneamiento y aquellas otras que declare de su interés.

Al margen de ello, sobre las obras contenidas en el plan gallego, no solo asume la ejecución de la obra sino la prestación del servicio de depuración. Así lo indica expresamente el art. 14 del Decreto 59/2013, de 14 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 9/2010, de Aguas de Galicia, en materia de ejecución y explotación de infraestructuras hidráulicas (DEEIH): *“Aguas de Galicia asumirá, [...] la prestación del servicio respecto de las estaciones depuradoras de aguas residuales urbanas que estén previstas en el Plan general gallego de saneamiento vigente en cada momento”*.

Esta asunción de la prestación del servicio alcanza a las estaciones depuradoras, las redes de colectores generales y a las conducciones de vertidos que formen parte del Plan gallego de saneamiento. Obviamente, no lo hace de modo gratuito, sino que el E.L. debe proceder al pago del canon de gestión de depuradoras y, en su caso, del canon de gestión de redes de colectores (arts. 31 a 63 de la LMGCIA)¹¹¹⁸.

Asimismo, resulta relevante reseñar que la asunción de la gestión por parte de Aguas de Galicia, en ningún caso, implica que la Administración autonómica asuma la

¹¹¹⁸ Antes de la aprobación de la LMGCIA, lo que debía pagar el E.L. era el coeficiente de vertido que regulaba la LAG (arts. 66 a 77), cuyo hecho imponible era la prestación del servicio de depuración de las aguas residuales urbanas efectuado por la Administración hidráulica de Galicia (derogada en este punto).

titularidad de las instalaciones que gestiona (art. 14.5 del DEEIH). No hay que confundir, por tanto, gestión del servicio con titularidad de las instalaciones.

Ahora bien, al margen de estos casos en los que la C.A. asume de facto y por disposición legal expresa la prestación del servicio de depuración, la normativa gallega prevé otros supuestos en los que podrá asumir el servicio que pasamos a exponer.

3.5.2 La gestión de las instalaciones de depuración a solicitud del Ente Local

La LMGCIA regulan los supuestos en los que la C.A., a través de su entidad pública empresarial Aguas de Galicia, puede prestar los servicios relacionados con el ciclo integral del agua y gestionar las infraestructuras vinculadas al mismo colaborando con las AA.PP. responsables de los servicios¹¹¹⁹.

Para ello, las EE.LL. podrán solicitarlo y, tras la tramitación de un procedimiento específico que prevé la LMGCIA, podrán firmar un convenio de colaboración en el que se articulará el alcance de la gestión, en lo que respecta a los aspectos técnicos, administrativos y financieros. La suscripción de este convenio en ningún momento supone la alteración de la titularidad de las instalaciones.

Asimismo, hemos de precisar que, con carácter previo a la asunción por Aguas de Galicia de la gestión de las infraestructuras, la misma debe emitir un informe de carácter técnico, administrativo y económico de la situación en la que se encuentran las instalaciones para valorar la viabilidad y definir el alcance de su gestión como entidad pública prestadora de servicios (art. 25 de la LMGCIA). Este informe debe contener una propuesta de las condiciones bajo las cuales es posible la asunción de su gestión y la prestación de servicios, y reunir un contenido mínimo¹¹²⁰.

¹¹¹⁹ A estos efectos, los servicios y prestaciones concretas a desempeñar por Aguas de Galicia deben establecerse en una carta de servicios (art. 21 de la LMGCIA).

¹¹²⁰ Este es el contenido mínimo estipulado (art. 25 de la LMGCIA): “a) La situación técnica y el estado de conservación y mantenimiento de las infraestructuras susceptibles de ser gestionadas. b) La situación administrativa, legal y económica de los servicios que corresponda prestar a través de esas infraestructuras. c) La estimación de los costes asociados a la gestión de esas infraestructuras y la prestación de los servicios vinculados. d) Una estimación de las inversiones que sería necesario ejecutar, en relación a las infraestructuras susceptibles de ser gestionadas, con el fin de poder prestar los servicios vinculados cumpliendo los parámetros establecidos por la normativa vigente. e) Un plan de financiación de las inversiones, con las aportaciones previstas de las diferentes Administraciones, en conformidad con lo dispuesto en la presente ley”.

Además, dependiendo de si se trata de infraestructuras de depuración o de saneamiento, el informe deberá referir los siguientes aspectos.

Si se trata de infraestructuras de depuración (art. 25.4 de la LMGCIA): “a) El volumen de depuración mensual ordinario de la infraestructura de depuración, para cuya determinación se atenderá

Asimismo, la normativa gallega prevé un procedimiento para la asunción por parte de Aguas de Galicia de la gestión de las infraestructuras y la prestación de servicios vinculados al ciclo integral del agua (art. 26 de la LMGCIA)¹¹²¹.

a los datos de población y de la actividad empresarial e industrial beneficiaria del servicio, así como a los datos de diseño y capacidad de las instalaciones, de acuerdo con las instrucciones técnicas de obras hidráulicas aprobadas por Aguas de Galicia. El volumen así determinado representará el volumen de depuración que en condiciones normales podrá ser tratado en la correspondiente infraestructura de depuración objeto de asunción. b) La determinación del punto o puntos de control en los que, en cada caso, se medirá el volumen mensual de agua entrante en la depuradora. Cuando las instalaciones reciban de forma independiente aguas residuales procedentes de más de un municipio o de cualquier otra entidad, el volumen anterior se especificará de manera individualizada para cada uno de ellos. c) La fijación de la periodicidad en la toma de muestras y la determinación de su naturaleza, puntual o continuada, a los efectos de cuantificar la cuota del canon de gestión de depuradoras vinculada a la carga contaminante, así como la operativa para la realización de los muestreos, que, en todo caso, deberá garantizar el principio de contradicción, facilitando la participación de las Administraciones públicas implicadas en el proceso si así lo considerasen conveniente. d) La relación, en su caso, de otras Administraciones públicas responsables de los servicios que, sin ser titulares de la infraestructura examinada, se encuentren conectadas a la misma y resulten beneficiadas de la gestión o de la prestación de los servicios que efectúen otras Administraciones públicas”.

Si se trata de infraestructuras de saneamiento (art. 25.5 de la LMGCIA): “a) El volumen de saneamiento mensual ordinario para cuya determinación se atenderá a los datos de población y de la actividad empresarial e industrial beneficiaria del servicio de depuración, así como a los datos de diseño y capacidad de las instalaciones, en función de la existencia, entre otros, de bombeos, estructuras de regulación o elementos de control del caudal. El volumen así determinado representará el volumen de saneamiento que en condiciones normales podrá ser recibido por las infraestructuras de saneamiento objeto de asunción. b) La determinación del punto o puntos de control en los que, en cada caso, se medirá el volumen mensual de agua conducido o bombeado por los colectores. Cuando las instalaciones reciban de forma independiente aguas residuales procedentes de más de un municipio o cualquier otra entidad, el volumen anterior se especificará de manera individualizada para cada uno de ellos. c) El coeficiente de explotación de saneamiento, que se determinará teniendo en cuenta las infraestructuras gestionadas y su coste de explotación, conservación y mantenimiento en relación con el total del sistema de saneamiento. El coeficiente así determinado tomará un valor entre 0 y 1”.

¹¹²¹ Se inicia por solicitud de las Administraciones interesadas y, tras la misma, Aguas de Galicia emite el informe previo al que hemos hecho referencia para valorar si resulta o no viable la asunción de su gestión y la prestación de los servicios vinculados. Tras lo cual pueden producirse dos situaciones.

Si se dedujera la imposibilidad de asumir la gestión y prestación, Aguas de Galicia dictará resolución desestimatoria de la solicitud exponiendo los motivos de su conclusión.

Por el contrario, si estima su viabilidad, formula una propuesta con el condicionado bajo el cual sería posible su desempeño. Esas condiciones deben recoger la identificación de las infraestructuras y servicios que configurarían el ámbito objetivo de la gestión, el volumen mensual ordinario y, en su caso, el coeficiente de explotación de saneamiento, los puntos de control de los volúmenes, así como el procedimiento e intervalos de toma de muestras y las condiciones concretas que puedan resultar aplicables a otras entidades beneficiarias.

Estas condiciones deben incorporarse a la propuesta de convenio de colaboración que se remite a las AA.PP. solicitantes y, en su caso, a las entidades beneficiarias (si a Aguas de Galicia le consta su voluntad de adhesión). Asimismo, si procede, también se traslada simultáneamente la propuesta de orden en relación con la concreción del volumen mensual ordinario y/o coeficiente de explotación de saneamiento de cara a la fijación del canon de gestión de depuradoras y/o de gestión de redes de colectores, según el caso. Recibidas las propuestas, las AA.PP. solicitantes, y, en su caso, las entidades beneficiarias deben manifestar, en el plazo de un mes, si están conformes, rechazan la propuesta de convenio o formulan alegaciones. Por lo que el procedimiento puede continuar del siguiente modo según estos tres escenarios.

En primer lugar, si las AA.PP. solicitantes rechazan la propuesta o, en el caso de AA.PP. cotitulares de las infraestructuras, la rechaza alguna de ellas, Aguas de Galicia dicta resolución desestimatoria con archivo del expediente. No obstante, si el rechazo viene de parte de la entidad beneficiaria, ello no implica la desestimación de las solicitudes formuladas por los solicitantes

Es oportuno señalar que, si en el informe previo se observa la necesidad de efectuar inversiones para la adecuada prestación de los servicios, Aguas de Galicia debe formular una propuesta de convenio de colaboración (apoyada en criterios técnicos y económicos), en la que fije las condiciones para su financiación e instrumentación, con las AA.PP. que soliciten la asunción autonómica de la gestión o de la prestación del servicio (art. 27 de la LMGCIA)¹¹²².

En el aspecto económico, el legislador gallego, consciente de la dificultad presupuestaria a la que suelen enfrentarse los pequeños municipios contiene una regla específica de financiación de estas infraestructuras en la que se limitan los gastos de los EE.LL.¹¹²³.

Es más, consideramos un acierto que se prevea que Aguas de Galicia asuma los gastos de los estudios necesarios para llevar a cabo la elaboración del informe previo para asumir el servicio; para que estos gastos no sean una barrera económica de entrada

principales, por lo que se continuará el procedimiento según hayan formulado alegaciones o aceptado la propuesta.

En segundo lugar, si formulan alegaciones, a su vista, Aguas de Galicia emite una nueva propuesta de convenio que remite a las AA.PP. solicitantes y, en su caso, a las entidades beneficiarias, que podrán, durante el plazo de un mes, manifestar su aprobación o rechazo, decisión que debe ser acordada por cada solicitante en sesión plenaria.

En tercer lugar, si las AA.PP. solicitantes muestran su conformidad con la propuesta de convenio de colaboración, se procede a suscribir el convenio de colaboración, en el que también serán parte las entidades beneficiarias si las hubiere. Asimismo, previa o simultáneamente a la formalización de este convenio de colaboración y de resultar procedente, se aprobarán mediante orden de la persona titular de la Consejería a la que se encuentre adscrita Aguas de Galicia los siguientes extremos: el volumen mensual ordinario que se asigna a cada una de las AA.PP. que suscriben el convenio; y, en el supuesto de que Aguas de Galicia asuma una red de colectores, se señalará el coeficiente de explotación de saneamiento aplicable en cada Administración, a efectos de la fijación del canon de gestión de depuradoras o de gestión de redes de colectores, según sea el caso, en la modalidad de usos urbanos.

Suscrito el convenio, Aguas de Galicia comunica a las AA.PP. participantes y, en su caso, a las entidades beneficiarias que hubieran decidido adherirse al convenio, la fecha de inicio efectivo de las prestaciones asumidas.

Y, cuando las comience, las AA.PP. solicitantes, podrán trasladar, si así lo deciden, el coste del canon de gestión de depuradoras o del canon de gestión de redes de colectores en la modalidad de usos urbanos a las entidades beneficiarias no adheridas al convenio. Todo ello, sin perjuicio de repercutir estos cánones a los abonados al servicio de alcantarillado, indistintamente de que sean o no parte firmante del convenio de colaboración.

¹¹²² Para ello, deberá tener presentes su propia disponibilidad presupuestaria, así como la de los municipios y de las Diputaciones Provinciales correspondientes y, en general, de cualquier otra Administración o entidad integrante del sector público que pueda aportar financiación.

¹¹²³ En el supuesto de municipios con población inferior a 20.000 habitantes (excepto que se aprecien causas debidamente justificadas), las entidades competentes deberán participar en la financiación de las infraestructuras a implantar de la siguiente forma: un tercio del valor de las actuaciones de dotación o mejora de infraestructuras será financiado por la Administración hidráulica gallega; otro tercio, por los municipios titulares de las infraestructuras; y, el tercer tercio, por los propios municipios, la Diputación Provincial que corresponda, otra Administración o entidad integrante del sector público o mediante cualquier otra fuente de financiación (art. 27.2 de la LMGCIA). Las inversiones sobre las infraestructuras de titularidad de Aguas de Galicia, por otra parte, serán costeadas por esta, sin perjuicio de los posibles convenios de colaboración y financiación que puedan suscribirse (art. 27.4 de la LMGCIA).

que frene a los municipios a la hora de solicitar su asunción por la C.A.¹¹²⁴ ni una dificultad en la prestación de los servicios.

Se establece, asimismo, la posibilidad de revisar el volumen de agua que va a ser tratado en la depuradora (bien de oficio, bien a instancia de las AA.PP. que han solicitado que Aguas de Galicia asuma la gestión, o bien, en su caso, por las entidades beneficiarias de las infraestructuras¹¹²⁵); y se determina que, de cualquier modo, se revisará cada seis años, por lo que las condiciones que rigen en la gestión autonómica de la infraestructura y la prestación de servicios no quedan petrificadas¹¹²⁶. Apreciamos, por tanto, que el sistema gallego presenta una adecuada flexibilidad con la incorporación de mecanismos de actualización destinados a evitar su obsolescencia.

Finalmente, la LMGCIA dedica su Título III (arts. 29 a 81) al sistema de financiación de la gestión del ciclo integral por Aguas de Galicia, en los supuestos de adhesión voluntaria de las EE.LL.

3.5.3 La asunción en casos excepcionales

De forma excepcional, cuando se observe la imposibilidad de la E.L. de llevar a efecto sus competencias adecuadamente, la Administración hidráulica autonómica podrá realizar por sí misma las actuaciones que estime oportunas, siempre de conformidad con las disposiciones previstas en la LBRL (art. 27.6 de la LAG).

Valorar cuándo se está prestando adecuadamente o no el servicio por parte del E.L. (esto es, está ejerciendo correctamente sus competencias) es el *quid* de la cuestión. La novedad de la normativa gallega está en incorporar un precepto (art. 33.2 de la LAG)

¹¹²⁴ Si bien, para que ello sea así, se requiere la colaboración del municipio; es decir, Aguas de Galicia no se hará cargo del coste de los estudios si la gestión de las infraestructuras y servicios solicitados no puede llegar a concretarse por causas achacables a las AA.PP. solicitantes.

¹¹²⁵ Siempre y cuando haya variado algún factor de los señalados o debido a la suma al servicio de alcantarillado de nuevos núcleos de población o de polígonos industriales, que conlleven una variación sustancial del volumen mensual ordinario vigente, entendiéndose por tal un incremento del volumen superior al 5% (art. 25.8 de la LMGCIA).

Asimismo, la inclusión de nuevos alcantarillados al sistema de depuración o saneamiento debe notificarse previamente a Aguas de Galicia para su valoración. Es de resaltar que esta obligación formal de comunicación previa se reviste con unos notables efectos en caso de incumplimiento para garantizar que se lleve a la práctica. De este modo, la falta de notificación o la inclusión de nuevas redes que, a juicio de Aguas de Galicia, entrañen una modificación de las condiciones englobadas en su informe previo, que afecten a la correcta gestión de la infraestructura, podrá dar lugar a la reversión de la infraestructura y de los servicios vinculados.

¹¹²⁶ Esta modificación de las condiciones debe ser aprobada por el Consejo de la Xunta de Galicia, si nos encontramos ante una infraestructura declarada de interés público excepcional, o incluida en el convenio, si estamos en el supuesto de que fueron las EE.LL. las que voluntariamente solicitaron a la Administración autonómica la asunción de la gestión.

que individualiza tres supuestos en los que se considera que el servicio no se está prestando adecuadamente:

- 1º) Cuando los vertidos de aguas residuales depuradas incumplan repetidamente los parámetros marcados, por causa atribuible a la E.L. titular del servicio.
- 2º) Cuando no se respeten los parámetros de calidad de los servicios que se determinen reglamentariamente para los sistemas.
- 3º) Cuando la E.L. titular del servicio no ejecute las tareas apropiadas para la conservación y mantenimiento de las infraestructuras e instalaciones. Algo lógico, pero que no se halla presente en todas las legislaciones autonómicas.

En estos tres supuestos, Aguas de Galicia podrá asumir la explotación de las infraestructuras de depuración. Se precisa, así, el concepto jurídico de “prestación inadecuada”, *a priori* indeterminado y que podría derivar en una casuística muy variada.

Consideramos muy positiva la plasmación legal de estos criterios para valorar la adecuación o inadecuación de la prestación del servicio en aras de la seguridad jurídica tanto de las AA.PP. como de los operadores y ciudadanos.

Esta cuestión ha sido desarrollada de forma más detallada por la LMGCIA, cuyo art. 20 viene a introducir dos nuevos supuestos que consideran que los servicios no se están prestando con la calidad suficiente, cuando:

- *“debido a una ineficiente gestión de las aguas blancas y pluviales en las redes de saneamiento, el número de alivios de aguas residuales o su volumen sea reiteradamente superior al permitido por la normativa de aplicación;*
- *y, en el caso de infraestructuras de carácter supramunicipal, cuando para su gestión las administraciones responsables de los servicios no hayan acordado un mecanismo de colaboración que garantice la efectiva prestación coordinada de los servicios”.*

A esta falta de prestación adecuada la LMGCIA anuda importantes consecuencias. En los supuestos señalados, cuando la prestación de los servicios no esté garantizada adecuadamente y se aprecien graves dificultades o la imposibilidad de las AA.PP. responsables de los servicios para el correcto ejercicio de sus competencias, Aguas de Galicia podrá realizar por sí misma, al estimar un *interés público excepcional* que lo justifica, las actuaciones que juzgue *“precisas para garantizar la continuidad y calidad del servicio afectado mediante la asunción temporal de las instalaciones y de*

las funciones de gestión y explotación de las infraestructuras vinculadas al ciclo integral del agua en los términos establecidos legal y reglamentariamente” (art. 20.3 de la LMGCIA). A tal efecto, se establece un procedimiento específico a seguir en el que se efectúa un requerimiento al E.L.¹¹²⁷.

Esta asunción, sin embargo, no es con carácter perpetuo o *sine die*, sino que se prevé expresamente su temporalidad. De otro lado, Aguas de Galicia puede proponer al Consejo de la Xunta de Galicia la pérdida de los efectos de la declaración de interés público excepcional cuando se produzca una alteración de las circunstancias que sirvieron de justificación para su declaración o cuando así se haya acordado con las AA.PP. responsables de los servicios.

3.6 La declaración del servicio de depuración de aguas residuales urbanas como de interés de la Comunidad Autónoma. El establecimiento de un reglamento marco de prestación del servicio de saneamiento y depuración autonómico y el deber de adaptación a éste de las ordenanzas locales

A diferencia de otros modelos autonómicos, la norma gallega declara de interés para la C.A. el servicio de depuración de aguas residuales urbanas, cuyo ámbito material comprende: *“la regulación, planificación, aprobación definitiva de proyectos, construcción y gestión, explotación y mantenimiento de las estaciones depuradoras de*

¹¹²⁷ En concreto, aclara el DEEIH que la apreciación de estas circunstancias no implica el despojo o asunción inmediata de la gestión y explotación de la infraestructura hidráulica por parte de Aguas de Galicia, sino que, cuando la Administración hidráulica de Galicia aprecie de oficio la concurrencia de alguno de estos escenarios, enviará un requerimiento a la E.L. para que, en el plazo que le precise, que como mínimo será de un mes (en línea con el art. 60 de la LBRL), lleve a cabo las acciones oportunas para una prestación adecuada del servicio. Se pretende, de esta forma, conceder una oportunidad a la E.L. para subsanar su actuación y conservar el ejercicio de la gestión y explotación del servicio. Si es desoído este requerimiento, el consejero competente en materia de aguas, previo informe de Aguas de Galicia, eleva al Consejo de la Xunta de Galicia una propuesta de intervención de las instalaciones por parte de la Administración hidráulica gallega, que adoptará una decisión.

Asimismo, en este supuesto de prestación de servicios por Aguas de Galicia en virtud de una declaración de interés público excepcional, esta entidad, tras las tramitaciones oportunas, debe notificar a las AA.PP. responsables de los servicios la fecha concreta de comienzo efectivo de su gestión, así como de los cánones que deberán sufragar para su financiación (arts. 23.2 y 24.2 de la LMGCIA).

En este procedimiento Aguas de Galicia también debe emitir el informe mencionado, pero, en este caso, con carácter previo a la declaración de interés excepcional que realice el Consejo de la Xunta de Galicia (art. 25.1 de la LMGCIA).

Obviamente, como la tramitación de este procedimiento lleva un tiempo, de conformidad con el art. 56 de la LPACAP, en supuestos de urgencia debidamente motivados y por razones de interés público, Aguas de Galicia puede acordar directamente en el requerimiento inicial la medida cautelar de intervenir inmediatamente las instalaciones de titularidad local que se estimen necesarias para la normal prestación de los servicios, siempre de manera temporal y repercutiendo los costes a la E.L., debiendo validar el Consejo de la Xunta de Galicia esta intervención en el plazo máximo de un mes.

aguas residuales, las redes de colectores generales y las conducciones de vertidos que formen parte del Plan gallego de saneamiento y que estén declaradas como tales actuaciones de interés de la Comunidad Autónoma en ese instrumento de planificación, así como, en su caso, la reutilización de aguas residuales depuradas” (art. 32 de la LAG).

Esto conlleva un fuerte condicionamiento para los EE.LL., ya que se declara expresamente (art. 32.3 de la LAG)¹¹²⁸ que las ordenanzas municipales deben quedar adaptadas al contenido que instaure el Reglamento marco del Servicio Público de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de Galicia, aprobado posteriormente por el Decreto 141/2012, de 21 de junio (RMSPSDARG)¹¹²⁹.

Por tanto, aunque, en principio, el tratamiento de las aguas residuales es competencia de los EE.LL. gallegos (ex art. 5 de la LAG, salvo que las instalaciones hayan sido declaradas de interés autonómico o respecto de las que se haya producido su asunción por parte de Aguas de Galicia), los EE.LL. gallegos no son totalmente libres para establecer el contenido que consideren conveniente en sus ordenanzas municipales, deben observar, ineludiblemente, las prescripciones de RMSPSDARG.

El legislador gallego ha logrado así una importante unificación de la normativa local que regula la prestación del servicio de saneamiento y depuración de las aguas residuales en su territorio, todo un acierto a tener en cuenta y a considerar, a nuestro juicio, por el resto de CC.AA.

Al margen de respetar las disposiciones del RMSPSDARG, la LAG ejerce, asimismo, un papel auténticamente vertebrador, al prever un contenido mínimo al que deben aludir las ordenanzas municipales que regulen el régimen jurídico del servicio de saneamiento y, en su caso, depuración de aguas. Este contenido mínimo se encuentra configurado por las siguientes cuestiones: *“La protección de las instalaciones de saneamiento y depuración y del medio receptor de sus efluentes. La determinación de los vertidos prohibidos y tolerados a las redes municipales de alcantarillado y colectores, así como de los tratamientos previos exigibles antes de su realización. Las características físicas y cualitativas, forma de realización y requisitos administrativos que han de cumplir los vertidos de naturaleza no doméstica que se realicen a la red de*

¹¹²⁸ Este reglamento lo aprueba el Consejo de la Xunta de Galicia a propuesta de la Consejería competente en materia de aguas. Mientras que se aprobaba, se estableció, en la DA novena de la LAG, que las ordenanzas debían adaptarse a la misma en el plazo de un año desde su entrada en vigor.

¹¹²⁹ BO. de Galicia núm. 129, de 6 de julio de 2012.

saneamiento. *El régimen de los vertidos accidentales potencialmente peligrosos: obligaciones de sus responsables, medidas de minoración de sus consecuencias y valoración y formas de recuperación de los daños a personas y bienes. El régimen de vertidos mediante camiones cisterna. El régimen de inspección, muestreo, análisis y control de los vertidos, incluyendo formas que permitan la actuación de la Administración en todo momento*” (art. 32.4 de la LAG). Un contenido mínimo que se podría referenciar perfectamente en una ley básica en la materia dejando su desarrollo posterior a los EE.LL.

El RMSPSDARG se erige en el marco normativo de referencia al que los EE.LL. deben mirar para adaptar sus ordenanzas y reglamentos sobre planificación, diseño, uso y vertidos a las redes de alcantarillado público¹¹³⁰. El legislador gallego no ha dejado nada al azar, si los EE.LL. no proceden a esta adaptación o la hacen de forma contraria a su contenido, anuda una importante consecuencia a esa inacción municipal o a su inadecuada adaptación, al prever que el RMSPSDARG será de aplicación directa en todos aquellos aspectos que resulten incompatibles (DT primera del RMSPSDARG).

No es nuestra intención realizar un exhaustivo análisis del RMSPSDARG, mas sí reseñar sus aspectos más destacados¹¹³¹. En particular, queremos subrayar que impone la obligación de la sustitución progresiva de las redes unitarias por redes separativas o, en su defecto, la implantación de técnicas de drenaje sostenible. Así, contiene una obligación que podemos calificar como de *progreso sucesivo* o de *cumplimiento en diferido* consistente en que las AA.PP. deben desarrollar acciones para la *“paulatina sustitución de redes unitarias por redes separativas siempre que sea posible, garantizando la calidad del agua pluvial en el vertido al medio receptor o en su reutilización, bien mediante la aplicación de técnicas de drenaje urbano sostenible en origen o estructurales”* (art. 5 del RMSPSDARG). El adjetivo empleado (*“paulatina”*) deja claro que no se trata de una obligación que tenga que observarse de

¹¹³⁰ Para esta adaptación se dispuso de un plazo de dos años ya ampliamente superado.

¹¹³¹ Lo cierto es que el RMSPSDARG se dedica a una gran variedad de temas. Se estructura en seis capítulos: el primero, se ocupa de establecer las disposiciones generales; el segundo, se dedica a la regulación de la utilización de los sistemas públicos de saneamiento y depuración de aguas residuales; el tercero, a las situaciones de emergencia; en el cuarto, se instaura un régimen de inspección y control; el quinto, se consagra a las relaciones interadministrativas; y el sexto, precisa el régimen sancionador. Presenta un elevado contenido técnico, como suele ocurrir en las normas de índole medioambiental. Ello implica que su articulado se complete con hasta seis Anexos (dedicados a los vertidos prohibidos, a establecer un modelo de solicitud de permiso de vertido al sistema, al plan de conservación y mantenimiento de los sistemas de saneamiento de aguas residuales, al contenido que deben recoger las actas de inspección, y a las condiciones de preservación de muestras y métodos analíticos).

modo inmediato, sino que se irá cumpliendo gradualmente. No deja de ser una obligación verdaderamente muy sutil que, a nuestro juicio, presenta una eficacia verdaderamente relativa en el modo en que está redactada, a la par que se torna extremadamente difícil su exigibilidad por parte del ciudadano. No obstante, entendemos que ello alcanza, en todo caso, a las nuevas redes que se instalen siempre que sea técnicamente posible, aunque realmente el precepto no lo indica.

En nuestra opinión, hubiera sido mejor programar legalmente un calendario progresivo de sustitución (por ejemplo, en el primer año desde la entrada en vigor serán sustituidas un 5% de las redes unitarias por redes separativas, en el segundo un 10% y, así progresivamente, hasta alcanzar el cumplimiento total en los casos que fuese posible).

Es más, el legislador gallego, consciente de que no siempre será posible la separación de redes dispone que, en estos supuestos, en línea con las obligaciones que establece la NDTARU, procederá la aplicación de *“técnicas de drenaje urbano sostenible en origen para minimizar la entrada del agua pluvial en los sistemas de saneamiento, así como las técnicas de drenaje urbano sostenible estructurales para garantizar la gestión eficaz del volumen de agua resultante tanto en la red como en la estación depuradora de aguas residuales, así como para garantizar la calidad del efluente vertido al medio receptor”* (art. 5.2 del RMSPSDARG).

Es este otro aspecto que, en cuanto implica directamente la protección del medioambiente, podrían formar parte de una ley estatal básica de ciclo urbano.

El RMSPSDARG también despunta por la regulación de la utilización de los sistemas públicos de saneamiento y depuración de aguas residuales, así como de las condiciones de conexión y las obligaciones de las entidades gestoras y de los usuarios.

El RMSPSDARG se ocupa con detalle, en su Capítulo II, de la regulación de la utilización de los sistemas públicos de saneamiento y depuración de aguas residuales, estableciendo unas condiciones previas para la conexión de cualquier usuario al sistema (la red local de alcantarillado debe hallarse operativa y el usuario debe cumplir las condiciones de vertido consignadas en el RMSPSDARG, así como someter a tratamiento previo el vertido si se trata de aguas residuales no domésticas).

Por lo que afecta a los requisitos y características para efectuar la conexión al sistema público (art. 7.7 del RMSPSDARG), se remite a las condiciones que estipulen

las entidades gestoras (es decir, a la A.P. que tenga encomendada la gestión de cada sistema público de saneamiento y depuración, con independencia de que el servicio se preste de forma directa o indirecta); cuestión del todo lógica, pues son quienes mejor conocen sus sistemas. Pero, en esta tarea se deberá respetar un contenido mínimo¹¹³². También se establece un control previo a la conexión¹¹³³ y se reenvía a las ordenanzas y reglamentos municipales para la regulación del resto de condiciones que resulten aplicables (por ejemplo, la distancia máxima que debe haber entre el generador del vertido y la red de alcantarillado a partir de la que es obligatoria la recepción del servicio por parte de aquel).

Sobre este punto, creemos que sería oportuno establecer que, subsidiariamente, si la ordenanza no estipula nada al respecto, se considere que esta distancia es de 50 metros¹¹³⁴ entre el productor del vertido y el alcantarillado público. Esta previsión no resulta para nada baladí, ya que tiene una gran utilidad práctica al precisarse el punto exacto de hasta dónde debe alcanzar el servicio público de alcantarillado. Delimita, por tanto, la obligación de los EE.LL. de establecer las conducciones necesarias para prestar el servicio, a la par que exonera de su instalación en mayores distancias, lo que podría resultar antieconómico en núcleos muy dispersos.

El RMSPSDARG establece otras obligaciones interesantes: de un lado, para los establecimientos no domésticos, determina la obligación de unificación de los vertidos ocasionados en los distintos procesos productivos y la reducción, en la medida de lo

¹¹³² A saber: “a) Planos de la red de desagüe del interior del edificio en planta y alzado, a escala adecuada, detallando expresamente los sifones generales y la ventilación aérea. b) Descripción de las disposiciones y dimensiones adecuadas para un correcto desagüe, especificando el material, diámetro y pendiente longitudinal. c) Instalación de un sifón general o sistema semejante en cada edificio para evitar el paso de gases. Entre la acometida de la conducción y el sifón general del edificio se dispondrá de un tubo de ventilación, sin sifón ni cierre. d) Toda instalación que vierta aguas residuales no domésticas deberá situar, antes de la conexión al sistema y en todas y cada una de las conexiones que posea, una arqueta de registro, si es posible fuera del recinto fabril, y en todo caso libre de cualquier obstáculo y accesible en todo momento a los servicios técnicos competentes para la obtención de muestras y medición de caudales. e) En dicha arqueta deberá disponerse, cuando el permiso de vertido así lo establezca, de un elemento de aforo con un registro totalizador e instantáneo para la determinación exacta del caudal del efluente vertido. Cuando los volúmenes de agua consumida y los volúmenes de agua vertida sean aproximadamente los mismos, la medición de la lectura del caudal de agua de abastecimiento podrá utilizarse como aforo del caudal vertido siempre que el sistema de medida de agua consumida permita obtener caudales instantáneos” (art. 7.1 del RMSPSDARG).

¹¹³³ De modo que “los criterios, metodología, materiales, tipo de acometida y su ejecución deberán contar previamente con la autorización de la entidad gestora de la instalación receptora del vertido” (art. 7.6 del RMSPSDARG).

¹¹³⁴ Una previsión sencilla pero que resuelve problemas prácticos y que aporta seguridad jurídica. En otras legislaciones autonómicas se habla de obligación de conexión al alcantarillado cuando exista una de red pública en el “entorno”, dejando este calificativo en la indeterminación.

posible, del número de puntos de conexión a colectores; de otro lado, para las aguas pluviales, impone que se apliquen las técnicas de drenaje urbano sostenible¹¹³⁵.

También condiciona el RMSPSDARG la utilización del sistema público de saneamiento y depuración a ciertos usuarios (que se encuadran en determinados epígrafes de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas) a la obtención de un permiso de vertido y a la observancia de unas prohibiciones y limitaciones específicas que establece en sus Anexos I y II¹¹³⁶.

Además, en relación a los vertidos, el RMSPSDARG insta una serie de prohibiciones y limitaciones en cuanto a las sustancias que se pueden verter al sistema. En cuanto a las prohibiciones, añade también el vertido de aguas pluviales, cuando sea posible aplicar una solución técnica alternativa, y el vertido de aguas blancas¹¹³⁷. En cuanto a las limitaciones, establece unos parámetros máximos para ciertas sustancias (las contenidas en su Anexo II). Deberá respetarse el contenido de la autorización de vertido (pero si el vertido contiene una sustancia no mencionada de modo expreso en el permiso, pero que, sin embargo, forma parte del referido listado, aunque la autorización no la limite, a ellas deberán aplicarse las limitaciones señaladas en el RMSPSDARG). El legislador viene a suplir o complementar mediante esta técnica las posibles carencias o deficiencias que pueden suscitarse en una autorización de vertido del E.L. Técnica que consideramos muy acertada, al elevar la protección medioambiental en aquellos casos donde la autorización de vertido se haya otorgado de una forma laxa¹¹³⁸.

Por su parte, los arts. 10 a 16 del RMSPSDARG se refieren extensamente al permiso de vertido; a su solicitud, al régimen de su obtención, a su contenido, revisión, revocación y a las obligaciones de la persona titular del permiso. Un contenido muy

¹¹³⁵ De conformidad con las Instrucciones técnicas para obras hidráulicas en Galicia aprobadas por Aguas de Galicia (art. 7. 2 del RMSPSDARG).

¹¹³⁶ Lo requiere cuando estos usuarios realicen un vertido superior a 2.000 metros cúbicos anuales y para aquellos que, no superando este umbral, originen una contaminación especial; quedando el resto de usuarios generadores de aguas residuales domésticas sujetos a las reglamentaciones que dicte la entidad gestora.

¹¹³⁷ Asimismo, veta tajantemente el vertido al sistema de saneamiento de un conjunto de sustancias (las contenidas en su Anexo I) y prohíbe la dilución para lograr los umbrales de emisión que posibiliten el vertido al sistema (salvo casos de emergencia o de peligro inminente).

¹¹³⁸ También se aclara que el permiso de vertido podrá determinar valores más restrictivos a los previstos en el Anexo II, coetilla que resulta del todo lógica en relación a otros parámetros que puedan apreciarse en el caso concreto (existencia de flora y fauna amenazada, por ejemplo).

detallado que rige en defecto de ordenanza local o de forma directa (si esta estipula algún precepto en contrario)¹¹³⁹.

Otra obligación que se establece para la entidad gestora será llevar un censo informatizado de los permisos de vertidos al sistema con un contenido mínimo (art. 17 del RMSPSDARG), a disposición de la Administración hidráulica de Galicia y, en su caso, de la Administración estatal. Se facilita, de este modo, el intercambio de información entre las AA.PP.

En otro orden de cosas, resulta muy útil y oportuno que el RMSPSDARG señale las previsiones necesarias de mantenimiento, reposición y explotación de las instalaciones; y atribuya a la entidad gestora el correcto funcionamiento y estado de conservación del sistema público de saneamiento y, en su caso, de depuración; imponiéndole una serie de obligaciones específicas, entre las que sobresale la ejecución de una serie de planes de mantenimiento de equipos, instalaciones electromecánicas y obra civil y conducciones; intentando, así, solventar uno de los grandes problemas en la materia con es la falta de mantenimiento de las instalaciones¹¹⁴⁰.

¹¹³⁹ De forma acertada, se prevé un precepto para la coordinación entre la entidad gestora del sistema de depuración y la gestora del sistema de saneamiento, en caso de que sean distintas, debiendo informar la primera a la segunda con carácter previo y preceptivo sobre las solicitudes de permiso de vertido que esta reciba; y particularmente, sobre los caudales y concentraciones máximos que pueden tener los vertidos, para garantizar que no produzcan alteraciones en las características de diseño de las instalaciones de depuración o en los objetivos de calidad del medio receptor (art. 11.2 del RMSPSDARG).

También se deja meridianamente claro que este permiso faculta a sus titulares a verter aguas residuales en el sistema público de saneamiento, pero que ello se entiende sin perjuicio del resto de las competencias municipales en materia de alcantarillado y de la obtención por parte de los usuarios de cuantos permisos sean oportunos hasta llegar a conectarse al sistema público de saneamiento (art. 11.3 y .4 del RMSPSDARG). Por tanto, se requerirá el permiso de la entidad gestora del sistema de saneamiento y los permisos municipales correspondientes en materia de alcantarillado o de conexiones al sistema.

¹¹⁴⁰ Asimismo, también le impone a la entidad gestora las siguientes obligaciones: respecto a las redes de alcantarillado y colectores, deberá velar por su correcto estado de limpieza, así como por la identificación de las conexiones existentes, los puntos de riesgo de incidencias y las posibles rupturas, fugas o intrusiones de aguas blancas; deberá explotar la línea de agua y lodos en las estaciones depuradoras de aguas residuales, de forma que no se acumulen y evacuen conforme a la regulación vigente; asimismo, se insta una previsión muy interesante en caso de que concurren dos entidades gestoras, así la entidad gestora del sistema de saneamiento deberá imponer a la entidad gestora del sistema de depuración las medidas oportunas para lograr que el funcionamiento y gestión de las estaciones de bombeo en las redes de saneamiento se adecue al diseño de las estaciones depuradoras de aguas residuales, tanto en la capacidad de bombeo como en el horario de funcionamiento; deberá adoptar las medidas oportunas para reducir las consecuencias de una parada forzosa del sistema de depuración de aguas residuales (sea de forma programada o imprevista), minimizar el tiempo de parada, ejecutar las reparaciones en el período de menor incidencia y garantizar el máximo grado de depuración posible; y, por último, en el supuesto de instalaciones ubicadas en el ámbito territorial de la Demarcación Hidrográfica de Galicia-Costa, en los casos de paradas programadas, la entidad gestora deberá notificarlas con al menos un mes de antelación al organismo de cuenca acreditando su necesidad e informar a Aguas de Galicia sobre las medidas proyectadas para aminorar posibles afecciones al medio receptor.

El RMSPSDARG, en su Capítulo III, también aborda la regulación de las situaciones de emergencia relacionadas con el saneamiento e implanta varias obligaciones para los usuarios del sistema de cara a proteger el sistema público de saneamiento (como la adopción de las medidas oportunas para evitar las descargas accidentales de vertidos que puedan resultar peligrosas para la salud de las personas, la seguridad de las instalaciones o el medio receptor; el deber de comunicar a la entidad gestora del sistema así como al número de emergencias 112; el deber de enviar a la entidad gestora del sistema, en un plazo máximo de 48 horas, un informe pormenorizado del accidente generado; o la obligación de sufragar los costes de las operaciones a que den lugar estos accidentes si ha sido la causante). Todo ello, sin perjuicio de otras responsabilidades en las que pueda incurrir. La virtualidad de todo ello, es que, como venimos apuntando, se trata de contenido aplicable en defecto de ordenanzas locales.

El RMSPSDARG también determina cómo ha de llevarse a cabo la labor inspectora en este terreno, en su Capítulo IV (arts. 25 a 32). Tan sólo querríamos apuntar, en cuanto al ámbito competencial, que la función inspectora es atribuida a la entidad gestora respecto de las instalaciones que tenga a su cargo (que puede ejercerla, o bien de forma directa a través de sus propios órganos, o bien por medio de las entidades colaboradoras debidamente acreditadas).

No obstante, la alta inspección de todos los sistemas de saneamiento y depuración de aguas residuales en el territorio gallego corresponde a la C.A. a través de Aguas de Galicia, que podrá encomendarla a las entidades colaboradoras, sin perjuicio del ejercicio de las competencias propias de los Organismos de cuenca. Se precisa que *“las funciones de inspección que corresponden competencialmente a Aguas de Galicia y a las Entidades Locales deberán coordinarse al objeto de mejorar la eficiencia y el control de los sistemas de saneamiento a sus respectivos cargos”* (art. 25 del RMSPSDARG).

Si nos gustaría detenernos en la regulación de las relaciones interadministrativas entre los EE.LL. y la C.A. que lleva a cabo el RMSPSDARG, en su Capítulo V, al socaire de las distintas competencias sobre la materia, convergiendo responsabilidades tanto de la C.A. como de los EE.LL. Se establecen diversas obligaciones para las

EE.LL. gallegas de carácter informativo¹¹⁴¹. Pero estas relaciones no se quedan en el mero plano comunicativo, sino que el legislador gallego pretende una adecuada imbricación de las Administraciones intervinientes; por lo que se articulan dos mecanismos jurídicos de coordinación que nos parecen muy oportunos:

- Se instaure la obligación de que Aguas de Galicia emita un informe de forma preceptiva, sobre los reglamentos y ordenanzas locales que pretendan aprobar los EE.LL., con carácter previo a su aprobación definitiva¹¹⁴².
- Se dispone que, a solicitud de las EE.LL., Aguas de Galicia prestará asistencia técnica e información sobre la adecuación de las regulaciones locales específicas al marco normativo de la LAG y del RMSPSDARG.

Consideramos muy positivas ambas previsiones, a fin de lograr la armonía entre los distintos instrumentos jurídicos que entran en juego, obteniendo un sistema perfectamente articulado y coherente. Al margen del gran acierto que representa que la Administración hidráulica autonómica se ponga a disposición de las EE.LL. para estos menesteres dada su mayor capacidad y recursos.

3.7 Previsión de instrumentos específicos de planificación

También con esta misma finalidad armonizadora se acude a otro instrumento básico: el Plan general gallego de saneamiento; también con un contenido mínimo¹¹⁴³.

¹¹⁴¹ Si los EE.LL. actúan como entidades gestoras de los sistemas públicos de *saneamiento*, deben de comunicar a Aguas de Galicia, en el plazo de un mes, los permisos de vertido que hayan otorgado en su ámbito, conforme a las disposiciones del RMSPSDARG, así como su revisión, modificación, suspensión o revocación. De otro lado, si actúan como entidades gestoras de los sistemas públicos de *depuración* de aguas residuales urbanas, deberán informar a Aguas de Galicia de las siguientes cuestiones: con carácter anual, de los permisos especiales para los vertidos que se realicen mediante vehículos cisterna y de los datos concernientes a la producción de lodos; con carácter trimestral, de los resultados de los datos de control del sistema (que deberán aludir, como mínimo, a los datos del estado de colectores a su cargo como entidad gestora del sistema de saneamiento, depuradora y, en su caso, emisario o conducción de vertido, así como la calidad del vertido), y en el primer trimestre del año siguiente, un resumen anual en iguales términos. En el supuesto de que las entidades gestoras del sistema de saneamiento y del sistema de depuración no sean las mismas, la gestora del sistema de saneamiento deberá facilitar información a la gestora del sistema de depuración, con suficiente tiempo de antelación, sobre las operaciones, reparaciones, mantenimiento, obras o cualquier otra circunstancia que pueda influir en el normal funcionamiento del sistema de depuración, de tal forma que se puedan atenuar al mínimo los posibles impactos causados por estas acciones. En todo caso, las EE.LL. deberán notificar a Aguas de Galicia, con carácter urgente, cualquier situación de emergencia que pueda suscitarse en las instalaciones que gestionan.

¹¹⁴² Dado su carácter preceptivo y para evitar el bloqueo de la tramitación local, la norma dispone que se entenderá evaluado en sentido favorable si transcurren dos meses desde su solicitud sin que se haya emitido.

¹¹⁴³ En concreto, la LAG marca que el Plan general gallego de saneamiento tiene por objeto: fijar los criterios generales y objetivos de calidad que deben cumplirse de conformidad con la legislación y la planificación hidrológica; instaurar los principios generales por los que deben regirse los servicios de

Es la Resolución de Aguas de Galicia, de 22 de mayo de 2001, la que da publicidad a la aprobación del Plan de Saneamiento de Galicia 2000-2015¹¹⁴⁴, Plan que, en realidad continua en vigor (de conformidad con la DT tercera de la LAG), si bien en la actualidad se encuentra en proceso de elaboración un nuevo plan de saneamiento¹¹⁴⁵. Hemos de criticar que se esté dilatando tanto la aprobación de un nuevo plan, superando el anterior en más de ocho años su vigencia inicial y quedando claramente desfasado.

Este plan puede subdividirse en planes de zona de saneamiento. Sus actuaciones prevalecerán sobre las actuaciones derivadas de los instrumentos de planificación urbanística (arts. 34 y 35 de la LAG)¹¹⁴⁶; lo que, a nuestro juicio, constituye un acierto para evitar que se produzca un deterioro medioambiental por la especulación urbanística. Se determina, de esta forma, la relación del plan de saneamiento con otros instrumentos de planificación y su prelación, solucionando una posible confrontación entre los mismos (esto es, se resuelve el alcance de la competencia hídrica en conjunción con la competencia urbanística).

3.8 Establecimiento de un régimen económico-financiero

Al igual que otras CC.AA., Galicia ha previsto un régimen económico-financiero específico, en el que instaura varias figuras para realizar sus objetivos en materia hídrica. A saber, el *canon del agua*¹¹⁴⁷ (arts. 42 a 65 de la LAG), el canon de

saneamiento y depuración en coherencia con el RMSPSDARG; disponer de un programa de acciones concretas enfocadas a la prevención de la contaminación; definir el marco general de la financiación de las obras y actuaciones incluidas en el plan; y determinar las normas y organización para el seguimiento y revisión del plan (art. 37.1 de la LAG).

Idénticos objetivos del plan general gallego de saneamiento se señalan también en el art. 16 del Decreto 1/2015, de 15 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de la planificación en materia de aguas de Galicia y se regulan determinadas cuestiones en desarrollo de la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia. BO. de Galicia núm. 10, de 16 de enero de 2015.

¹¹⁴⁴ BO. de Galicia núm. 104, de 30 de mayo de 2001.

¹¹⁴⁵ Según noticia de la propia Aguas de Galicia, disponible en la URL: <https://augasdeg Galicia.xunta.gal/saneamento-e-depuracion> (con acceso 28.08.2023).

¹¹⁴⁶ Los instrumentos de ordenación territorial y los planes generales de ordenación municipal, así como los planes parciales y especiales, después de ser aprobados inicialmente, deben someterse a informe de Aguas de Galicia, que se referirá exclusivamente a aquellas cuestiones conectadas con las competencias en materia de agua y obras hidráulicas de la C.A. y tendrá en ese ámbito carácter vinculante.

¹¹⁴⁷ Como tributo propio de la C.A. gallega cuyo hecho imponible es “*el uso o consumo real o potencial de agua de cualquier procedencia, con cualquier finalidad y mediante cualquier aplicación, incluso no consuntiva, a causa de la afección al medio que su utilización pudiera producir, considerándose incluida dentro de esta afección la incorporación de contaminantes en las aguas*” (art. 45 de la LAG). Su recaudación queda afectada a los programas de gasto de la C.A. en materia del ciclo del agua, que pueden tener por objeto, de conformidad con el art. 44 de la LAG: “*a) La prevención en origen de la contaminación y la recuperación y mantenimiento de los caudales ecológicos; b) La consecución de los objetivos medioambientales fijados por la legislación y la planificación hidrológica de aplicación, y particularmente la dotación de los gastos de inversión, explotación y gestión de las infraestructuras que se prevean; c) El apoyo económico a las Administraciones que dentro de la Comunidad Autónoma de*

gestión de depuradoras (arts. 31 a 48 de la LMGCIA) y el canon de gestión de redes de colectores (arts. 49 a 63 de la LMGCIA)¹¹⁴⁸, a los que nos remitimos por no ser los aspectos tributarios el ámbito específico de nuestro trabajo.

3.9 Instauración de un régimen de infracciones y sanciones autonómico y habilitación a las ordenanzas locales para establecer un régimen propio respetando ciertos contenidos. La persecución de la infracción de incumplir los parámetros de la autorización de vertido por el Ente Local aun careciendo de ordenanza local sancionadora

La normativa gallega instituye un régimen de infracciones y sanciones que divide en infracciones tributarias (arts. 72 a 74 de la LAG)¹¹⁴⁹ y otros tipos de infracciones (arts. 84 a 93 de la LAG), entre las que se encuentran las típicas ya apuntadas (acciones y omisiones que provoquen daños¹¹⁵⁰, incumplimiento de las condiciones de vertido, daños a las obras hidráulicas, etc.).

Se prevé como infracción la desobediencia (art. 85.k de la LAG) respecto tanto del personal de Aguas de Galicia, en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, como del personal de otras AA.PP. competentes en la materia que realice funciones de vigilancia e inspección (el caso de los Ayuntamientos). Subrayamos este dato porque el precepto hubo de ser reformado para dar amparo a la actuación de ambas AA.PP. a raíz de un caso en el que quien impuso la sanción fue un inspector municipal y no un inspector de la C.A. (lo que motivó que el TSJ gallego determinara la inaplicación de la LAG). Ahora ya sí se contempla la desobediencia al personal de otras AA.PP.

En aquel supuesto, se entendió que resultaba procedente la aplicación de una ordenanza municipal, que, ciertamente, preveía como infracción la desobediencia a un inspector municipal, pero se movía en una dinámica distinta a la LAG, ya que se anclaba en la LBRL; lo que tenía también una importante repercusión económica, ya que ello determinaba la aplicación de otras sanciones. Este caso, que puso en evidencia

Galicia ejerzan competencias en el ámbito del ciclo urbano del agua; y, d) Cualesquiera otros gastos que genere el cumplimiento de las funciones que se atribuyen a Aguas de Galicia”.

¹¹⁴⁸ En estos dos últimos casos, estos cánones tienen la naturaleza de tributo propio de la C.A. y se aplican cuando la C.A., a través de su ente instrumental Aguas de Galicia, actúa como entidad pública prestadora de estos servicios.

¹¹⁴⁹ Un ejemplo es la STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 134/2012, de 9 de febrero.

¹¹⁵⁰ Se castigan estas infracciones en la STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 134/2012, de 9 de febrero.

diferencias de calado entre ambas normativas, fue objeto de análisis en la STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 257/2020, de 22 de junio¹¹⁵¹.

Asimismo, la LAG prevé un procedimiento sancionador específico con la posible adopción de medidas cautelares (art. 89 de la LAG). La competencia para instruir los procedimientos sancionadores y resolverlos corresponde a Aguas de Galicia, según la distribución funcional ya aludida; y, en el caso de infracciones relativas a los sistemas de saneamiento, es competente la Administración gestora del sistema.

La LAG también determina, finalmente, ciertos criterios mínimos que deben reunir las ordenanzas locales. Evidentemente, los EE.LL. serán competentes para la incoación, tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores, en aplicación de sus ordenanzas locales (art. 92.1 de la LAG); pero lo que resulta interesante es que la LAG regula ciertos aspectos básicos a este respecto, ejerciendo así la C.A. un papel homogeneizador de los posibles regímenes sancionadores locales, modulando la competencia de ordenación de los EE.LL.

A este respecto, las ordenanzas locales podrán regular un régimen de infracciones propio, siempre y cuando desarrollen los siguientes criterios mínimos de antijuridicidad: la vulneración del régimen regulador del saneamiento, según los

¹¹⁵¹ En concreto, en el caso de autos, el Juzgado de lo Contencioso núm. 2 de Ourense condenó a la mercantil Lavaexpress SLU, por una obstrucción a la inspección durante una comprobación por vertidos a la red municipal en el municipio de San Cibrao das Viñas. La inspección no se realizó por parte de Aguas de Galicia, sino por los servicios de inspección de la Diputación, y en ejercicio de competencias locales (en vía administrativa el procedimiento sancionador se había sido seguido por la Diputación Provincial de Ourense al tener delegada la tramitación de los expedientes sancionadores en materia de vertidos a la red municipal en virtud de la delegación efectuada por el Ayuntamiento de San Cibrao das Viñas a través de un Convenio de cooperación). Se condena a la mercantil como responsable de la infracción del art. 85.k de la LAG (que, en su redacción entonces vigente, solo contemplaba que esta acción tuviera lugar frente al personal inspector de la Administración autonómica). La obstrucción se calificó como grave y se castigó con una sanción de 30.001 euros, que se recurre ante el TSJ.

Descarta la aplicación de la LAG por no ser el inspector de la Administración autonómica, se acude a la ordenanza, que tipifica como infracción muy grave *“el incumplimiento de los deberes de colaboración con los servicios de inspección establecidos en esta ordenanza, y la obstaculización en cualquier forma de las acciones inspectoras”*; conducta a la que se asigna una sanción de multa de 30.001 a 100.000 euros y clausura de las instalaciones de seis meses y un día hasta cuatro años. Ahora bien, el TSJ trae a colación la LBRL (arts. 139 y ss.) y, en concreto, la previsión del art. 141 de la LBRL (*“salvo previsión legal distinta, las multas por infracción de Ordenanzas locales deberán respetar las siguientes cuantías: infracciones muy graves: hasta 3.000 euros”*). En el caso de autos, la conducta, tipificada como *muy grave* en la ordenanza, tenía aparejada una sanción de 30.001 a 100.000 euros y clausura de las instalaciones de 6 meses y un día hasta 4 años. En consecuencia, el Tribunal considera que *“existe un exceso en cuanto al importe de la sanción prevista en la ordenanza municipal que, siendo una infracción muy grave, no puede exceder en su importe los 3.000 euros”*, de conformidad con el art. 141 de la LBRL.

De ahí que se falle que ha existido una vulneración del principio de legalidad y de reserva de ley. Esto es, se aprecia la infracción de la ordenanza municipal, con apoyo de la LBRL, pero aplicando la minoración de la sanción en su cuantía inicialmente impuesta por los argumentos indicados.

principios contenidos en la LAG y en su normativa de desarrollo, así como la transgresión de las condiciones o exigencias de las autorizaciones o resoluciones adoptadas por la E.L. en la prestación del servicio y el ejercicio de sus competencias. Igualmente, podrán determinar sanciones pecuniarias, de suspensión de autorizaciones, de cierre de instalaciones o prohibición de utilización de instalaciones o servicios públicos; y también se encuentran habilitadas para la adopción de las medidas cautelares (art. 96 de la LAG). Además, se fija un techo máximo de 100.000 euros para las sanciones contenidas en las ordenanzas locales por infracciones en materias de saneamiento de su competencia, excepto que otra norma con rango de ley autorice un importe superior (art. 92.3 de la LAG).

La LAG también contiene una previsión específica para que los EE.LL. puedan sancionar el incumplimiento de las condiciones de vertido a falta de ordenanza local. Consideramos un acierto que la LAG contemple que, en defecto de ordenanza local, los EE.LL. puedan sancionar el incumplimiento de las condiciones impuestas en las concesiones y autorizaciones administrativas reguladas en la legislación de aguas y costas y en la LAG, así como el incumplimiento de las condiciones de la autorización de vertido a sistemas de saneamiento, conforme a unas cuantías que ella marca [art. 85.b) en relación con el art. 92.6 de la LAG], dándoles así cobertura legal.

3.10 Instauración de un régimen especial de vertidos para la protección de las rías gallegas

El legislador gallego, profundamente preocupado por la enorme riqueza que implica para el territorio gallego sus rías, instaura, en los arts. 80 a 83 de la LAG, un régimen especial de protección de la calidad de estas aguas que es de aplicación a los vertidos, tanto líquidos como sólidos (excluyéndose los realizados desde buques y otras instalaciones flotantes de competencia estatal), que, de forma directa o indirecta, se efectúen desde tierra a las rías de Galicia en el ámbito territorial correspondiente a las cuencas de los municipios ribereños vertientes al interior de ciertas rías¹¹⁵².

Esta protección se materializa en varias cuestiones: el establecimiento de unos objetivos de calidad con carácter de mínimos que habrán de ser respetados por los

¹¹⁵² En concreto, las de Foz, Viveiro, O Barqueiro, Ortigueira, Cedeira, Ferrol, Ares-Betanzos, A Coruña, Corme-Laxe, Camariñas, Lires, Corcubión, Muros-Noia, Arousa, Pontevedra, Aldán, Vigo y Baiona. Para delimitar el alcance de este régimen especial de vertidos se indican los límites geográficos exteriores de estas rías en el Anexo I de la LAG (art. 80 de la LAG).

vertidos de aguas residuales y que se fijan en el Anexo II de la LAG; la exigencia de unos requisitos adicionales para realizar los vertidos, ya que no solo se prohíbe la realización de vertidos de aguas residuales industriales a las rías de Galicia sin la previa y preceptiva autorización que corresponde otorgar a Aguas de Galicia (como siempre), también se precisa que, para que sea otorgada, se necesitará, además, informe previo de la Consejería competente en materia de pesca; asimismo, la eficacia de la autorización queda suspendida hasta que se produzcan ciertas verificaciones, entre las que se hallan las relativas a la adecuación de los sistemas de tratamiento del vertido a los límites que se ordenen. Por tanto, no basta con el mero trámite burocrático de la emisión de la autorización de vertido, sino que se exige la verificación real y efectiva de las condiciones, quedando, mientras tanto, su eficacia en *papel mojado* o en suspenso.

3.11 La colaboración entre la Administración hidráulica de Galicia y las Entidades Locales gallegas en materia de infraestructuras hidráulicas

Esta C.A. también regula con detalle la colaboración entre ambas Administraciones para la construcción de las obras hidráulicas. Se ocupa de ello el DEEIH, que desarrolla cómo ha de llevarse la colaboración técnica¹¹⁵³ y financiera¹¹⁵⁴ de la Administración hidráulica con las EE.LL. e instaura un procedimiento mediante el cual las EE.LL. interesadas pueden solicitar a la C.A. esta colaboración (art. 7).

Lo relevante es que esta norma gallega incentiva la agrupación y gestión supramunicipal del agua al otorgar prioridad a las solicitudes de colaboración que se presenten de modo conjunto por dos o más EE.LL., en el marco de un sistema de gestión supramunicipal del agua que asuma la explotación de las obras una vez finalizadas. Esta introducción de incentivos nos parece una fórmula muy oportuna de lograr la supramunicipalidad y, por tanto, la aplicación de economías de escala.

¹¹⁵³ Incluye la redacción de los documentos técnicos o proyectos correspondientes, la dirección facultativa de las obras y el control de calidad y de seguridad y salud de las mismas.

¹¹⁵⁴ Es de destacar la introducción de mecanismos de protección económica de las EE.LL. La Administración autonómica puede asumir, o bien el 100% del coste de la obra o bien un importe menor; pero, en cualquier caso, el coste que asume la Administración autonómica incluye el probable aumento del coste de las obras derivado de modificaciones contractuales, contratos complementarios y otras incidencias que puedan acaecer durante la ejecución de las obras. Destaca que la cuantía que han de aportar los EE.LL. se califica de *inalterable*, es decir, será siempre la fijada desde su inicio, la diferencia será asumida íntegramente por la Administración hidráulica de Galicia. Una medida que, sin duda, dota de estabilidad presupuestaria a los EE.LL.

3.12 Adopción de una batería de medidas para la mejora de la gestión del ciclo integral del agua y la prestación de servicios asociados

La LMGCIA implanta un crisol de medidas, en sus arts. 6 a 28, dirigidas a ordenar el ciclo integral del agua, algunas de ellas estrechamente relacionadas con el saneamiento y con un contenido ciertamente novedoso. Así, aparte de entrar a regular las aglomeraciones urbanas y los criterios para la determinación de los entes públicos representativos de los municipios, aprueba diversas disposiciones encaminadas a la observancia de las obligaciones derivadas del tratamiento de las aguas residuales urbanas (medidas relacionadas con la ordenación de los sistemas de saneamiento y depuración, medidas para la optimización de la gestión de las aguas de lluvia, medidas para fomentar la eficiencia energética en el ciclo integral del agua y medidas para fomentar la transparencia y el intercambio de información en la gestión del ciclo integral del agua), todas ellas, muy originales y de un gran calado.

Una de estas medidas es el impulso de la explotación conjunta de los sistemas y atribución a la Diputación Provincial de la coordinación del servicio en ciertos municipios. En la LMGCIA (art. 18) se percibe una apuesta decidida del legislador gallego por la prestación conjunta e integrada de los servicios vinculados al uso del agua, con el fin de que se aprovechen sinergias y economías de escala.

Las AA.PP. responsables de los servicios asociados al ciclo integral del agua deben fomentar la prestación conjunta, e integrada y no aislada, de los servicios vinculados al uso del agua (como son, el abastecimiento, el saneamiento, la depuración y la reutilización); apostando *preferentemente* por fórmulas a este respecto. Sin perjuicio de lo anterior, la LMGCIA señala expresamente que, cuando las AA.PP. responsables de los servicios asociados al ciclo integral del agua sean municipios con una población menor a 20.000 habitantes, la prestación de estos servicios será coordinada por la Diputación Provincial correspondiente o entidad equivalente, de conformidad con la LBRL.

Se impone también desde la LMGCIA el control programado de las instalaciones de tratamiento por parte de la C.A.; un control analítico y que proceda a la recopilación de información sobre los caudales circulantes y sobre la adecuación de los vertidos y de las instalaciones de depuración. Los resultados de estos controles debe notificarlos la C.A., como mínimo cada dos años (alabamos que se haya concretado un

plazo), al ente público representativo del municipio o municipios de la aglomeración urbana correspondiente (art. 10 de la LMGCIA).

Más aún, a los resultados que arrojen los controles anuda una serie de consecuencias. Así, en el supuesto de que los controles realizados evidencien la existencia de un riesgo de incumplimiento o un incumplimiento efectivo de la normativa de aplicación, el ente público representativo, en el plazo máximo de dos meses desde que se le notifique, deberá comunicar a la Administración hidráulica de Galicia un programa de acción para la resolución de los incumplimientos que se hayan detectado¹¹⁵⁵.

En otro orden de cosas, también se recoge la obligación, para las AA.PP. titulares de infraestructuras de saneamiento y de depuración, de prevenir y programar con carácter quinquenal, como mínimo, la revisión de las instalaciones que se usan para prestar los servicios. Este deber no se queda en la mera revisión de las instalaciones; si de las mismas se apreciase la conveniencia o necesidad de reemplazar o reponer algún componente, la Administración pública titular deberá ejecutar las obras oportunas para la subsanación de las deficiencias o la reposición de los elementos afectados.

Asimismo, para los sistemas de saneamiento y depuración que presten servicio a una aglomeración urbana de más de 2.000 habitantes-equivalente se impone la obligación de que posean un plan anual de control de vertidos a las redes de colectores, con la finalidad de verificar las conexiones a las redes de saneamiento, así como el respeto de las ordenanzas de vertido¹¹⁵⁶. Planes que serán informados por Aguas de Galicia con carácter previo a su aprobación inicial y a sus revisiones.

¹¹⁵⁵ Este programa de acción debe pormenorizar las acciones oportunas para resolver las vulneraciones detectadas o, en su caso, minimizar el riesgo de incumplimiento, fijando su plazo de ejecución (que podrá tener carácter plurianual, en función de la complejidad de estas actuaciones), así como su presupuesto estimado. Obviamente, debe ser un programa de acción materializable, por lo que el programa de acción debe incorporar, asimismo, un plan para su financiación.

Para garantizar la autonomía local se prevé que los municipios afectados por este programa de acción pueden consultarlo y efectuar las alegaciones sobre el mismo que estimen convenientes.

La LMGCIA indica que, sin perjuicio de la responsabilidad en la que, en su caso, incurra el ente público representativo, los costes generados por el desarrollo de los programas de acción, así como los derivados de la asunción de las responsabilidades como consecuencia de los incumplimientos (posibles indemnizaciones y reparaciones de daños) deben repartirse entre las AA.PP. responsables de los servicios de saneamiento y depuración causantes de los mismos, en proporción al grado de responsabilidad de cada una de ellas (art. 10.4 de la LMGCIA). Es decir, no por el hecho de formar parte varios municipios de la misma aglomeración urbana deben asumir a partes iguales todos los costes, sino que, lógicamente, esos gastos deben distribuirse en función del grado de responsabilidad de cada uno de ellos. Se respeta así, como no puede ser de otro modo, el principio básico de quien contamina paga.

¹¹⁵⁶ Estos planes deben ser aprobados por las AA.PP. responsables de estos servicios; ahora bien, tanto su redacción previa como su ejecución posterior pueden ser realizadas por ellas mismas, o bien a través de las entidades públicas prestadoras de los servicios.

Además, a estos efectos, se prevé que Aguas de Galicia promulgue unas directrices para la redacción de los planes de control de vertidos a las redes de colectores. (art. 11.2 inciso segundo de la LMGCIA). Los EE.LL., beneficiándose de la alta especialización de este ente, podrán pergeñar planes de control de vertidos a las redes de colectores que presenten un cierto grado de homogeneidad en los distintos municipios.

Por otro lado, los sistemas de depuración que presten servicio a una población de más de 2.000 habitantes-equivalente deberán contar con instalaciones capaces de recibir y tratar adecuadamente los residuos procedentes de las fosas sépticas¹¹⁵⁷.

En las aglomeraciones urbanas de menos de 2.000 habitantes-equivalente se impulsa el uso de procesos de depuración extensivos, con un bajo consumo energético y de reactivos.

En las aglomeraciones urbanas de más de 2.000 habitantes-equivalente de carácter supramunicipal se impone la obligación de que dispongan, antes del 1 de septiembre de 2026, de caudalímetros en todos aquellos puntos de la red de saneamiento en donde se produzca un cambio en la A.P. responsable del servicio y en la entrada de todas las instalaciones de depuración que den servicio a una población de más de 2.000 habitantes-equivalente¹¹⁵⁸.

En los sistemas de saneamiento y depuración que presten servicio a una aglomeración urbana de más de 2.000 habitantes-equivalente deberán poseer un plan de reducción de entradas de aguas blancas.

En otro particular, la LMGCIA muestra su preocupación por los convulsos tiempos en el sector eléctrico en los últimos años, poniendo de manifiesto, en su Exposición de Motivos, el gran consumo energético y el peso que suponen en la factura los costes de una planta depuradora y, más aún, los costes de una estación de bombeo de aguas residuales. Facturación que se ha visto afectada por los cambios suscitados en la tarifa eléctrica. Para paliar esta situación incorpora varias medidas para fomentar la eficiencia energética en el ciclo integral del agua.

¹¹⁵⁷ Dejando esta cuestión un poco en el aire, la LMGCIA prevé que, en aquellos supuestos donde la adaptación de las instalaciones para recibir los residuos de las fosas sépticas de carácter doméstico no sea técnicamente viable, deberá acreditarse tal imposibilidad, debiendo estudiar, en este caso, otras posibilidades (art. 11.4 inciso segundo de la LMGCIA).

¹¹⁵⁸ Las AA.PP. titulares de las infraestructuras de depuración vendrán obligadas a ejecutar las obras necesarias, bien por sí mismas, o bien a través de las AA.PP. responsables del servicio de saneamiento o de las entidades públicas prestadoras del servicio (art. 11 de la LMGCIA).

Entre ellas, la LMGCIA instauro la obligatoriedad de poseer un plan de optimización de la eficiencia energética por parte de las instalaciones de saneamiento y depuración que presten servicio a una aglomeración urbana de más de 20.000 habitantes-equivalente (art. 14 de la LMGCIA)¹¹⁵⁹.

Además, se contemplan otras medidas novedosas vinculadas a la formación, la transparencia y el intercambio de información en la gestión del ciclo integral del agua que igualmente tienen su relevancia, como el hecho de que Aguas de Galicia debe instaurar y desarrollar un programa de formación periódica y continua en la gestión del ciclo integral del agua para técnicos y responsables de las EE.LL.; con el objetivo de profesionalizar la prestación de los servicios relacionados con el ciclo integral del agua.

Finalmente, se impone un deber de cooperación en la información, de modo que las AA.PP. titulares de las infraestructuras, las AA.PP. responsables de los servicios y las Entidades públicas prestadoras de los servicios deben suministrar a Aguas de Galicia la información que esta les requiera, con relación a sus competencias, a las instalaciones que gestionen y a los servicios que presten. Como contrapartida, Aguas de Galicia debe crear y mantener un inventario de los sistemas de abastecimiento y de saneamiento y depuración gallegos y poner a disposición de las anteriores AA.PP. un sistema de intercambio de información.

3.13 Resumen de los rasgos característico del modelo gallego

- Delimitación competencial autonómica y local detallada (LALG y LAG).
- Reconocimiento municipal de la competencia sobre el servicio de alcantarillado.
- El municipio no siempre es competente en la prestación del servicio de depuración. No es de su competencia cuando la prestación del servicio se ha declarado de interés para la C.A. y cuando, sin existir la anterior, se ha producido la asunción del servicio [arts. 5.1.b), 32 y DT quinta de la LAG].

¹¹⁵⁹ Estos planes no deben conformarse de una forma aislada, sino que deben valorar las sinergias entre los diversos elementos del ciclo integral del agua, los ahorros que son factibles o, por el contrario, la posible ineficiencia en el empleo de los recursos hídricos.

Su aprobación corresponde a las AA.PP. responsables de los servicios, si bien su redacción y ejecución puede ser realizada por las AA.PP. responsables de los servicios, bien por sí mismas, o bien a través de las entidades públicas prestadoras de los servicios. Una vez más, se exige informe previo de Aguas de Galicia que deberá emitir en el plazo de dos meses, pudiendo continuarse su tramitación en el caso de que no lo haga.

El plazo legal para que se encuentren operativos estos planes es de dos años desde la publicación de unas directrices para contribuir al incremento de la eficiencia energética en el ciclo integral del agua que debe elaborar y publicar Aguas de Galicia. Estas directrices deben incorporar un sistema de indicadores para poder evaluar las mejoras en este sector, así como los objetivos a alcanzar en los distintos sistemas.

- Introducción de un procedimiento normativo específico para la determinación de las aglomeraciones urbanas con unos criterios concretos y un contenido mínimo (arts. 6 y ss. de la LMGCIA). Instauración de un mecanismo para la revisión de las aglomeraciones que, además, procede accionar en casos concretos (entre ellos una alteración de la población superior al 10%).
- Establecimiento de unas reglas concretas para la determinación del ente público representativo de las aglomeraciones urbanas donde se concede un gran protagonismo a la autonomía local. En su defecto, rige la propuesta efectuada por Aguas de Galicia, donde se nombra como tal al que tenga asignado el servicio de depuración, en el caso de afectar a un único municipio, o a la Administración pública responsable del servicio de depuración que mayor contaminación genere, en caso de tratarse de aglomeraciones supramunicipales.
- Previsión de prerrogativas para las obras de interés autonómico.
- Declaración del servicio de depuración de aguas residuales urbanas como de interés de la C.A.
- Asunción por parte de la C.A. de la prestación del servicio de depuración en las infraestructuras contenidas en el plan gallego (no solo la ejecución de la obra, también la prestación del servicio de depuración).
- Posibilidad de asunción por parte de la C.A. de la prestación del servicio sobre otras instalaciones distintas a las anteriores (procedimiento voluntario) y materialización mediante convenio. Reglas específicas para la financiación de las infraestructuras donde se protege la estabilidad presupuestaria de los EE.LL. Asunción por parte de Aguas de Galicia de los gastos del informe previo para determinar su viabilidad. Revisión periódica cada seis años.
- Determinación de cinco supuestos donde se considera que existe “prestación inadecuada” y procede la asunción excepcional del servicio por parte de la C.A. (art. 33.2 de la LAG y art. 20 de la LMGCIA).
- Establecimiento del RMSPSDARG como reglamento marco autonómico, de prestación del servicio de saneamiento y depuración, extremadamente detallado en el que se recogen varias obligaciones, tanto para la Administración como para los usuarios. Su relevancia estriba en que condiciona las ordenanzas locales y es de aplicación directa en los aspectos incompatibles con él. Asimismo, suple los defectos de las autorizaciones de vertidos municipales.

- Determinación de un contenido mínimo al que deben necesariamente aludir las ordenanzas locales.
- Previsión de instrumentos de planificación específicos en materia de saneamiento.
- Instauración de un régimen económico-financiero.
- Establecimiento de un régimen de infracciones y sanciones autonómico. Homogenización de ciertos aspectos sancionadores de las ordenanzas locales y previsión específica para que los EE.LL. puedan sancionar el incumplimiento de las condiciones de vertido incluso a falta de ordenanza local que lo prevea.
- Instauración de un régimen especial de vertidos para la protección de las rías gallegas.
- Establecimiento de incentivos a la agrupación y gestión supramunicipal, al otorgar prioridad a las solicitudes de colaboración que se presente de modo conjunto por dos o más EE.LL.
- Adopción de una batería muy amplia de medidas para la mejora de la gestión del ciclo integral del agua y la prestación de servicios asociados en la que se establecen previsiones muy interesantes.

3.14 Valoración final del modelo gallego

Analizada la normativa gallega, podemos concluir que esta C.A., a nuestro juicio, se sitúa auténticamente a la vanguardia de la regulación del saneamiento y depuración de las aguas residuales, contando con una normativa abundante, rica y copiosamente detallada que, a nuestro juicio, soluciona adecuadamente los problemas competenciales que se suscitan entre la C.A. y los EE.LL.

Digno de mención es cómo flexibiliza la competencia sobre la depuración de las aguas respecto a otros modelos autonómicos.

Igualmente, una de sus previsiones estrella es la instauración de un procedimiento normativo específico para la determinación de las aglomeraciones urbanas, así como la especificación de unas reglas concretas para la determinación del su ente público representativo (donde impera un fuerte respeto hacia la autonomía local), lo que la convierte en un modelo sin paragón frente a otros territorios. En relación a ello, parece ser el modelo ideal. En este sentido, consideramos, además, todo un acierto que se trate de un sistema normativo que prevea su actualización progresiva, logrando así ser un modelo eficaz y con vocación de permanencia.

También consideramos muy positivo cómo brinda seguridad jurídica, tanto a las Administraciones como a los operadores, al precisar el concepto jurídico de “prestación inadecuada” del servicio, que nos parece muy bien ejecutado.

Asimismo, es de valorar el esfuerzo realizado por el legislador gallego por solventar varios problemas de relevancia que se producen en el ámbito municipal, como la carencia de una ordenanza local que regule el servicio y los problemas de mantenimiento y reposición de las infraestructuras municipales.

Respecto a la carencia de una ordenanza local que regule el servicio, lo cierto es que la detallada y extensa regulación del legislador autonómico a través del RMSPSDARG modula muy intensamente la competencia local de ordenación del servicio, al establecer un cuerpo regulatorio muy acabado del mismo. Este reglamento marco rige tanto en defecto de normativa local como, existiendo esta última, en los aspectos incompatibles con aquél. Además, el RMSPSDARG juega un importante papel armonizador respecto a las distintas ordenanzas municipales. Muchos de sus preceptos podrían extrapolarse a una ley básica en la materia.

Pero, como hemos visto, el modelo gallego no solo se queda ahí e introduce varios aspectos para la mejora del ciclo urbano del agua verdaderamente muy innovadores que también podrían formar parte de una ley básica en la materia (el impulso a la explotación conjunta de los sistemas para lograr economías de escala, el control programado de las instalaciones, la obligación de disponer de caudalímetros o las medidas de eficiencia energética que incorpora, son buena prueba de ello).

A nuestro juicio, se erige, sin duda, en el modelo más cerrado y perfeccionado, notándose en su manufactura que una de sus leyes (LMGCIA) es de reciente aprobación (2022) lo que se evidencia en el calado de las medidas que pone en marcha.

En definitiva, en nuestra opinión, el modelo gallego de saneamiento y depuración constituye el patrón a seguir por otras CC.AA.

4. Breve alusión a otros modelos autonómicos de saneamiento y depuración y a su regulación

Analizado con sumo detalle el tridente normativo que conforman los modelos andaluz, catalán y gallego, a continuación, vamos a ofrecer unas breves pinceladas de los rasgos más significativos de los modelos de saneamiento y depuración que imperan

en el resto de CC.AA.; dando cuenta de las normas de cabecera que lideran sus grupos normativos, que sistematizamos y de las que destacamos sus puntos clave.

4.1 Aragón

La C.A. de Aragón, pese a no haber sido llamada a integrar el tridente expuesto, contiene unas previsiones muy interesantes en relación a la asignación competencial a los municipios, erigiéndose, en este punto, en un modelo único.

1.- Uno de los rasgos más significativos del modelo aragonés es la delimitación del reparto competencial entre los EE.LL. y la C.A. en materia de saneamiento y depuración.

Para definir las competencias municipales en el ámbito de nuestro estudio, en primer lugar, debemos acudir a Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (LALA)¹¹⁶⁰. Esta norma establece que los municipios podrán prestar servicios públicos y ejercer competencias, con el alcance que señalen las leyes estatales y autonómicas, en las materias de protección del medioambiente, protección de la salubridad pública y suministro de agua, el alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales [art. 42.f), h) y l) de la LALA]¹¹⁶¹.

El aspecto más interesante de esta norma es que, de un modo innovador, determina los servicios municipales obligatorios, en línea con lo dispuesto en la DTARU. En este sentido, en su art. 44, apunta que los municipios, por sí mismos o asociados a otras EE.LL. y, en su caso, con la colaboración que puedan recabar de otras AA.PP., prestarán, como mínimo, los siguientes servicios: en todos los municipios, el servicio de alcantarillado y tratamiento adecuado de las aguas residuales [art. 44.a) de la LALA]; en los municipios con una población superior a los 2.000 habitantes-equivalente (emplea expresamente la terminología introducida por la DTARU), computados de acuerdo con la legislación sectorial correspondiente, además, será servicio municipal obligatorio prestar un tratamiento secundario o proceso equivalente de las aguas residuales urbanas; precisando que las aguas residuales de aquellos

¹¹⁶⁰ BO. Aragón 17 abril 1999, núm. 45.

¹¹⁶¹ El municipio de Zaragoza dispone de un régimen especial recogido en la Ley 10/2017, de 30 de noviembre. Así, como competencias propias, señala que le corresponde la evacuación, control y tratamiento de aguas residuales, así como la elaboración de planes municipales para la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, entre cuyas medidas pueden implementarse, por ejemplo, la reutilización de las aguas residuales y la protección del medio natural en el término municipal de Zaragoza [art. 27.1.h) e i) y 27.2 de la LALA]. BO. de Aragón núm. 231, de 1 de diciembre de 2017.

municipios de más de 10.000 habitantes-equivalente que viertan a “zonas sensibles” deberán ser sometidas a un tratamiento más riguroso que el secundario [art. 44.b) de la LALA]¹¹⁶².

La norma aragonesa se erige como la más exigente en cuanto a la determinación de los servicios mínimos. Debemos tener en cuenta la importante consecuencia jurídica que se deriva de esta configuración: la posibilidad de su exigencia por parte de los vecinos conforme al art. 18 de la LBRL. Ahora bien, el encaje que efectúa la norma aragonesa es forzado porque, en realidad, la DTARU impone estas obligaciones a las aglomeraciones urbanas (que no tienen por qué coincidir con su término municipal).

Junto a los anteriores, también añade como servicio municipal obligatorio la protección del medioambiente en los municipios de población superior a 50.000 habitantes [art. 44.e) de la LALA]¹¹⁶³.

En cuanto a otras EE.LL., la LALA dispone que las Diputaciones Provinciales tienen competencia: sobre la cooperación al establecimiento de los servicios municipales obligatorios, para garantizar su prestación integral y adecuada en todo el territorio de la provincia; sobre la prestación de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios y otras EE.LL. y para prestar aquellos servicios públicos que tengan carácter supracomarcal o supramunicipal, cuando su gestión no corresponda a las comarcas o no sea asumida por una mancomunidad [art. 65.a), b), y c) de la LALA]. A estos efectos, con carácter anual, se debe aprobar un Plan provincial de cooperación a las obras y los servicios de competencia municipal, entre los que pueden

¹¹⁶² Ello encaja, perfectamente, con parte de las distintas obligaciones establecidas en la DTARU en sus arts. 4, 5.2 y 7. No obstante, la legislación local aragonesa no implementa [deja fuera del art. 44.b) de la LALA] el mandato contenido en el art. 5.5 de la DTARU, referente a la obligación de tratamiento más riguroso en los vertidos procedentes de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas situadas en las zonas de captación de zonas sensibles y que contribuyan a su contaminación; obligación establecida por la DTARU para los vertidos localizados en las zonas de captación de zonas sensibles en donde no se requiere que se alcancen los 10.000 habitantes-equivalente.

¹¹⁶³ El art. 45 de la LALA establece la posibilidad de que los municipios soliciten a la Diputación General de Aragón la dispensa para que presten estos servicios mínimos si, por sus características peculiares, les resulta de imposible o muy difícil cumplimiento. Ahora bien, ello sólo podrá concederse en el supuesto de que no puedan prestarse de forma mancomunada.

En el caso de que se acceda a la dispensa, el art. 45.4 de la LALA señala que la resolución de la Diputación General de Aragón precisará la E.L. que deba asumir la gestión del servicio, así como las aportaciones económicas municipales necesarias bien para cubrir la totalidad del coste del servicio (si la dispensa es debida a causas técnicas) o para cubrirlo de forma parcial (si es debida a razones económicas). Podemos afirmar, por tanto, que la prestación sustitutiva de estos servicios obligatorios, en principio, aun en caso de dispensa, no sale del ámbito local.

encontrarse obras y servicios relacionados con el saneamiento y la depuración de las aguas residuales.

El Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón¹¹⁶⁴ hace lo propio y determina que son competencias de las comarcas: la protección del medioambiente; y, en el ámbito de los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas residuales: la gestión, la aprobación y ejecución de inversiones, así como la inspección y control de los servicios; junto con la recaudación del canon de saneamiento cuando la comarca sea entidad suministradora y, en general, la colaboración en su gestión; y la gestión de auxilios y ayudas a los municipios para obras del ciclo hidráulico (art. 9.3 y 27.A).

Por su parte, desde la normativa sectorial, la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón (LARA)¹¹⁶⁵ viene a precisar las competencias, distinguiendo las atribuidas a los municipios de las asignadas a las comarcas, con atención a aclarar también las competencias autonómicas¹¹⁶⁶.

En primer lugar, en relación a los municipios, dice el art. 32 de la LARA que les corresponde la ordenación y la prestación de los siguientes servicios, en el ciclo integral del agua de uso urbano: el saneamiento o recogida de las aguas residuales urbanas y pluviales de los núcleos de población mediante el alcantarillado municipal hasta el punto de intercepción con los colectores generales o hasta el punto de recogida para su

¹¹⁶⁴ BO. de Aragón núm. 149, de 30 de diciembre de 2006.

¹¹⁶⁵ BO. de Aragón núm. 241, de 10 de diciembre de 2014.

La LARA se propone unos objetivos bien definidos: la prevención del deterioro del estado de las masas de agua, tanto superficiales como subterráneas, y de las zonas protegidas; y, en su caso, su protección, mejora, regeneración y restauración para lograr su buen estado; así como la reducción progresiva de la contaminación derivada de los vertidos o usos que perjudiquen la calidad de las aguas, evitando que los nitratos de origen agrario contaminen las aguas subterráneas y superficiales y promoviendo la aplicación de buenas prácticas agrarias; además de compaginar la gestión de los recursos naturales con la salvaguarda de la calidad de las aguas y de los ecosistemas acuáticos [art. 6 apartados a), c) y d) de la LARA]. En la búsqueda de estos objetivos se marca la senda de unos principios que deben inspirar la acción política y administrativa de la Comunidad de Aragón, en su art. 5, entre los que señala “la adopción de sistemas de saneamiento y depuración de aguas adecuados, incluidos los ecológicos” (apartado h).

Sobre el régimen jurídico anterior en esta C.A. en materia de saneamiento y depuración, *vid.* FANLO LORAS, A., “Aragón, La Rioja, Cantabria y Navarra: autonomía y reintegración foral”, en *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas* (coord. A. Embid Irujo), Tecnos, Madrid, 1993, pp. 48-86; SETUÁIN MENDÍA, B., *El régimen jurídico de las aguas residuales: perspectivas de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Egido, Zaragoza, 1998; y SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, *op. cit.*, pp. 222 y 223.

¹¹⁶⁶ Igualmente, para la cooperación de las distintas AA.PP. aragonesas con competencias en materia de protección de las aguas se crea la Comisión de Autoridades Competentes del Agua de Aragón en el Título VI de la LARA.

tratamiento (apartado c); la depuración de las aguas residuales urbanas, que alcanza a la intercepción, su transporte a través de los colectores generales y su tratamiento hasta el vertido del efluente a las masas de aguas continentales (apartado d); el impulso a la reutilización del agua regenerada (apartado e); el control y seguimiento de vertidos a la red de saneamiento municipal, así como la instauración de medidas o programas de reducción de sustancias peligrosas en dicha red (apartado g); la autorización de vertidos a fosas sépticas y a las redes de saneamiento municipales (apartado h); y la potestad sancionadora, que incluye la posibilidad de aprobar reglamentos que detallen las infracciones y sanciones establecidas por la ley, en relación con los usos del agua efectuados en el ámbito de sus competencias de saneamiento y depuración de las aguas residuales (apartado i)¹¹⁶⁷. Esto es, aparecen muy bien delimitadas sus competencias, aclarando el espacio físico de su ejercicio, lo que no recogen otras normativas.

En segundo lugar, son competencias de las Comarcas, de conformidad con el art. 33 de la LARA: la gestión de los servicios municipales y supramunicipales de saneamiento, depuración y gestión de los servicios de aguas que les hayan sido delegados o encomendados por los municipios u otras que les deleguen o encomienden; así como las competencias y actuaciones referentes a la construcción, mejora y reposición de las infraestructuras autonómicas de depuración que les delegue la Administración de la C.A. de Aragón o el Instituto Aragonés del Agua. También podrán ejecutar las comarcas las obras de infraestructuras de aducción o depuración de interés autonómico suscribiendo el oportuno convenio.

Por otra parte, respecto a la propia C.A. de Aragón, se detalla que le corresponden las siguientes competencias relacionadas con el saneamiento y depuración de las aguas residuales: participar en la planificación hidrológica de las cuencas intercomunitarias; participar en el control de la calidad del medio hídrico¹¹⁶⁸; instaurar normas de protección en el dominio público hidráulico; planificar, programar y ejecutar

¹¹⁶⁷ Se establece la posibilidad de que los municipios ejerzan estas competencias por sí mismos o que las deleguen o encomienden en las respectivas comarcas, mediando el oportuno convenio.

También se determina que la potestad de ordenación de los servicios del agua supone la competencia local de elaborar reglamentos para la prestación del servicio, así como la planificación, realización de proyectos, dirección y ejecución de las obras hidráulicas concernientes al ámbito municipal, y su explotación, mantenimiento e inspección. Si bien, en todo caso, deberán respetar lo preceptuado en la planificación hidrológica y los planes y proyectos específicos de la demarcación.

¹¹⁶⁸ La Orden del Departamento de Medioambiente de 6 de junio de 2005, regula la coordinación de la actividad inspectora del Departamento de Medioambiente. Ostentan la condición de autoridad de inspección, vigilancia y control de las estaciones depuradoras de aguas residuales y de las instalaciones industriales localizadas en Aragón el personal del Instituto Aragonés del Agua, con titulación universitaria superior o media. BO. de Aragón núm. 91, de 29 de julio de 2005.

las obras hidráulicas de interés autonómico¹¹⁶⁹ o que no afecten a otras CC.AA.; intervenir administrativamente en las autorizaciones de vertidos a cauce público; ordenar y regular los sistemas de gestión del agua de uso urbano, sin perjuicio de las competencias de las EE.LL.; marcar las condiciones de prestación de los servicios del ciclo integral del agua de uso urbano, la calidad que les sean exigibles y su control; llevar a cabo las funciones de policía sobre el dominio público hidráulico¹¹⁷⁰, inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las concesiones y autorizaciones del dominio público hidráulico, las instalaciones y las obras hidráulicas¹¹⁷¹; gestionar, recaudar e inspeccionar el impuesto aragonés sobre la contaminación de las aguas; regular los criterios básicos de tarificación del ciclo integral del agua, que posibiliten una facturación homogénea en el territorio autonómico, sin perjuicio de la facultad de los EE.LL. de fijar el precio de las tarifas, desde el principio de no duplicidad de competencias; salvaguardar y desarrollar los derechos de los aragoneses en relación con el agua y de los usuarios; y regular y poner en marcha ayudas dirigidas a las EE.LL. para implantar acciones relacionadas con el ciclo integral del agua de uso urbano, así como medidas de fomento a otras entidades y particulares para alcanzar los objetivos de la planificación hidrológica [art. 15.a), e), f), g), i), k), m), n), q), r), t), s), y t), respectivamente]¹¹⁷².

Estas competencias autonómicas se ejercen por tres actores: el Gobierno de Aragón, el departamento competente en materia de aguas y el Instituto Aragonés del Agua, cuyas funciones se contemplan en los arts. 16 a 19 de la LARA a los que remitimos.

2.- Por otro lado, podemos enunciar otro rasgo característico del modelo aragonés: el papel de la planificación. Se ha previsto la elaboración de un Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración, cuyo objeto se regula extensamente en el art.

¹¹⁶⁹ La Orden del Departamento de Medioambiente de 28 de noviembre de 2005, dispone la publicación del Acuerdo del Gobierno de Aragón de 11 de octubre de 2005, por el que se declaran de interés autonómico todas las obras hidráulicas incluidas en el Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración y en el Plan Especial de Depuración. BO. de Aragón núm. 150, de 20 de diciembre de 2005.

¹¹⁷⁰ La Resolución del Instituto Aragonés del Agua de 22 de octubre de 2004 aprueba el modelo oficial de acta de inspección de vertidos y control de efluentes. BO. de Aragón, núm. 139, de 26 de noviembre de 2004.

¹¹⁷¹ La Orden de 11 de abril de 2002 del Departamento de Medioambiente, regula la gestión y liquidación de la tasa por dirección e inspección de obras por parte del Instituto Aragonés del Agua. BO. de Aragón núm. 50, de 29 de abril de 2002.

¹¹⁷² Un ejemplo de ello lo constituye la Orden del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente AGM/1547/2021, de 5 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las entidades locales de Aragón para impulsar actuaciones en materia de aguas. BO. de Aragón núm. 239, de 23 de noviembre de 2021.

49 de la LARA¹¹⁷³. Una previsión interesante, no contenida en todas las normativas autonómicas, es que debe ser revisado cada seis años, acompañado a los Planes Hidrológicos, de conformidad con la DMA. No obstante, la C.A. aragonesa ha sido bastante laxa en su aplicación, dado que el plan vigente se aprobó por el Decreto 107/2009, de 9 de junio. Actualmente se encuentra en trámites de elaboración el Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración para el periodo 2022-2027 que esperemos vea pronto la luz.

3.- Las infraestructuras hidráulicas se regulan de forma detallada en el Título VIII de la LARA (arts. 55 a 64)¹¹⁷⁴. En cuanto a la financiación de las obras de saneamiento y depuración, estas se hacen con cargo al impuesto autonómico sobre la contaminación de las aguas, sin perjuicio de que pueda acudir a otra fuente de ingresos¹¹⁷⁵.

¹¹⁷³ A este plan se le atribuyen una serie de efectos que se detallan en el art. 53, consistentes en: la vinculación de la actividad de la Administración autonómica, del Instituto Aragonés del Agua y de las EE.LL. a lo que en ellos se disponga; la necesidad de adaptar el planeamiento urbanístico a su contenido en el plazo de un año desde su publicación, no aplicándose las disposiciones contrarias en tanto que se adapta; y la “*declaración de utilidad pública e interés social y la necesidad de ocupación, a efectos de la expropiación forzosa, de las obras, terrenos e instalaciones necesarias*” para la ejecución de las actuaciones comprendidas en ellos.

¹¹⁷⁴ Se prevé que el Instituto Aragonés del Agua y las EE.LL. aragonesas puedan firmar convenios de colaboración para la planificación, financiación y ejecución de las infraestructuras del ciclo del agua que deberán recoger un contenido mínimo marcado legalmente (art. 59 de la LARA).

¹¹⁷⁵ Para la financiación de las obras de saneamiento y depuración autonómicas, la LARA establece una serie de previsiones, francamente interesantes, en relación con el urbanismo, para asegurar una dotación de infraestructuras de saneamiento y depuración correctas. Así, en primer lugar, se encarga al Instituto Aragonés del Agua que compruebe que, en los planes urbanísticos, se respeta la asunción de las cargas urbanísticas por parte de los propietarios, vinculadas a la ampliación y refuerzo de las instalaciones existentes y de la conexión a las redes generales. En segundo lugar, se prohíbe que se firmen convenios con EE.LL. o propietarios de superficies en las que se vaya a ejecutar un desarrollo urbanístico, en los que no se salvede la asunción de esos costes, salvo acuerdo del Consejo de Gobierno que puede excepcionar esta prohibición. Por último, se determina que no se otorgarán licencias urbanísticas o autorizaciones ambientales (incluyendo la emisión de la autorización ambiental integrada) si no se ha garantizado el cumplimiento por los propietarios de las referidas cargas mediante cualquier medio válido en Derecho, estimándose ilegal la licencia u autorización otorgada contraviniendo esta cuestión y procediendo el empleo de los oportunos recursos jurídicos (art. 61 de la LARA).

Por otra parte, la LARA prevé la existencia de sistemas de gestión comarcal del agua de uso urbano; de modo que las actuaciones autonómicas supramunicipales y la gestión de los sistemas y servicios derivados de los planes de saneamiento y depuración podrán ser llevados a cabo por estas instituciones, si así lo solicitan y se suscribe el oportuno convenio con el Instituto Aragonés del Agua. Es más, “*a solicitud de las comarcas, el Gobierno de Aragón determinará el ámbito territorial de cada sistema para la gestión del agua de manera conjunta, adaptándose prioritariamente al ámbito territorial de las comarcas*” y “*los sistemas de gestión supramunicipal así definidos constituirán el ámbito de la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma para la ejecución de las infraestructuras de aducción y depuración*” (art. 63 de la LARA). Es pues, evidente, la apuesta del legislador aragonés por este ámbito.

Esta cuestión es desarrollada por el Decreto 141/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento regulador del cobro de las cargas urbanísticas vinculadas a la ampliación y refuerzo de infraestructuras de saneamiento y depuración, a cuyo contenido nos remitimos.

4.- Igualmente, el modelo aragonés aborda la regulación de la figura de la sustitución de los EE.LL. en la ordenación y gestión de los servicios de depuración por parte del Instituto Aragonés del Agua, en los supuestos donde se produzca cualquier de estas dos circunstancias, que califica de *grave riesgo*: cuando de la prestación del servicio se derive un grave riesgo para la salud de las personas¹¹⁷⁶ o cuando se transgreda de forma reiterada la normativa ambiental con grave riesgo para el medioambiente¹¹⁷⁷.

El modelo contempla la posibilidad de que el Instituto Aragonés del Agua asuma también la ordenación y gestión de los servicios de depuración, en los casos donde los municipios no presten dichos servicios, dentro del sistema de gestión supramunicipal del agua de uso urbano (art. 64.4 de la LARA). Esto es, se deja abierta la puerta a que se produzca esta asunción autonómica en todos aquellos casos donde no esté presente la supramunicipalidad, si el Instituto Aragonés del Agua lo estima conveniente y al margen de que el servicio se venga prestando por el municipio¹¹⁷⁸.

5.- La C.A. de Aragón ha instaurado un régimen autonómico de infracciones y sanciones, que contempla tipos específicos para la actividad del saneamiento y la depuración (art. 93 a 107 de la LARA). Por su parte, el art. 107 habilita a los EE.LL. a tipificar en sus respectivas ordenanzas las infracciones y sanciones, según lo estimen conveniente, siempre que respeten el marco que establece la LARA.

¹¹⁷⁶ Para que se produzca la sustitución por el Instituto Aragonés del Agua debe mediar requerimiento del departamento del Gobierno de Aragón competente en materia de salud, ya que es a él a quien compete la declaración de la situación de alerta sanitaria y el acogimiento de las medidas que estime oportunas.

¹¹⁷⁷ En cualquiera de estas dos situaciones, el Instituto Aragonés del Agua requerirá a la E.L. para que, o bien proceda a adoptar las medidas que estime convenientes para la adecuada prestación del servicio, o bien le ordenará su integración en un sistema supramunicipal. Todo ello, al margen de que se impongan las sanciones oportunas por los riesgos generados.

En el caso de que se supere el plazo otorgado por el Instituto Aragonés del Agua sin que se hayan adoptado las medidas señaladas, el mismo, mediante resolución motivada, podrá asumir la gestión y explotación de las infraestructuras de depuración de forma temporal, hasta que se extinga la circunstancia que la generó, trasladando a los EE.LL. incumplidores los gastos de inversión, mantenimiento y explotación de los servicios. Es más, se prevé que estos costes generados por la intervención subsidiaria del Instituto Aragonés del Agua generen créditos a su favor, que podrán compensarse con cargo a créditos que tengan reconocidos los EE.LL. por transferencias incondicionadas por la Administración de la C.A. o por el Instituto Aragonés del Agua (se exige que el crédito sea incondicionado para que pueda compensarse, ya que de lo contrario estaríamos hablando de dinero sujeto a un fin concreto).

¹¹⁷⁸ La diferencia con los casos anteriores es que aquí no nos encontramos ante una prestación deficiente que genera grave riesgo para la salud de las personas o para el medioambiente, sino que simplemente viene justificada esta sustitución por la ausencia de integración en el sistema de gestión supramunicipal del agua. En este caso, el Instituto Aragonés del Agua pasa a subrogarse a todos los efectos, administrativos y económicos, en la posición de la E.L. en cuanto a la prestación del servicio de depuración, tanto ante los usuarios como ante la entidad prestadora del mismo.

6.- En la C.A. de Aragón se ha establecido un régimen económico-financiero plasmado en la Ley 8/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula el Impuesto Medioambiental sobre las Aguas Residuales de Aragón¹¹⁷⁹.

7.- Cerramos este breve repaso dando cuenta de que la C.A. de Aragón cuenta con un reglamento de vertidos de aguas residuales a las redes municipales de alcantarillado, aprobado mediante el Decreto 38/2004, de 24 de febrero¹¹⁸⁰.

4.2 Canarias

El territorio canario goza desde antaño de un régimen especial sustantivo en materia de aguas, marcado por su insularidad.

1.- Ello se refleja en su normativa y en la delimitación del reparto competencial entre los EE.LL. y la C.A. canaria en materia de saneamiento y depuración. La Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias¹¹⁸¹ (LMC) afirma que son competencias propias del municipio aquellas cuya titularidad le atribuyen las leyes del Estado y las de la C.A. de Canarias (art. 10.1 de la LMC) y, en particular, aquellas que le sean asignadas por las leyes sectoriales de esta C.A. en materia de medio ambiente (art. 11.j de la LMC). No efectúa, en su cuerpo normativo, ningún reconocimiento específico en materia hídrica. Tampoco la Ley de Aguas de Canarias lo hace. No así su normativa de desarrollo (reglamento de vertidos), que sí procede a atribuirle al municipio el control de sus servicios de alcantarillado y depuración de aguas residuales.

Es la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas de Canarias (LAC)¹¹⁸², el paraguas normativo de la Administración hidráulica en la C.A. de Canarias, la norma más importante del sector. Ya su Exposición de Motivos se evidencia su preocupación por el saneamiento, definiendo el agua como un recurso “*valioso y escaso*” que debe estar disponible en la “*cantidad y calidad*” necesarias.

¹¹⁷⁹ BO. de Aragón núm. 259, de 23 de diciembre de 2021.

¹¹⁸⁰ BO. de Aragón núm. 30, de 10 de marzo de 2004.

¹¹⁸¹ BO. de Canarias núm. 70, de 14 de abril de 2015.

¹¹⁸² BO. de Canarias núm. 94, de 27 de julio de 1990; rect. BO. de Canarias núm. 133, de 24 de octubre de 1990.

Para un estudio más pormenorizado de esta ley, *vid.* NIETO, A., “La legislación de aguas de Canarias”, en *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas* (coord. A. Embid Irujo), Tecnos, Madrid, 1993, pp. 101-119; asimismo, sobre las particularidades del Derecho hídrico en Canarias en el terreno del saneamiento y la depuración, *vid.* SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, *op. cit.*, pp. 224 y 225.

La competencias y funciones administrativas de esta C.A. son ejercidas por el Gobierno de Canarias, la Consejería competente del Gobierno canario y los Cabildos Insulares, en cuanto que son la E.L. a la que se adscriben administrativamente los Consejos Insulares de Aguas (estos últimos son quienes ejercen en cada isla las funciones que la legislación general atribuye a los Organismos de cuenca y las competencias que le otorga la LAC)¹¹⁸³. La LAC distribuye adecuadamente las competencias entre las diversas entidades en los arts. 7 a 10 de la LAC¹¹⁸⁴.

2.- En cuanto al impulso de la supramunicipalidad para la gestión de las aguas, la LAC prevé, específicamente, que los Consejos Insulares de Aguas promuevan *“la constitución de mancomunidades de municipios, consorcios o entidades análogas, en orden a la mejor gestión o máxima protección del recurso, singularmente en lo*

¹¹⁸³ Puede accederse a las páginas oficiales de los distintos Consejos Insulares del Agua en las siguientes páginas webs:

CONSEJO INSULAR DE AGUAS DE LA PALMA, disponible en la URL: <https://lapalmaaguas.com/> (con acceso 09.03.2024).

CONSEJO INSULAR DE AGUAS DE LANZAROTE, disponible en la URL: <https://aguaslanzarote.com/wps/> (con acceso 09.03.2024).

CONSEJO INSULAR DE AGUAS DE FUERTEVENTURA, disponible en la URL: <http://www.aguasfuerteventura.com/#gsc.tab=0> (con acceso 09.03.2024).

CONSEJO INSULAR DE AGUAS DE GRAN CANARIA, disponible en la URL: <http://www.aguasgrancanaria.com/> (con acceso 09.03.2024).

CONSEJO INSULAR DE AGUAS DE TENERIFE, disponible en la URL: www.aguastenerife.org (con acceso 09.03.2024).

CONSEJO INSULAR DE AGUAS DE LA GOMERA, disponible en la URL: <https://aguasgomera.es/> (con acceso 09.03.2024).

CONSEJO INSULAR DE AGUAS DE EL HIERRO, disponible en la URL: www.aguaselhierro.com (con acceso 09.03.2024).

¹¹⁸⁴ Corresponde al Gobierno de Canarias la elaboración del Plan Hidrológico de Canarias; la aprobación definitiva de los Planes Hidrológicos Insulares, Parciales y Especiales (entre los que estarían los planes de saneamiento); la elaboración de los programas de obras de interés regional y la elevación al Gobierno de la Nación de propuestas de obras de interés general; la coordinación de las Administraciones hidráulicas entre sí y con la Administración estatal; o la cooperación en el ejercicio de las competencias que en relación con su protección ostenten las distintas AA.PP. en Canarias (art. 7 apartados b, c, d, e, y h.bis de la LAC).

Es competencia de los Cabildos Insulares la aprobación provisional del Plan Hidrológico Insular (art. 8.2 de la LAC). Además, estos ejercerán, a través de los Consejos Insulares de Aguas: la conservación y policía de obras hidráulicas; la administración insular de las aguas terrestres; o las obras hidráulicas, excepto las que se declaren de interés regional o general (art. 8.1 apartados a, b y c de la LAC).

Son funciones de los Consejos Insulares de Aguas: la elaboración y aprobación inicial de los Planes y Actuaciones Hidrológicas; el control de la ejecución del planeamiento hidrológico; 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; la instrucción de todos los expedientes sancionadores y la resolución de los seguidos por faltas *leves y menos graves*; la ejecución y control de los programas de calidad de las aguas; la realización de las obras hidráulicas de responsabilidad de la C.A. en la isla; la determinación de los precios del agua; la prestación de toda clase de servicios técnicos relacionados con el cumplimiento de sus fines y, cuando proceda, el asesoramiento a las AA.PP., así como a los particulares; y, en general, todas las actividades relativas a la administración de las aguas insulares no reservadas a otros organismos (art. 10 apartados c, d, e, g, h, i, j, k, l, o y p de la LAC).

referente al abastecimiento y saneamiento de las poblaciones” (art. 28.1 de la LAC). El Consejo Insular de Lanzarote creó en 1974 el Consorcio del Agua de Lanzarote¹¹⁸⁵ que, a día de hoy, continúa funcionando y del que, a su vez, depende una empresa pública: Insular de Aguas de Lanzarote, S.A. (INALSA), encargada de la gestión del servicio¹¹⁸⁶.

Además, se regula una previsión de interés, al estipular que la aprobación de ayudas económicas para el saneamiento, el otorgamiento de concesiones y la autorización de establecimientos de producción industrial podrá estar condicionada a la constitución de esas entidades supramunicipales (art. 28.2 de la LAC).

El modelo canario regula la figura de la asunción del servicio de depuración por razones de interés general, y con carácter temporal, por parte de los Consejos Insulares en caso de incumplimiento por parte de los municipios (arts. 69 y 70 de la LAC)¹¹⁸⁷.

3.- La LAC también acoge la planificación, en la que se prevén varios aspectos relacionados con el saneamiento¹¹⁸⁸.

¹¹⁸⁵ CONSORCIO DEL AGUA DE LANZAROTE, disponible en la URL: <https://consorcioaqualanzarote.com/> (con acceso 07.03.2024).

¹¹⁸⁶ Este consorcio aprobó el Reglamento del servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento de la Isla de Lanzarote, de 8 de abril de 2003. BO. de Canarias núm. 65, de 30 de mayo de 2003. Este reglamento precisa cómo debe usarse la red de alcantarillado, el control de los vertidos, su calidad y cantidad, y se establecen una serie de derechos y obligaciones para los usuarios.

¹¹⁸⁷ Este precepto se desarrolla en el art. 43 del RCVDPH, en el que se señala que se repercutirán los gastos causados al titular de la autorización.

Obviamente, la adopción de esta decisión de intervención de las instalaciones depuradoras requiere seguir un *iter* procedimental, que se detalla pormenorizadamente en el art. 44 del RCVDPH: “cuando el Consejo Insular competente compruebe el mal funcionamiento de una estación depuradora de aguas residuales correspondiente a un vertido autorizado, y se den las circunstancias previstas en el apartado 1 del artículo anterior (razones de interés general), procederá del siguiente modo: 1. Se notificarán a los titulares de la autorización los hechos advertidos, para que en el plazo conferido se tomen las medidas necesarias o se introduzcan las modificaciones que permitan el perfecto funcionamiento de las instalaciones. 2. En el supuesto de que el interesado no cumplimente el requerimiento de que ha sido objeto, y tras el oportuno trámite de vista y audiencia, el Consejo Insular podrá acordar la gestión directa o indirecta de la estación depuradora durante el plazo que estime oportuno, el cual será susceptible de prórroga, a su criterio. 3. De adoptarse por la gestión indirecta de las instalaciones, el Consejo Insular podrá acudir bien a las empresas de vertidos previstas en el artículo 33 de este Reglamento, o a cualquier otro Ente público o privado que considere idóneo. 4. En tanto se tramita y resuelve el expediente de intervención de instalaciones depuradoras, se podrá acordar por el Consejo Insular, como medida cautelar, la cesación de cualquier vertido que pudiera dimanar de las mismas”. Todo ello, con independencia de la tramitación del oportuno expediente sancionador.

¹¹⁸⁸ Esta planificación tiene como objetivo general, entre otros, proteger la calidad del recurso. En el caso canario, estos planes vienen integrados por el Plan Hidrológico de Canarias, los Planes Hidrológicos Insulares, los Planes Hidrológicos Parciales y Especiales y las Actuaciones Hidrológicas (art. 29 de la LAC). En estos planes se contienen, obviamente, ciertos detalles que afectan al saneamiento y depuración.

El Plan Hidrológico de Canarias recoge la definición de las obras de interés regional, las previsiones de financiación de obras, el establecimiento de subvenciones sectoriales o las directrices a seguir en las zonas con riesgo de contaminación (art. 33 de la LAC).

En los Planes Hidrológicos Insulares se dispone, específicamente, que deberán describir las presiones e incidencias antrópicas significativas sobre las aguas (deberá incorporarse un resumen de

4.- El régimen de infracciones relacionadas con el saneamiento se residencia en un único precepto de la LAC [art. 124 apartados a), c), f) y g)]¹¹⁸⁹; muy escueto y que viene a ser desarrollado por el Decreto 276/1993, de 8 de octubre, por el que se establece el Reglamento sancionador de la Ley de Aguas de Canarias (RSLAC)¹¹⁹⁰, que se encarga de perfilar y calificar con gran detalle este régimen sancionador, bajo la habilitación legal que le brinda el art. 125 de la LAC.

5.- El modelo canario condiciona la realización de los vertidos de aguas residuales a una autorización previa y encarga la vigilancia de su cumplimiento a los Consejos Insulares (arts. 64 a 72 de la LAC).

En Canarias contamos con un reglamento específico para el control de vertidos: 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 (RCVPDPH)¹¹⁹¹. Esta norma realiza un reparto competencial exhaustivo entre el Gobierno canario¹¹⁹², la

controles previstos sobre vertidos puntuales y otras actividades con incidencia, sin perjuicio de la competencia estatal exclusiva en materia de vertidos, las medidas estimadas y las infraestructuras básicas requeridas).

Los Planes Hidrológicos Parciales y Especiales pueden aplicarse a toda la isla o a un área delimitada de la misma, pero en ellos solo se tratan algunos aspectos de los contemplados en el Plan Insular que acabamos de describir (art. 42 de la LAC).

El desarrollo de esta planificación se lleva a cabo conforme al Decreto 165/2015, de 3 de julio, por el que se aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica para las Demarcaciones Hidrográficas Intracomunitarias de la C.A. de Canarias (IPHC) [BO. de Canarias núm. 134, de 13 de julio de 2015; rect. BO. de Canarias núm. 194, de 5 de octubre de 2015], que determina los criterios técnicos para la homogeneización y sistematización de los planes hidrológicos de cuenca canarios. Es en esta norma donde encontramos un concepto de la aglomeración urbana en el ámbito canario (apartado 1.2.58) que recoge literalmente la definición del art. 2 del RDLNTARU. También se estipula que los planes hidrológicos deberán precisar ciertos datos en relación con las aguas residuales urbanas (apartado 3.1.2.2.6).

¹¹⁸⁹ Véanse la STSJ de Canarias (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Santa Cruz de Tenerife) núm. 541/1998, de 14 de mayo, donde el Consejo Insular de Aguas de Tenerife sanciona a un hotel por el vertido realizado a través de una filtración producida en la junta de la tubería de su depuradora; o la STSJ de Canarias (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Santa Cruz de Tenerife) núm. 980/1998, de 11 de septiembre, donde se sanciona a una empresa por la realización de vertidos de aguas sin depurar.

¹¹⁹⁰ BO. Canarias núm. 157, de 13 de diciembre de 1993.

¹¹⁹¹ BO. Canarias núm. 104, de 24 de agosto de 1994.

Sus preceptos se aplican a todos los vertidos que incidan, ya sea de forma directa o indirecta, sobre el dominio público hidráulico, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada de los terrenos afectados, el tipo de actividad que los origine, o el método empleado para realizarlos (art. 1 RCVPDPH).

¹¹⁹² De conformidad con el art. 7 del RCVPDPH, le corresponde fijar y variar el listado de sustancias prohibidas y restringidas en todo tipo de efluentes y vertidos; prohibir en ciertas zonas y previa audiencia del Consejo Insular respectivo, las actividades y procesos cuyos efluentes puedan representar un riesgo de contaminación grave de las aguas, a pesar del tratamiento que se les aplique; decidir la revocación definitiva de las autorizaciones de vertidos por causas sobrevenidas o por modificación de las que sirvieron para motivar su otorgamiento; la clausura de las instalaciones causantes de vertidos contaminantes; precisar la unidad de contaminación a efectos del canon de vertidos y conferirle unos valores mínimos y máximos para todo el archipiélago; y cualesquiera otras competencias que le reconozca la normativa.

Consejería competente en materia de aguas¹¹⁹³, los Consejos Insulares¹¹⁹⁴ y los municipios¹¹⁹⁵.

Asimismo, merece la pena destacar que el Consejo insular podrá dictar normas técnicas al efecto de proteger los sistemas de alcantarillado, *“incluso sobre las características que deberán reunir las aguas del servicio de abastecimiento domiciliario”* (art. 42.2 del RCVDPH). Esta es una modulación por parte de la normativa autonómica de las competencias municipales sobre el abastecimiento y el alcantarillado municipales.

¹¹⁹³ De conformidad con el art. 8 del RCVDPH, le corresponde: la instrucción y tramitación de los expedientes que deban elevarse al Gobierno canario; sustituir a los Consejos Insulares en su caso; emitir los informes técnicos autonómicos que se requieran; la canalización de subvenciones para construir obras hidráulicas o instalaciones de plantas depuradoras; contribuir a la elaboración de los programas económicos del Gobierno canario cuyas acciones incidan sobre el medio hídrico; la coordinación interadministrativa para las acciones que afecten a la calidad de las aguas; brindar asesoramiento en relación a los asuntos relativos a los sistemas de medición, depuración y control de aguas residuales y a las acciones orientadas a avalar que los vertidos son inocuos; promover convenios, consorcios, mancomunidades y cuantos sistemas de cooperación permitan mejorar la calidad de los vertidos o la reutilización de las aguas residuales, así como la de las fusiones o conciertos de empresas o comunidades de aguas que redunden en el mismo fin. En esos *“cuantos sistemas de cooperación permitan mejorar la calidad de los vertidos o la reutilización de las aguas residuales”* tendrían cabida las aglomeraciones urbanas para depurar las aguas.

¹¹⁹⁴ A tenor del art. 9 del RCVDPH, se encargan de: la aprobación de los reglamentos y ordenanzas de régimen interno en materia de vertidos; la tramitación, concesión y la precisión de las condiciones de las autorizaciones de vertidos y de las empresas gestoras del servicio de conducción, tratamiento y vertido de aguas residuales; decidir la suspensión con carácter temporal de las autorizaciones de vertidos, alterarlas por causas sobrevenidas y trasladar al Gobierno la propuesta de su revocación; suspender las actividades que den lugar a vertidos contaminantes con carácter temporal, adoptar las medidas correctoras que resulten necesarias y elevar al Gobierno la propuesta de clausura de actividades; asumir la gestión temporal de las instalaciones particulares de depuración, debido al incumplimiento de las condiciones que constan en la autorización de vertido, en los supuestos en que su paralización pueda provocar graves daños para el interés general; vigilar las instalaciones públicas de depuración y subrogarse con carácter temporal en su gestión, cuando ello resulte procedente de conformidad con el art 70.2 de la LAC; introducir en la elaboración de los Planes Hidrológicos Insulares las previsiones relativas a: *“instalaciones de depuración y reutilización de aguas residuales; clasificación de los cauces y acuíferos de la isla, o del terreno suprayacente a estos últimos, según su capacidad de admisión de vertidos; definición de las calidades y cantidades admisibles de los diversos productos contaminantes en el marco de los niveles fijados por el Gobierno, y demás adecuadas a la protección del dominio público hidráulico insular”*; precisar, a la hora de elaborar los Planes Hidrológicos Insulares, las zonas sensibles y perímetros de protección; determinar el valor de la unidad de contaminación a efectos del canon de vertido entre las cuantías máxima y mínima autorizadas por el Gobierno; gestionar y recaudar el canon de vertido; y, en general, aquellas acciones concernientes a los vertidos que no vengan asignadas por la normativa aplicable a otros organismos.

¹¹⁹⁵ Son responsables de los servicios de alcantarillado y de tratamiento o depuración de aguas residuales en los términos de la legislación de régimen local (art. 10 del RCVDPH). Entre sus atribuciones, señala que deben: verificar la observancia de la normativa aprobada por las Administraciones hidráulicas sobre sustancias admisibles en los sistemas públicos de alcantarillado; garantizar el buen funcionamiento de sus servicios de depuración, así como la vigilancia de los ubicados en las urbanizaciones no conectadas al sistema general; controlar los efluentes de sus servicios de alcantarillado y depuración de aguas residuales; y facilitar la información que les sea requerida por los Consejos Insulares o el Gobierno de Canarias.

6.- El modelo canario también ha regulado el régimen económico-financiero de los vertidos (art. 63 de la LAC y arts. 46 a 50 del RCVDPH) y creado un canon de vertido.

En definitiva, la C.A. canaria contiene un régimen bastante completo sobre el saneamiento y depuración de las aguas, si bien sus previsiones no son extrapolables a otras CC.AA. dada su especificidad por el hecho insular y porque cuenta con un régimen especial en materia de aguas.

4.3 Cantabria

1.- Abordemos ahora la delimitación del reparto competencial entre los EE.LL. y la C.A. en materia de saneamiento y depuración en el modelo cántabro. Esta C.A. es de las pocas que actualmente carece de una Ley autonómica reguladora del régimen local, si bien se ha anunciado ya su futura redacción y aprobación¹¹⁹⁶.

Por el contrario, sí cuenta la C.A. de Cantabria con una norma autonómica sectorial específica sobre nuestra materia objeto de estudio: la Ley 2/2014, de 26 de noviembre, de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Cantabria (LASAC)¹¹⁹⁷; a la que hemos de acudir para precisar la delimitación competencial.

Es competencia de la C.A., de conformidad con el art. 4 de la LASAC: implantar y ejecutar la política autonómica en materia de saneamiento, sin perjuicio de las competencias estatales y municipales al respecto (art. 4.1 inciso primero de la LASAC);

¹¹⁹⁶ INAP, “Urrutia anuncia una Ley de régimen local para Cantabria y un extenso plan para reducir la burocracia y agilizar los trámites en la nueva legislatura”, 4 de octubre de 2023, disponible en la URL: <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1514364> (con acceso 31.01.2024).

¹¹⁹⁷ BO. Cantabria núm. 234, de 4 de diciembre de 2014.

La LASAC pone en el eje central el tema competencial al señalar su Preámbulo que: “*resulta imprescindible la delimitación de las competencias que al respecto asumen la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales, en concreto, los municipios, de manera que se logre la cooperación entre ambas instancias administrativas y se consiga la racionalización de los esfuerzos públicos en la construcción y gestión de todas estas infraestructuras. Todo esto para conseguir el mayor grado posible de eficiencia de las inversiones y, sobre todo, garantizar la calidad de los suministros y la adecuada evacuación y tratamiento de las aguas residuales antes de su vertido a los ecosistemas*”.

Igualmente, la LASAC desarrolla con esmero las definiciones que alberga. Define *aglomeración urbana* como la “*zona geográfica formada por uno o varios municipios, o por parte de uno o varios de ellos, que por su población o actividad económica constituya un foco de generación de aguas residuales urbanas que justifique su recogida y conducción a una estación depuradora de agua residual urbana, o a un punto de vertido final*” (art. 3.20 de la LASAC); y *aglomeración rural* como la “*zona geográfica formada por una o varias viviendas o establecimientos cuya población, actividad económica o ubicación no justifiquen su incorporación a una aglomeración urbana y que deben disponer de un sistema individual de tratamiento*” (art. 3.21 de la LASAC). El último Plan General de Abastecimiento y Saneamiento de Cantabria de 2015 fija en 338 las aglomeraciones urbanas y 244 las aglomeraciones rurales.

Sobre la regulación anterior de las aguas en esta C.A., vid. FANLO LORAS, A., “Aragón, La Rioja, Cantabria y Navarra...*op. cit.*”, pp. 48-86.

declarar las infraestructuras consideradas de interés autonómico (art. 4.2 inciso segundo de la LASAC); elaborar y aprobar el Plan General de Abastecimiento y Saneamiento [art. 4.2.a) de la LASAC]¹¹⁹⁸; elaborar y aprobar los programas y proyectos de obras y de explotación, así como ejecutar, conservar, mantener y explotar las infraestructuras de saneamiento de interés autonómico [art. 4.2.a) de la LASAC]; aprobar y ejecutar los programas y proyectos de obras y de explotación y, en su caso, conservar, mantener y explotar las infraestructuras de saneamiento que sin ser de interés de la autonómico sean asumidas por la C.A., ya sea mediante delegación, encomienda de gestión¹¹⁹⁹, convenio o cualquier otro instrumento jurídico [art. 4.2.c) de la LASAC]; regular y controlar los vertidos en las infraestructuras de saneamiento de interés autonómico, así como en el dominio público marítimo-terrestre [art. 4.2.e) de la LASAC]; prestar los servicios de saneamiento supramunicipales y aquellos otros que la C.A. asuma en sustitución de los municipios competentes [art. 4.2.f) de la LASAC]; regular y gestionar las situaciones de contaminación extraordinaria o de cualquier otro estado de urgencia o necesidad en materia de saneamiento [art. 4.2.g) de la LASAC]; redactar las normas de gestión y explotación de los servicios de su competencia [art. 4.2.h) de la LASAC]; gestionar, recaudar e inspeccionar los tributos previstos en la presente Ley [art. 4.2.i) de la LASAC]; colaborar con los municipios en la planificación, ejecución, conservación, mantenimiento y explotación de las obras y servicios de competencia municipal [art. 4.2.j) de la LASAC]. Finalmente, se prevé una cláusula residual que contempla cualesquiera otras funciones en materia de saneamiento a las que aluda la LASAC o le atribuya el resto del Ordenamiento jurídico [art. 4.2.k) de la LASAC]¹²⁰⁰.

De otro lado, es competencia de los municipios cántabros: planificar la red de saneamiento municipal [art. 5.1.a) de la LASAC]; prestar el servicio de saneamiento

¹¹⁹⁸ El actual Plan General de Abastecimiento y Saneamiento de Cantabria es el aprobado por el Decreto 33/2015, de 14 de mayo. BO. de Cantabria núm. 41-extraordinario, de 9 de junio de 2015.

¹¹⁹⁹ A modo de muestra, véase el Convenio de encomienda de gestión realizada por el Gobierno de Cantabria a la empresa Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía de Cantabria, S. A. (MARE), para la gestión de la red de saneamiento y depuración de aguas residuales de Cantabria, suscrito el 19 de marzo de 2019, en vigor hasta el 30 de noviembre de 2024. BO. de Cantabria núm. 60, de 26 de marzo de 2019.

MARE es una empresa pública dependiente de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Cantabria. Puede accederse a su página web en MEDIOAMBIENTE, AGUA, RESIDUOS Y ENERGÍA DE CANTABRIA, S.A. (MARE), <https://www.mare.es/home> (con acceso 30.01.2023).

¹²⁰⁰ Aquí tendría cabida la coordinación de la actuación municipal en materia de saneamiento, así como el empleo de instrumentos de cooperación encaminados a la colaboración con los municipios en la prestación de servicios de su competencia (art. 8.2 de la LASAC); la sustitución en caso de incumplimiento municipal (art. 18 de la LASAC); y la creación y mantenimiento de una base de datos donde se recojan los resultados de las muestras analíticas de los vertidos de aguas residuales (art. 19.3 de la LASAC).

municipal, que comprende, en todo caso, el alcantarillado [art. 5.1.c) de la LASAC]; ejecutar, conservar, mantener y explotar la red de saneamiento municipal, así como las infraestructuras de su titularidad cuando no revistan interés autonómico [art. 5.1.d) de la LASAC]; aprobar las tarifas de los servicios que presten [art. 5.1.e) de la LASAC]; controlar los vertidos de aguas residuales en las redes de saneamiento municipal, así como las infraestructuras de saneamiento de su titularidad que no sean de interés autonómico [art. 5.1.g) de la LASAC]; elaborar y aprobar las normas reguladoras de los servicios de su competencia [art. 5.1.h) de la LASAC]; promocionar la redacción de planes y proyectos de obras de saneamiento de interés autonómico o, en su caso, su formulación, para que posteriormente los apruebe el órgano competente de la Administración autonómica (art. 5.1.i) de la LASAC)¹²⁰¹.

2.- El modelo cántabro acoge la sustitución subsidiaria de las funciones municipales por parte de la C.A., y a costa de los primeros, en dos circunstancias, a saber: en el supuesto de que los municipios se vieran imposibilitados para ofrecer una prestación del servicio adecuada por carecer de recursos personales o materiales (habrá de acreditarse para evitar que se use como subterfugio para eludir el ejercicio de sus competencias); o, en el caso de que el E.L. no haya adoptado las medidas necesarias para la prestación del servicio conforme a la normativa, siempre que de ello pueda provocar una *“alteración perjudicial de la calidad o cantidad del agua de abastecimiento para consumo público, o de la calidad del agua del medio receptor de los efluentes procedentes de los sistemas de saneamiento”* (art. 18 de la LASAC).

3.- El modelo cántabro determina las obras de las infraestructuras de saneamiento que legalmente revisten interés autonómico (art. 6 de la LASAC)¹²⁰².

¹²⁰¹ Resulta muy importante subrayar que este reparto competencial en relación a las infraestructuras de saneamiento de aguas, *“no será de aplicación hasta que se proceda a la suscripción del oportuno convenio entre el Gobierno de Cantabria y el municipio correspondiente, cuando no coincida en la misma Administración la competencia y la titularidad sobre las infraestructuras mencionadas”* (DT primera de la Ley). Por lo que queda supeditado a la firma del convenio.

Asimismo, en relación a esas competencias tanto autonómicas como municipales, se reconoce que las mismas podrán ser delegadas o encomendadas a los municipios o a la Administración autonómica respectivamente, o acudir a otro instrumento de cooperación entre ambas Administraciones cuando ello contribuya a mejorar la eficacia en la gestión de las competencias; por tanto, este último inciso juega como una límite al ejercicio de estos instrumentos. Igualmente, se estipula que estos acuerdos o convenios adoptados con este fin no podrán tener carácter indefinido, sino que necesariamente habrá de pactarse una duración determinada que podrá alcanzar hasta los diez años de vigencia, pudiendo, no obstante, ser prorrogados mediante sucesivos períodos de 10 años (art. 4.3 y 5.2 de la LASAC).

¹²⁰² Se conceden a estas obras una serie de prerrogativas (art. 7.2 de la LASAC) y se determina que prevalecerán sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico (art. 7.3 de la LASAC).

4.- La C.A. de Cantabria regula de manera pormenorizada el Plan General de Abastecimiento y Saneamiento, como instrumento clave para la ordenación de los aprovechamientos hidráulicos (arts. 9 a 14 de la LASAC). A diferencia de otras CC.AA. que aprueban separadamente planes de abastecimiento y planes de saneamiento, esta C.A. ha optado por su aprobación unificada, lo que, a nuestro juicio, constituye un acierto. También nos resulta muy clarificador que se deba recoger en el Plan la competencia autonómica, municipal o incluso estatal de las infraestructuras que incorpora para que no haya ningún género de dudas a este respecto [art. 13.2.b) de la LASAC].

5.- La C.A. de Cantabria ha establecido un régimen económico-financiero (arts. 20 a 37 de la LASAC) donde se regula el canon del agua residual¹²⁰³.

6.- Del mismo modo, esta C.A. también ha instaurado un régimen sancionador en relación con el abastecimiento y el saneamiento (art. 47 de la LASAC).

7.- La LASAC establece la prohibición de realizar vertidos a las redes de saneamiento de aguas residuales que puedan deteriorar los sistemas, para lo que se deben especificar reglamentariamente unas normas de calidad aplicables a los vertidos

¹²⁰³ Estos preceptos se desarrollan por el Decreto 36/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Económico-Financiero del abastecimiento y saneamiento de aguas de la Comunidad Autónoma de Cantabria. BO. de Cantabria núm. 35-extraordinario, de 29 de mayo de 2015.

En relación con el canon de saneamiento, debemos tener presente la siguiente normativa: Orden de la Consejería de Medio Ambiente MED/9/2006, de 23 de marzo, por la que se desarrolla el Reglamento del Régimen Económico-Financiero del Canon de Saneamiento de Cantabria en lo referente a los modelos de autoliquidación, declaración y liquidación. BO. de Cantabria núm. 64, de 31 de marzo de 2006. Orden de la Consejería de Medio Ambiente MED/23/2007, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el modelo 670 WEB de autoliquidación del Impuesto del Canon de Saneamiento. BO. de Cantabria núm. 58-extraordinario, de 28 de diciembre de 2007. Orden de la Consejería de Medio Ambiente MED/27/2008, de 15 de diciembre, por la que se aprueba el modelo 671 WEB de declaración anual resumen de autoliquidación y facturación del Canon de Saneamiento, el modelo 672 WEB de declaración anual de recibos impagados y el modelo 673 WEB de declaración de importes recibidos previamente justificados. BO. de Cantabria núm. 249, de 26 de diciembre de 2008. Orden de la Consejería Economía, Hacienda y Empleo HAC/24/2015, de 29 de mayo, por la que se aprueba el modelo 740 WEB de solicitud para bonificación fiscal de la cuota tributaria del Canon del Agua Residual Doméstica en Cantabria. BO. de Cantabria núm. 36-extraordinario, de 1 de junio de 2015. Orden de la Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social UMA/1/2016, de 21 de enero, por la que se publica la relación de núcleos en los que se suspende la aplicación efectiva del canon de agua residual doméstica. BO. de Cantabria núm. 22, de 3 de febrero de 2016. Orden de la Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social UMA/8/2016, de 29 de marzo, por la que se determina la consideración de los vertidos como domésticos o industriales a efectos del Canon de Aguas Residual. BO. de Cantabria núm. 71, de 14 de abril de 2016. Orden de la Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social UMA/31/2016, de 7 de noviembre, por la que se prueban los modelos de declaración a presentar por los sujetos pasivos del Canon del Agua Residual creado por la Ley de Cantabria 2/2014, de 26 de noviembre, de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de la Comunidad Autónoma de Cantabria. BO. Cantabria núm. 223, de 21 de noviembre de 2016.

(art. 17.2 de la LASAC). Asimismo, en virtud de su DA segunda, se exige la adaptación de las Ordenanzas locales tanto a la LASAC, como a sus normas de desarrollo y al Plan General de Abastecimiento y Saneamiento de Cantabria.

Precisamente, en relación a ello, una de las normas más relevantes en esta C.A. es el Decreto 18/2009, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Público de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de Cantabria¹²⁰⁴.

Finalmente, la C.A. cántabra ha promulgado el Decreto 47/2009, de 4 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Vertidos desde Tierra al Litoral de Cantabria¹²⁰⁵.

4.4 Castilla-La Mancha

Esta C.A. cuenta con una reciente Ley de Aguas (de 2022 y reformada en 2024), que regula el sector con alto grado de detalle. No la hemos seleccionado para su exposición en esta sede con carácter principal porque muchas de sus previsiones están pendientes de desarrollo reglamentario, de modo que no podemos conocer su poso práctico real¹²⁰⁶.

1.- De cara a la delimitación del reparto competencial entre los EE.LL. y la C.A. en materia de saneamiento y depuración, la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades

¹²⁰⁴ BO. de Cantabria núm. 57, de 24 de marzo de 2009.

Regula las condiciones previas para la conexión al sistema público de saneamiento y los requisitos y características que debe reunir la acometida al sistema (arts. 5 y 6); la obtención del permiso de vertido y su régimen jurídico (arts. 9 a 16); así como una serie de prohibiciones y limitaciones (Anexos I y II).

Por su incidencia en el terreno de la competencia, hemos de resaltar que el permiso de vertido al sistema público de saneamiento en baja o a los colectores generales se otorgará por la Administración competente correspondiente. En el supuesto de que la solicitud se refiera a un sistema público saneamiento en baja, *“el gestor de dicho saneamiento (Entidad Local o Sociedad Gestora del Servicio Público) deberá consultar, con carácter previo, a la entidad Gestora del sistema General de Saneamiento, los caudales y concentraciones máximas admisibles del vertido para el que se solicita el permiso, con el fin de que los caudales sean asumibles hidráulicamente por el sistema y que las concentraciones no alteren las características de diseño de las instalaciones de depuración o del medio receptor al que se vierte”* (art. 10.2). Se establece así una medida de coordinación.

Este reglamento acoge diversas normas de mantenimiento, reposición y explotación de las instalaciones (arts. 18 y 19); disciplina cómo actuar frente a situaciones de emergencia (arts. 21 a 24), desarrolla ciertos aspectos de la actividad inspectora y de control (art. 25), así como consagra ciertos preceptos (arts. 34 a 37) a las relaciones interadministrativas (entre ellos, la obligación de comunicar a la Consejería de Medioambiente los permisos de vertido otorgados, las situaciones de emergencia que acaezcan en las instalaciones que gestionan o los resultados analíticos del sistema).

¹²⁰⁵ Se ocupa de regular los vertidos que, de forma directa o indirecta, se realicen desde tierra a cualquier bien del dominio público marítimo-terrestre del litoral de la C.A. cántabra, si bien quedan excluidos de su ámbito de aplicación los vertidos realizados por actividades industriales e instalaciones sometidas a la autorización ambiental integrada. BO. de Cantabria núm. 119, de 23 de junio de 2009.

¹²⁰⁶ Sobre la Administración hídrica anterior en esta Comunidad, *vid.* CANTERO MARTÍNEZ, J., “Administración hídrica de Castilla-La Mancha”, en *Diccionario de Derecho de Aguas* (Coord. A. Embid Irujo), Iustel, Madrid, 2007, pp. 80-87.

Locales de Castilla-La Mancha¹²⁰⁷, no realiza ningún desarrollo o matización de la LBRL en cuanto a las competencias municipales en este terreno; por lo que, una vez más, hemos de acudir a la legislación sectorial autonómica para conocer el reparto competencial.

Actualmente, es la Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de Castilla-La Mancha (LACM)¹²⁰⁸, la ley de cabecera castellano-manchega para este sector. Allí se recogen las competencias atribuidas a la Administración regional castellano-manchega y a los EE.LL., en sus arts. 6 y 7, delimitando muy bien a ambos grupos.

De un lado, corresponden a la C.A. las siguientes funciones (seleccionamos las más relacionadas con nuestro ámbito de estudio): en materia de planificación, llevar a cabo la planificación autonómica general de la depuración de aguas residuales, en coordinación y de conformidad con los planes hidrológicos de cuenca [art. 6.a)]; coordinar los EE.LL. [art. 6.b)]; aprobar la financiación de las inversiones proyectadas en la planificación [art. 6.e)]; implantar órganos de gestión y mecanismos de control que ratifiquen el cumplimiento de la planificación, así como una eficaz explotación y mantenimiento de las infraestructuras [art. 6.h)]; realizar la evaluación del impacto ambiental de los diferentes planes y proyectos; en materia de obras, proyectar, ejecutar y gestionar las infraestructuras declaradas de interés regional de la C.A., así como recaudar y gestionar los tributos asignados para ello [art. 6.c) de la LACM]; colaborar técnicamente con los EE.LL. en la gestión de otras infraestructuras hidráulicas [art. 6.d) de la LACM]; y fomentar la eficiencia de las instalaciones en el marco de las competencias hídricas de la Administración regional, tanto en lo relativo al uso y consumo de agua como en lo que respecta al consumo energético de las instalaciones¹²⁰⁹ [art. 6.i) de la LACM],

Para llevar a cabo estas competencias autonómicas, se mantiene la estructura instaurada previamente a la LACM, situándose al frente de la misma la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha¹²¹⁰ (art. 8 de la LACM). Entre sus funciones sobresale la

¹²⁰⁷ BO. de Castilla-La Mancha núm. 25, de 27 de marzo de 1991; rect. BO. de Castilla-La Mancha, núm. 29, de 12 de abril de 1991.

¹²⁰⁸ BO. de Castilla-La Mancha núm. 40, de 28 de febrero de 2022.

¹²⁰⁹ Esta última previsión resulta francamente interesante y no se contiene en todas las legislaciones autonómicas. Se aplicaría, por ejemplo, al consumo energético que requiere una planta depuradora para su funcionamiento; poniendo de manifiesto la necesidad de la potenciación del binomio agua y energía.

¹²¹⁰ Organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito a la Consejería competente en materia de aguas. Decreto 179/2010, de 1 de julio, aprueba los Estatutos del Organismo Autónomo Agencia del Agua de Castilla-La Mancha. BO. de Castilla-La Mancha núm. 128, de 6 de julio de 2010.

programación, promoción, aprobación, ejecución y explotación de las infraestructuras hidráulicas declaradas de interés autonómico. A la Entidad de Derecho Público denominada Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha¹²¹¹, adscrita a esta Agencia del Agua, le corresponde, por su parte, ejecutar y gestionar toda clase de obras hidráulicas, principalmente aquéllas de interés regional, así como la gestión y recaudación del canon de depuración [art. 11.2 de la LACM].

De otro lado, son competencias de las Administraciones locales (a nuestros efectos): la prestación del servicio de alcantarillado [art. 7.a) de la LACM]; la proyección, ejecución, ampliación y renovación de las infraestructuras de saneamiento, siempre que no se trate de actuaciones de competencia de la Administración autonómica [art. 7.b) de la LACM]; la confección y aprobación de los reglamentos de los servicios de su competencia, respetando las prescripciones de la LACM [art. 7.c) de la LACM]; la aprobación y aplicación de las tasas por la prestación de los servicios de su competencia, como puede ser el alcantarillado [art. 7.d de la LACM]; y, por último, vigilar, inspeccionar, controlar y sancionar los vertidos que se produzcan en las redes de alcantarillado y saneamiento, así como en los colectores generales de su competencia [(art. 7.f) de la LACM]¹²¹².

2.- En otro orden de cosas, la LACM prevé un régimen de intervención subsidiaria, en caso de que las AA.PP. responsables no cumplan adecuadamente con los servicios de depuración y saneamiento, detallando sus circunstancias y efectos. En concreto, dispone que tanto la Administración autonómica (cuya intervención se dirigirá preferentemente al servicio de depuración) como las Diputaciones Provinciales (cuya intervención se dirigirá preferentemente al servicio de saneamiento), podrán intervenir

AGENCIA DEL AGUA DE CASTILLA-LA MANCHA disponible en la URL: <https://agenciadelagua.castillalamancha.es/> (con acceso 17.01.2024).

¹²¹¹ Decreto 7/2011, de 8 de febrero, aprueba los Estatutos de la Entidad de Derecho Público del Aguas de Castilla-La Mancha BO. de Castilla-La Mancha núm. 29 de 11 de febrero de 2011.

INFRAESTRUCTURAS DEL AGUA DE CASTILLA-LA MANCHA, disponible en la URL: <https://iaclm.es/> (con acceso 03.09.2024).

¹²¹² Sin perjuicio de los posibles convenios que puedan establecerse al respecto. Así, por ejemplo, la Resolución de la Secretaría General Técnica Consejería Medio Ambiente y Desarrollo Rural, de 8 de marzo 2006, por la que se dispone la publicación del Convenio específico de colaboración entre la Confederación Hidrográfica del Guadiana del Ministerio de Medio Ambiente, el Excmo. Ayuntamiento de Alcázar de San Juan y la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Rural de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, para la redacción, ejecución y financiación de las obras de restauración ambiental de riberas y zonas húmedas procedentes del vertido de aguas tratadas de la depuradora de Alcázar de San Juan (Ciudad Real). BO. Castilla-La Mancha núm. 58, de 17 de marzo de 2006.

subsidiariamente en dos supuestos: uno, a petición voluntaria, pero debidamente acreditada de la entidad responsable; y el otro, de manera forzosa.

El primero de los supuestos se fundamenta en la falta de medios personales o materiales para llevar a cabo los servicios con las suficientes garantías de eficiencia. Para que se produzca la intervención subsidiaria se requiere solicitud previa y expresa de dispensa en la prestación del servicio; en ella no bastará con alegar la falta de medios, esta circunstancia deberá quedar debidamente justificada, para evitar que la Administración competente eluda sus obligaciones. Es más, en ningún caso podrá alegarse la insuficiencia o carencia de recursos económicos como motivo para la no prestación del servicio (art. 28.a de la LACM).

El segundo supuesto, la intervención subsidiaria obligatoria (que tendrá carácter temporal), requiere que de la falta de prestación adecuada¹²¹³ pueda derivarse una alteración perjudicial de la calidad del medio receptor a causa de los efluentes de las instalaciones de saneamiento y depuración, o pueda causar daños a las obras o instalaciones públicas de saneamiento y depuración. Todo ello, con independencia de que proceda aplicar las sanciones correspondientes (art. 28.b de la LACM).

3.- En otro orden de cosas, en esta C.A. también se ha acudido a los instrumentos de planificación específica, denominados como Planes Directores de Depuración de Aguas Residuales Urbanas (art. 14 de la LACM)¹²¹⁴.

4.- Igualmente, la LACM castellano-manchega establece las normas esenciales para la prestación del servicio de depuración (arts. 23 y 24 de la LACM). En aquellos municipios que no dispongan de ordenanza reguladora al respecto, los Ayuntamientos deberán garantizar que el conjunto de los vertidos de su red de saneamiento se adecua a

¹²¹³ Esto requiere precisar cuándo nos hallamos ante una prestación inadecuada del servicio. La LACM matiza, en su art. 29.1, apartados c), d) y e), que se considerará que la prestación del servicio de saneamiento no está garantizada correctamente cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: cuando los vertidos de aguas residuales depuradas transgredan de forma reiterada los parámetros precisados en la autorización administrativa correspondiente, por causa imputable a la E.L.; cuando se quebranten los parámetros de calidad de servicios fijados reglamentariamente para los sistemas; y cuando la E.L. no lleve a cabo las tareas de mantenimiento y conservación de las instalaciones e infraestructuras.

¹²¹⁴ Es de destacar que su contenido mínimo se configura legalmente en aras de lograr los objetivos de calidad en el tratamiento de las aguas (arts. 9 a 14 de la LACAM). Por ejemplo, deben definir quién es la Administración actuante en cada caso. No obstante, por si no se estipulase nada al respecto, como regla general, corresponde a la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha el proyecto, la ejecución y la gestión de las infraestructuras de depuración declaradas de interés regional, así como corresponde a las EE.LL. la ejecución y la gestión de las instalaciones de saneamiento en baja (art. 20 de la LACM).

las características de diseño de la instalación de tratamiento o depuración correspondiente. Una previsión que consideramos muy acertada.

También se impone la obligatoriedad de que las EE.LL. que presten el servicio de saneamiento y, en su caso, de depuración, desarrollen sus correspondientes ordenanzas o reglamentos que deben hallarse en vigor con carácter previo a la recepción de las obras o instalaciones (art. 25 de la LACM); impulsando, así, la reglamentación del servicio.

No obstante, el legislador castellano-manchego, consciente de que las EE.LL. pueden incumplir dicho mandato, determina que, en ausencia de regulación y de forma subsidiaria, se aplicará el reglamento regulador del servicio de saneamiento y depuración de aguas residuales (mas lo cierto es que este aún no se ha aprobado)¹²¹⁵.

5.- La C.A. de Castilla-La Mancha contempla también el establecimiento de un régimen económico-financiero (arts. 39 a 103 de la LACM)¹²¹⁶ que acoge un canon de control de vertidos (art. 42), un canon medioambiental de la DMA (arts. 43 a 87 de la LACM) y un canon de depuración (arts. 95 a 101).

6.- En el modelo castellano-manchego deberemos integrar próximamente, a la espera del oportuno desarrollo reglamentario, unas normas adicionales de protección ambiental. Este reglamento, previsto por la LACM y pendiente de aprobación, ejercerá un importante papel unificador de la prestación del servicio por parte de los EE.LL.; al estipularse que los límites indicados reglamentariamente ostentarán carácter de máximos y serán objeto de adecuación al proyecto constructivo de las instalaciones de depuración correspondientes a través de las Ordenanzas municipales (art. 107 de la LACM).

7.- El modelo castellano-manchego, en sintonía con el resto de CC.AA., también ha establecido en este ámbito un régimen sancionador (arts. 108 a 118 de la LACM).

¹²¹⁵ Este reglamento deberá aprobarse en un futuro mediante Decreto del Consejo de Gobierno. Por el momento, se encuentra pendiente de desarrollo. En él se definirá el contenido mínimo que deberán recoger las ordenanzas locales, en desarrollo de los extremos que determina el art. 27 de la LACM.

¹²¹⁶ Respecto a los servicios de competencia local, se determina que los precios y tasas que aprueben las Administraciones locales deberán calcularse de forma que *“permitan cubrir los costes de amortización del porcentaje de inversión municipal, los de explotación, mantenimiento y conservación de las instalaciones a su cargo, así como los de reposición de la obra civil y equipos existentes”* (art. 41 de la LACM).

4.5 Castilla y León

Nos hallamos ante un caso clamoroso y evidente de ausencia importante de regulación. De ahí que aquí vamos a seguir un esquema distinto a los anteriormente expuestos, pues este modelo no se ajusta a los parámetros de comparación que estamos utilizando en el resto de CC.AA.

1.- En consonancia con lo apuntado, y por lo que se refiere a la distribución competencial, aquí impera una fuerte imprecisión. Sin entrar en mayores detalles, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (LRLCL)¹²¹⁷ atribuye como competencias propias de los municipios: el medioambiente, la salud pública y sanidad, y la red de suministro y tratamiento del agua [art. 20.1. apartados h), l) y m) de la LRLCL].

Sobre la prestación de los servicios mínimos municipales, considera que es esencial que todos los municipios castellano-leoneses, *“presten a sus vecinos, en condiciones de calidad adecuadas, los servicios mínimos establecidos en la legislación básica del Estado”* (art. 21.1 de la LRLCL)¹²¹⁸. Más allá de que resulta curiosa esa referencia a la *“calidad”* no contenida en otras normativas; la remisión que efectúa, por lo que a nosotros interesa, hay que entenderla hecha al alcantarillado.

En relación a las competencias propias municipales y a los servicios mínimos, la ley local castellano-leonesa nada añade respecto del contenido de la LBRL, salvo la alusión expresa a la *“calidad”* ya comentada; o una declaración a favor de la igualdad

¹²¹⁷ Su propio Preámbulo pone el énfasis en la grave situación municipal en la C.A. Llega a afirmar que la situación que vive es de *“declive”* y que *“la mayoría de estos núcleos, aunque conservan su condición de municipios son incapaces, por carecer de medios personales y materiales, de autogobernar sus intereses, resultando inviables desde la perspectiva de una satisfacción racional y moderna de sus propias necesidades colectivas que constituye la justificación formal y material de su existencia institucional”*. Finalmente, también pone el acento en que *“la amplitud de competencias frente a la escasez de recursos, hace estéril el principio constitucional de autonomía municipal”*.

BO. de Castilla y León núm. 109, de 11 de junio de 1998; rect. BO. de Castilla y León, núm. 143 y 179.

¹²¹⁸ No obstante, se estipula que los municipios pueden ser dispensados por la C.A. de prestar determinados servicios mínimos con carácter temporal, siempre que lo soliciten fundamentándolo en alguna de estas tres circunstancias tasadas (art. 22 de la LRLCL): *“que por sus características peculiares, resulte imposible o muy difícil el establecimiento o adecuada prestación de dichos servicios por el propio municipio; que no sea posible su establecimiento o prestación en breve plazo, aun utilizando procedimientos de asociación con otros municipios o de cooperación con otras Administraciones Públicas; y que el esfuerzo fiscal no sea inferior a la media de los municipios de características análogas de la Comunidad Autónoma”*.

Ahora bien, el hecho de que se resuelva reconocer la dispensa, no significa que los vecinos queden privados de estas prestaciones (dado que lo contrario opinamos iría en contra de la LBRL), sino que la resolución por la que se adopte deberá expresar las medidas necesarias para que ello no ocurra, su lapso de duración, así como señalar el órgano concreto de la Administración que va a asumir la prestación del servicio dispensado (art. 23 de la LRLCL).

en el acceso a estos servicios al afirmar que la *prestación homogénea* de los servicios mínimos se erige en una meta a cuyo logro se encaminarán preferentemente las funciones asistenciales y de cooperación municipal de las Diputaciones Provinciales, así como la coordinación y ayudas de la C.A. (art. 21.4 de la LRLCL).

Declaración que no se ha visto respaldada por el desarrollo de un cuerpo normativo sectorial del agua que la materialice en lo que atañe a los servicios hídricos, pese a tener asumidos estatutariamente títulos competenciales suficientes para legitimar este desarrollo normativo. Así, la ausencia de normativa hídrica hace que esta C.A. sea, a nuestro juicio, de las más necesitadas de la promulgación de una ley básica en la materia que venga a cubrir la inacción autonómica y las pavorosas lagunas detectadas.

En fin, apuntar que, para el desarrollo de las políticas hídricas en este territorio, se ha constituido la Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León (SOMACYL) como una entidad instrumental de naturaleza mercantil de la Junta de Castilla y León cuyo objeto, entre otros, es financiar, ejecutar y gestionar las inversiones en materia de gestión del agua¹²¹⁹.

2.- Por otra parte, Castilla y León ha acudido a la planificación como elemento regulador de algunas cuestiones referidas al saneamiento, a través del Plan Director de Infraestructura Hidráulica Urbana y del Plan Regional de Abastecimientos y Saneamiento. No obstante, no siempre ha tenido en vigor uno, habiendo detectado lapsos temporales donde la política hídrica de esta Comunidad ha sido nula.

En concreto, el primer plan de saneamiento de esta C.A. data de 1991 (hecho en principio loable al coincidir con la aprobación de la DTARU)¹²²⁰. Posteriormente, vino a ser desplazado por el Decreto 151/1994, de 7 de julio, por el que se aprueba el Plan Director de Infraestructura Hidráulica Urbana¹²²¹ y que a su vez integra el Plan Regional de Abastecimientos y el Plan Regional de Saneamiento en sus Anexos I y II, que, sorprendentemente, es el Plan actual. En efecto, data de hace más de 30 años, un

¹²¹⁹ SOCIEDAD PÚBLICA DE INFRAESTRUCTURAS Y MEDIO AMBIENTE DE CASTILLA Y LEÓN, disponible en la URL: <https://somacyl.es/> (con acceso 04.02.2024).

¹²²⁰ Decreto 61/1991, de 21 de marzo, por el que se aprueba el Plan Regional de Saneamiento (derogado). BO. de Castilla y León núm. 65, de 5 de abril de 1991.

En cuanto a la valoración y efectividad de este plan CARO-PATÓN CARMONA y SANZ RUBIALES opinan que ha servido para canalizar el esfuerzo inversor que se obliga a hacer por la DTARU en las depuradoras. CARO-PATÓN CARMONA, I. y SANZ RUBIALES, I., “Política ambiental de Castilla y León” en *Observatorio de políticas ambientales 2008* (Coord. F. López Ramón), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2008, pp. 577 y 578.

¹²²¹ BO. de Castilla y León núm. 207, de 26 de octubre de 1994.

plan totalmente obsoleto y, a nuestro juicio, inoperativo, máxime teniendo en cuenta, además, que fue promulgado en un momento anterior a la DMA del año 2000 y al TRLA del 2001.

La falta de un Plan actualizado, unida a la ausencia de legislación hídrica, hace que esta C.A. deba ser la que peor calificación reciba por nuestra parte en la regulación del saneamiento y la depuración de las aguas.

A nuestro juicio, casos como éste no deben permitirse y una posible solución podría ser la promulgación de una ley básica en la materia que obligase a la actualización periódica de estos planes.

Dicho esto, en el contenido de ese plan encontramos ciertos aspectos relevantes que comentamos a continuación.

El Plan Regional de Saneamiento tiene una meta clara, a saber: *“preservar la calidad de las aguas de la región de suerte que sostengan la vida y sea posible la más amplia variedad de usos”*, para lo que reconoce que las AA.PP. son uno de los agentes principales en esta tarea (junto a los usuarios), que deben actuar aquí de forma coordinada, en el marco de este Plan, *“bajo el principio del más exquisito respeto a las respectivas competencias”* (apartado 1.4), si bien estas competencias no se desarrollan.

El Plan se fundamenta en la autonomía negocial entre los EE.LL. y la C.A.; esto es, las actuaciones que emprenda la Junta de Castilla y León para ejecutar estos planes serán previamente concertadas con los respectivos Ayuntamientos o Mancomunidades, debiendo existir una manifestación expresa de conformidad de todas las partes implicadas (art. 3). Esto alude, por tanto, a los convenios de colaboración interadministrativos¹²²².

Este territorio sigue un patrón peculiar y único respecto a la declaración de zonas sensibles a la que obliga la DTARU. Ya que, a diferencia de otras CC.AA., no ha promulgado una norma consagrada a la determinación de las zonas sensibles, sino que, paradójicamente, lleva a cabo esta tarea directamente en el Plan mencionado.

¹²²² Además, añade que en la concertación que se acuerde entre esta y las EE.LL. se definirá el régimen de cofinanciación del coste total de las obras (siendo la Administración Autonómica responsable exclusivamente de la aportación económica que se comprometa a cubrir). Y precisa que *“la extensión del Plan a cada municipio está condicionada a su asunción voluntaria por éstos teniendo en cuenta que la Junta no aplicará ayudas fuera de este Plan”*.

Este hecho, a nuestro juicio, constituye un craso error por dos razones: porque es obvio que la declaración de zonas sensibles en esta región se halla totalmente desfasada debido a la antigüedad del Plan (1994); y porque parece aplicar criterios más centrados en razones puramente económicas que medioambientales para el reconocimiento de las zonas sensibles. A estos efectos, el Plan, tras recordar que la DTARU impone a las zonas declaradas sensibles la obligación de dispensar un tratamiento más riguroso, considera que *“conviene avanzar con prudencia en este aspecto para no imputar cargas económicas adicionales a determinados núcleos urbanos sin estar probada su necesidad. A tal efecto, en este Plan se opta por definir unas zonas sensibles claras (lagos, lagunas de relevante valor ecológico y embalses de cabecera que suministran agua a los abastecimientos de núcleos ayuso) y otras zonas que reuniendo alguna condición para ser declaradas sensibles (embalses y tramos de captación para abastecimientos) no se ha comprobado el riesgo cierto de eutrofización o de alta concentración de nitratos, ni la relación de estas concentraciones con los vertidos de los núcleos urbanos de aguas arriba, por desconocer en sus términos exactos los procesos de autodepuración y de contaminación difusa que condicionan y alteran aquella relación”* (apartado 3.2).

Esto es una cuestión sumamente criticable, en nuestra opinión, ya que, reconoce que existen zonas en Castilla y León que reunirían los requisitos según la normativa comunitaria para ser declaradas como zonas sensibles, pero elude, sin embargo, su reconocimiento con el argumento de que no se ha comprobado el riesgo por *desconocer* los procesos de autodepuración y de contaminación difusa, lo que correspondería llevar a cabo a la propia Administración. Es más, consideramos que, ante la duda, debería actuar justamente de la forma contraria y proceder a otorgar la protección medioambiental, todo ello, en virtud de los principios de prevención y precaución que rigen el Derecho ambiental y que la C.A. castellano-leonesa aquí transgrede.

Y hay más: tras justificarse con estas razones (a nuestro juicio, equivocadas), para descartar el reconocimiento de las zonas sensibles, a continuación, puntualiza que *“es un objetivo del Plan el análisis de estas zonas potencialmente sensibles para resolver, razonablemente, su calificación en posteriores revisiones”*. Posteriores revisiones que jamás han sucedido desde 1994. Consecuentemente, concluimos que la Comunidad castellanoleonesa se coloca así a la cabeza de las regiones más incumplidoras.

Asimismo, estimamos que el modelo castellanoleonés vuelve a incumplir sus obligaciones con dos acciones: primero, dilatando en el tiempo la fijación de las aglomeraciones urbanas¹²²³, y segundo (y lo que es más grave) yerra al confundir los conceptos de habitantes y de habitantes-equivalente para su determinación¹²²⁴.

A pesar de todo, no podemos tampoco negar que este Plan supuso un avance en su momento, en particular, de cara al impulso de la construcción de depuradoras¹²²⁵.

3.- El Plan sí acierta al instaurar un régimen económico-financiero e instituye en canon de vertido y el canon de saneamiento según se vierta o no a cauces públicos.

Y concluimos remarcando que Castilla y León sufre una importante laguna legislativa respecto del saneamiento que se hace necesario y urgente paliar.

¹²²³ Lo justifica por el elevado número de núcleos de población que contiene, al afirmar que: “a causa del elevado número de núcleos de población existentes en nuestra región, más de 6.000, y de la diversidad de hábitos relacionados con las explotaciones ganaderas, resulta difícil concretar la relación detallada de los núcleos con más de 2.000 habitantes equivalentes, de aquí que, una vez más, acudamos al principio de progresar mediante aproximaciones sucesivas” (apartado 4.2).

¹²²⁴ Lo cierto es que lo hace de una forma estrepitosa al considerar que, ante la duda en su cálculo, está adoptando un criterio “más prudente”, cuando en realidad está haciendo justo lo contrario. Ello se aprecia cuando dice que: “aunque en este Plan se establecen unos criterios para calcular la población equivalente de la cabaña ganadera y de la industria existente en cada núcleo, parece prudente matizar el resultado obtenido de modo que se consideren incluidos en aquel grupo a los núcleos que tengan más de 2.000 habitantes y, también a los que, no llegando a esta cifra de habitantes reales, superen el umbral de los 4.000 habitantes equivalentes según la hipótesis de cálculo establecido en el Plan. Respecto al grupo de núcleos que este cálculo clasifica entre 4.000 y 2.000 habitantes equivalentes, se llevará a cabo un muestreo representativo para comprobar la correspondencia práctica entre la hipótesis del Plan y la realidad con el fin de ajustar la relación definitiva de los núcleos a tratar obligatoriamente con procesos biológicos”. Es evidente su confusión total entre ambos conceptos, ya que, en modo alguno, hacía falta incluir de modo expreso a los núcleos de población que superasen los 4.000 habitantes-equivalente en la categoría de núcleos que superan los 2.000 habitantes-equivalente, es más que obvio por matemática pura que 4.000 es más que 2.000, luego nada aporta. Ello se debe a su confusión que se evidencia en el primer inciso donde habla de habitantes *reales* (y no de habitantes equivalentes). Esto provoca que, en realidad, si leemos detenidamente el plan, no está adoptando un criterio más prudente, sino que, al contrario de lo que propugna la DTARU, al elevar su criterio a la cifra de 4.000 habitantes-equivalente, está dejando fuera de la categoría a los núcleos de población que no superando los 2.000 habitantes reales tienen una tasa de contaminación de entre 2.001 y 3.999 habitantes-equivalente, por ejemplo, por sus actividades ganaderas o productivas. Un caso que sí considera la DTARU que debe incluirse en la categoría de las aglomeraciones urbanas que superan los 2.000 habitantes equivalentes pero que queda aquí excluido.

¹²²⁵ En concreto, establece unos objetivos para la situación futura del agua en la región y las actuaciones necesarias para lograrlos: infraestructuras convencionales de conducción y depuración, actuaciones para mejorar el conocimiento del medio hidráulico regional, costes de financiación del plan, etc.

Asimismo, señala el Plan a quién corresponde explotar los sistemas de saneamiento. Sobre este extremo interesa destacar que en Castilla y León “al menos durante un año, la explotación inicial de las estaciones depuradoras será llevada a cabo por las mismas empresas que las construyeron. Al cabo de dicho período de tiempo, y comprobado el buen funcionamiento de la estación, se procederá a la recepción provisional de las obras y a su entrega a los servicios municipales, sin perjuicio de la responsabilidad de las constructoras durante el período de garantía establecido en el contrato de obras [...] Dado el carácter finalista del canon, una vez ejecutadas las obras de saneamiento requeridas por la planificación hidrológica, se extinguirá dicho canon y, por tanto, las compensaciones anteriormente citadas. El saneamiento, entonces, debe quedar integrado totalmente en el sistema hidráulico municipal, junto al abastecimiento y la distribución” (apartado 6.5). Esto es, una vez construidas las depuradoras por la C.A. su gestión pasa a ser municipal.

4.6 Comunidad de Madrid

La comunidad madrileña fue una de las primeras en dotarse de normas especialmente dirigidas a la instauración de una política de saneamiento y depuración de las aguas residuales¹²²⁶. Es más, cuenta con una empresa pública consagrada a ello desde 1977: el Canal de Isabel II¹²²⁷.

1.- En cuanto a la delimitación del reparto competencial entre los EE.LL. y la C.A. en materia de saneamiento y depuración, y por lo que atañe a las competencias municipales, se ocupa de su precisión la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid¹²²⁸. Esta ley determina que los Municipios madrileños ejercerán las competencias propias que, de conformidad con la legislación básica estatal, dictaminen las distintas Leyes sectoriales estatales o autonómicas (art. 8.3). Efectúa, por tanto, una remisión directa a la misma y nada añade a lo que ya sabemos. No obstante, dispone que la Villa de Madrid, en cuanto capital del Estado y de la Comunidad de Madrid, gozará de un régimen especial (art. 40)¹²²⁹.

¹²²⁶ Sobre los antecedentes históricos del saneamiento en Madrid desde el Siglo XVI hasta 1984, *vid.* PINTO CRESPO, V., GILI RUIZ, R. y VELASCO MEDINA, F., *Historia del saneamiento de Madrid*, Universidad Autónoma de Madrid-Fundación Canal, Candara, 2015.

¹²²⁷ Mediante el Real Decreto 3459/1977, de 16 de diciembre, se aprobó el Reglamento del Canal de Isabel II. BOE núm. 21, de 25 de enero de 1978.

Inicio su andadura como una empresa pública con dependencia del entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, a través de la Dirección General de Obras Hidráulicas, en régimen de empresa mercantil; siendo a la misma a la que el Estado confía la gestión del servicio público de suministro y distribución de agua potable del área de Madrid (art. 1 del Reglamento del Canal de Isabel II).

Se atribuye al Canal la realización de los estudios y la ejecución de las obras de regulación, captación, conducción, tratamiento y distribución de aguas superficiales o profundas, así como el establecimiento de los servicios que crea oportunos para la mejor explotación de las aguas y realizar las actividades comerciales o industriales que estime convenientes y sean base, desarrollo o consecuencia del servicio público que tiene atribuido (art. 5 del Reglamento del Canal de Isabel II). Asimismo, a tenor de su art. 7, a solicitud de los Ayuntamientos localizados en las cuencas de su sistema hidráulico, esta empresa tiene la posibilidad de encargarse también de la depuración de las aguas, así como de la construcción, mejora o ampliación de las infraestructuras sanitarias, bien incorporándolo al servicio de suministro de agua potable en el ámbito de su cometido, bien mediante consorcio, convenio o por constitución de empresas mixtas del Canal con la Diputación Provincial, Ayuntamientos o Mancomunidades de estos, según proceda. La depuración de las aguas se configura, por tanto, como una actividad del Canal que sólo realiza previa petición de los Ayuntamientos interesados. Asimismo, se contempla que incluso en los municipios no abastecidos de forma directa por el Canal, pero cuyos vertidos contaminen las aguas de su sistema hidráulico, podrá hacerse cargo de la implantación y explotación de las instalaciones de depuración.

Puede accederse a su página web en: CANAL DE ISABEL II, disponible en la URL: <https://www.cyii.es/> (con acceso 06.02.2024).

¹²²⁸ BO. de la Comunidad de Madrid núm. 65, de 18 de marzo de 2003.

¹²²⁹ Este régimen especial es el contenido en la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de régimen especial de Madrid. Esta norma reconoce a la ciudad de Madrid autonomía para la gestión de sus intereses, y competencias en materia de infraestructuras. De igual forma, recuerda la posibilidad de que la legislación sectorial le atribuya competencias en el ámbito de los servicios e infraestructuras que sean básicos para el desarrollo de la Ciudad (art. 2).

Completa este reparto la Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid (LRASACM)¹²³⁰. Precisamente, esta ley se centra en la regulación de los servicios de abastecimiento y saneamiento y los regula, según sus propias palabras, “*en función de los ámbitos territoriales que resulten afectados*”. Conforme a ello, estima de interés supramunicipal aquellos servicios cuya prestación exige la superación de los límites del término municipal o que tienen evidentes repercusiones fuera de ellos, como es el caso de la *depuración de las aguas*, declarando este servicio como de *interés para la Comunidad de Madrid*. Por ello, dice, la C.A. regulará este servicio, eso sí, sin perjuicio de las competencias estatales y locales (art. 2.1 de la LRASACM)¹²³¹. Se plasma aquí, por tanto, la dualidad de actividades que comprende el saneamiento y su incidencia en el marco competencial: el alcantarillado (de competencia municipal) y la depuración (de competencia autonómica).

En cuanto a las competencias propias, no las nombra directamente, sino que remite a las asignadas a los municipios en general y a los de gran población en particular (art. 33). Finalmente, la referencia más directa a nuestro tema la hallamos en el art. 37, que dispone que el Ayuntamiento madrileño participará en la gestión de las infraestructuras, servicios y equipamientos cuya titularidad corresponda al Estado y le afecten; si bien, ello no impedirá que ejerza sus competencias propias en materia de protección de la salubridad pública y medioambiente.

BOE núm. 159, de 5 de julio de 2006; rect. BOE núm. 177, de 26 de julio de 2006.

¹²³⁰ BO. de la Comunidad de Madrid, núm. 311, de 31 diciembre 1984; rect. BO. de la Comunidad de Madrid núm. 74, de 28 de marzo de 1985.

La LRASACM reconoce que los efectos de la contaminación del agua causada por los grandes núcleos de población y su industria “*rebotan los límites de la Comunidad*”, ocasionando graves problemas en las CC.AA. adyacentes. De ahí que abogue por la coordinación de las iniciativas municipales y las entidades prestadoras de los servicios de abastecimiento y saneamiento, con la finalidad de ejercer “*la imprescindible acción correctora*”.

A mayor abundamiento sobre esta ley, *vid.* MORELL OCAÑA, L., “Abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid”, en *Estudios sobre el derecho de la Comunidad de Madrid* (coord. R. Gómez-Ferrer Morant), Civitas, Madrid, 1987 y SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, *op. cit.*, pp. 208 a 211.

¹²³¹ La STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 1103/2023, de 2 de febrero, enjuicia un caso sobre quien debe asumir la competencia sobre la depuración de las aguas, si el Canal de Isabel II o el Ayuntamiento de Madrid. Se daba la circunstancia de que se había firmado un convenio entre estos dos, junto con la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, para la ejecución de unas obras de ampliación de la depuradora que no se habían ejecutado. El TSJ resuelve que el servicio de depuración corresponde al Canal de Isabel II, pues así lo había asumido por haberlo solicitado previamente el Ayuntamiento; y que, el hecho de que no se hayan ejecutado las nuevas obras y recepcionado estas nuevas instalaciones, no lo exime de su obligación. Consecuentemente da la razón al Ayuntamiento y además puntualiza que “*si existe una dejación de funciones o competencias por parte de alguna Administración la única vía posible para subsanar la omisión no es otra que presentar por parte de la Administración que corresponda las solicitudes y/o recursos pertinentes... a través de los mecanismos que contempla y arbitra nuestro Ordenamiento (entre ellos, en particular, el recurso contra la inactividad de la Administración que contempla el art. 29.1 de nuestra Ley jurisdiccional), los cuales deberían ser hechos efectivos respecto a todos y cada uno de los entes o Administraciones que formalizan el convenio del que dimana la obligación que pretende hacerse efectiva*” (FJ 6).

Así las cosas, la LRASACM concreta las competencias autonómicas que vienen integradas por: la regulación del servicio respetando las competencias estatales y locales (art. 2.2.a de la LRASACM); la planificación, que comprende la formulación de esquemas de infraestructuras y la definición de los niveles de calidad exigibles¹²³²; la elaboración de planes y proyectos, así como construcción y explotación de las obras competencia de la C.A.¹²³³; y la aprobación de las tarifas de alcantarillado y el control de los vertidos de las aguas que discurran por su territorio, sin perjuicio de las competencias estatales (art. 3 de la LRASACM). El ejercicio de estas competencias se asigna al Canal de Isabel II¹²³⁴. Por tanto, esta C.A. ha optado por la atribución legal de

¹²³² En cumplimiento de esta tarea la C.A. de Madrid aprobó el Plan de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Comunidad de Madrid 1995-2005.

Sobre la competencia autonómica de la planificación madrileña, MORALES PLAZA y CAZORLA GONZÁLEZ-SERRANO apuntan que la ley madrileña debe ser reformada para abordar con mucho más detalle cómo se efectúa esta tarea, pues lo cierto es que no viene desarrollada como sí hacen otras normativas. MORALES PLAZA, A. y CAZORLA GONZÁLEZ-SERRANO, L., “La distribución competencial Estado-Comunidades Autónomas en materia de aguas y obras públicas hidráulicas: especial referencia a la Comunidad de Madrid”, en *REDA*, núm. 135, 2007, pp. 505-535. [Cita en p. 8 de la versión electrónica en la base de datos de Aranzadi: BIB 2007\1255].

La norma madrileña se presenta bastante parca y debería ser reformada, sobre todo, para acoger lo dictado por el actual Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización (Plan DSEAR) de 2022-2027.

¹²³³ Lo que desarrolla el Decreto 170/1998, de 1 de octubre, de Gestión de las infraestructuras de saneamiento (DGIS). BO. de la Comunidad de Madrid núm. 252, de 23 de octubre de 1998.

El objetivo del DGIS, según reza su art. 1, es la regulación de “*la gestión de las redes de colectores y emisarios promovidas directamente o encomendadas a la Comunidad de Madrid o a cualquiera de los entes y organismos que forman la Administración Institucional de la misma a fin de garantizar una eficaz coordinación entre los intereses de la Comunidad de Madrid y de las Entidades Locales*”.

De conformidad con la LRASAM, recuerda el DGIS que corresponde a esta C.A., la regulación y planificación general del servicio de depuración. Asimismo, añade que es competencia de la C.A. madrileña “*la planificación general de las conducciones de interés de la Comunidad de Madrid y, en particular, la de los colectores, los emisarios, y las infraestructuras complementarias asociadas a los emisarios tales como aliviaderos, estaciones de bombeo y balsas o depósitos de laminación*” (art. 3 del DGIS).

Esta asignación del Ente Gestor recogida en el mencionado catálogo no es arbitraria, sino que el DGIS estipula que debe realizarse conforme a los siguientes criterios: 1º) “*Los tramos de colectores y emisarios que discurran por el casco urbano consolidado de un municipio serán gestionados por el Ayuntamiento de dicho municipio.* 2º) *Los tramos de colectores cuya traza discurra fuera del casco urbano consolidado serán también gestionados por el Ayuntamiento correspondiente.* 3º) *Los tramos de emisarios cuya traza discurra fuera del casco urbano consolidado serán gestionados por el Canal de Isabel II, previa encomienda por la Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional. Los puntos límites de tales emisarios serán definidos en el Catálogo.* 4º) *Las infraestructuras complementarias, tales como aliviaderos, estaciones de bombeo y balsas o depósitos de laminación, serán gestionadas por el Ente Gestor responsable del tramo de conducción al que aquéllas estén asociadas*” (art. 11 del DGIS).

Sobre estas cuatro categorías, y dependiendo de quien sea el Ente gestor, se aclaran los aspectos económicos de esta gestión en relación a cómo han de sufragarse los gastos de explotación y mantenimiento de emisarios gestionados por el Canal de Isabel II, así como de las infraestructuras gestionadas por los municipios (art. 13 y 14 del DGIS).

¹²³⁴ A mayor abundamiento, sobre la historia y funcionamiento del Canal, MORALES PLAZA, A. y CAZORLA GONZÁLEZ-SERRANO, L., “La distribución competencial Estado-Comunidades Autónomas...”, *op. cit.*, pp. 16 y ss. [versión electrónica].

sus competencias propias en materia de gestión del abastecimiento y saneamiento de las aguas a esta Entidad de Derecho Público que es la encargada de su ejecución y desarrollo.

Por su parte, los Ayuntamientos podrán: redactar y efectuar la aprobación inicial y provisional de planes y proyectos, cuya aprobación definitiva incumba a la C.A.; realizar las obras correspondientes en relación a los mismos; prestar los servicios bajo las distintas fórmulas que contempla la normativa vigente; y proponer la alteración de las tarifas de estos servicios (art. 2.4 de la LRASACM). Asimismo, ostentan la competencia sobre el alcantarillado, que delimita a la planificación de las redes y su construcción, aprobación de tarifas (previa autorización de la Comisión de Precios de la Comunidad de Madrid) y control de los vertidos a la red municipal, lo que incluye no solo la acción de vigilancia sino la adopción de medidas correctoras, de conformidad con las ordenanzas municipales (art. 3.2 de la LRASACM).

2.- El modelo madrileño contempla la figura de sustitución de los EE.LL. por la Comunidad de Madrid en el ejercicio de sus competencias (art. 5.4 de la LRASACM), que simplemente se menciona, sin mayor detalle en relación a los supuestos.

3.- La LRASACM habilita a esta C.A. para la elaboración de planes sectoriales con el objetivo de coordinar la actividad de las EE.LL. (art. 5.2 de la LRASACM).

4.- El modelo madrileño también instaura un régimen económico-financiero en el que regula las tarifas de saneamiento¹²³⁵.

5.- La Comunidad de Madrid no dispone de un reglamento marco del servicio, sino que se ha centrado en regular los vertidos industriales. Ello lo hace en la Ley 10/1993, de 26 de octubre, sobre vertidos industriales al sistema integral de saneamiento (LVISIS)¹²³⁶, que también prevé un régimen sancionador.

La naturaleza, funciones y órganos de gobierno de esta entidad se articulan actualmente mediante el Decreto 68/2012, de 12 de julio, por el que se regula la estructura orgánica del Canal de Isabel II. BO. de la Comunidad de Madrid núm. 170, de 18 julio de 2012.

¹²³⁵ En relación a estas materias simplemente dejar apuntada como normativa de desarrollo el Decreto 137/1985, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el régimen económico y financiero del abastecimiento y saneamiento. BO. de la Comunidad de Madrid núm. 9, de 11 de enero de 1986; rect. BO. de la Comunidad de Madrid núm. 22, de 27 de enero de 1986.

¹²³⁶ BO. de la Comunidad de Madrid núm. 269, de 12 de noviembre de 1993.

La LVISIS tiene por objeto regular los vertidos líquidos industriales al sistema integral de saneamiento en esta C.A., con la meta de proteger las instalaciones de saneamiento, los recursos hidráulicos, y, por consiguiente, el medioambiente y la salud de las personas (arts. 1 y 3 de la LVISIS).

Las herramientas que emplea para ello son: prohibir y limitar ciertos vertidos y exigir la preceptiva autorización. Esta autorización deberá ir precedida de un informe preceptivo de la Consejería

En conclusión, observamos que, aunque la Comunidad de Madrid cuenta con numerosas normas con referencias al saneamiento, lo cierto es que su norma central se encuentra claramente desfasada y presenta importantes lagunas; entre ellas, una ausencia del contenido que deben reunir el plan de saneamiento regional y el procedimiento para su elaboración, con nulo protagonismo para la planificación.

4.7 Comunidad Foral de Navarra

1.- De cara a la delimitación del reparto competencial entre los EE.LL. y la Comunidad Foral de Navarra en materia de saneamiento y depuración, nuestra premisa de partida ha de ser que la invocación de la autonomía municipal navarra, encuadrada en sus derechos históricos, ha sido una constante a lo largo del tiempo que ha hecho que Navarra tenga un régimen peculiar y propio.

Este régimen ha ido evolucionando con numerosas leyes¹²³⁷ hasta llegar a la actual Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (LFALN)¹²³⁸, que reconoce a los municipios navarros las competencias, potestades y prerrogativas de la LBRL y además las que les otorguen las leyes de la Comunidad

competente en materia de Medio Ambiente con carácter vinculante. Recae así el epicentro de esta decisión en la C.A. Salvo en el supuesto de vertidos industriales que sean tratados en las estaciones depuradoras de titularidad municipal, en cuyo caso este informe previo será emitido por el Ayuntamiento sin perjuicio del deber de comunicación a la Consejería competente en materia de Medio Ambiente.

La LVISIS encuentra su desarrollo en las siguientes disposiciones reglamentarias: el Decreto 62/1994, de 16 de junio, por el que se aprueban las normas complementarias para la caracterización de los vertidos industriales al sistema integral de saneamiento; el Decreto 40/1994, de 21 de abril, por el que se aprueba varios modelos en relación con vertidos líquidos industriales al sistema integral; el Decreto 154/1997, de 13 de noviembre, por el que se aprueban las normas complementarias para la valoración de la contaminación y aplicación de tarifas por depuración de las aguas residuales y la Orden 2033/2022, de 3 de agosto, por la que se aprueba el Plan de Inspección Medioambiental de la Comunidad de Madrid 2022-2026. Este Plan tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de la legislación en materia medioambiental y para ello se vertebra en cuatro subprogramas, uno de ellos, el subprograma de control de vertidos líquidos, para ejercer las funciones de inspección y vigilancia de los vertidos que se realicen al Sistema Integral de Saneamiento en cumplimiento de la LVISIS. Respectivamente en el BO. de la Comunidad de Madrid núm. 157, de 5 julio de 1994; núm. 114, de 16 mayo de 1994; y, núm. 282, de 27 de noviembre de 1997.

¹²³⁷ Sobre esta evolución, *vid.*, entre otros: ALLI ARANGUREN, J. C., “El artículo 46 LORAFNA y el régimen local navarro”, en *Anales de Derecho: Colección Huarte de San Juan*, núm. 6, 2005, pp. 39-60; DE LA QUADRA SALCEDO, T., “Derecho histórico y régimen local de Navarra”, en *Derecho Público Foral de Navarra. El Amejoramiento del Fuero* (Dir. S. Martín Retortillo), Gobierno de Navarra-Civitas, Madrid, 1992, pp. 593-665; NÚÑEZ Y NÚÑEZ, J., “Artículo 46. El régimen local de Navarra”, en *Comentarios a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra* (Dir. J. A. Santamaría Pastor), Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pp. 471-484; PURAS GIL, F. M. y RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., “Una solución al minifundismo local: La Ley Foral de Administración Local de Navarra”, en *REALA*, núm. 250, 1991, pp. 313-332; y ROMEO RUIZ, A., “La evolución del municipio en Navarra de la Ley Paccionada a la Ley Foral 4/2019, reforma de la Administración local de Navarra”, en *Iura vasconiae: Revista de Derecho Histórico y Autonomico de Vasconia*, núm. 19, 2022, pp. 209-246.

¹²³⁸ BO. de Navarra núm. 84, de 13 de julio de 1990; rect. BO. de Navarra, núm. 124.

Foral (art. 29 de la LFALN). De nuevo, debemos acudir a la legislación sectorial para precisar esta cuestión.

En cuanto a los servicios, se puntualiza que los municipios: “*deben prestar en todo caso los servicios que con carácter mínimo se establecen en la legislación general*” y señala a este respecto que “*los vecinos tendrán derecho a exigir el establecimiento y la prestación de tales servicios*” (art. 31.1 de la LFALN). Por lo que tampoco nada agrega a lo que ya sabemos en relación al art. 26 de la LBRL (servicio mínimo de alcantarillado) y a su exigencia jurídica por mor del art. 18 de la LBRL.

La LFALN también se ocupa de dedicar unos preceptos a las relaciones interadministrativas, poniendo de manifiesto que estas deben estar basadas en los principios de coordinación, cooperación, asistencia, y en el de información mutua, con respeto a los ámbitos competenciales respectivos (art. 58 de la LFALN).

Aludiendo a esas relaciones se instaura un mecanismo de cooperación económica con las EE.LL., de modo que el Gobierno de Navarra debe establecer unos Planes de inversión (previa audiencia de la Comisión Foral de Régimen Local) que perseguirán como objetivo principal garantizar la cobertura en todo el ámbito autonómico de los servicios municipales obligatorios (art. 61 de la LFALN), lo que puede alcanzar al alcantarillado. Precisamente, en desarrollo de este precepto, se elaboró la Ley Foral 8/2022, de 22 de marzo, reguladora del Plan de Inversiones Locales de Navarra¹²³⁹, como instrumento de cooperación económica con los EE.LL. para garantizar la cobertura de estos servicios en todo el ámbito de la Comunidad Foral¹²⁴⁰.

Asimismo, dedica un conjunto de preceptos a los servicios públicos locales (arts. 185 a 204 de la LFALN). De ellos simplemente destacar que: se reconoce a las EE.LL. de Navarra potestad para constituir, regular, modificar y suprimir los servicios de su competencia, de conformidad a lo dispuesto en la normativa aplicables (art. 186 de la LFALN); y que “*la prestación de servicios en ejercicio de competencias compartidas o*

¹²³⁹ BO. de Navarra núm. 66, de 1 de abril de 2022.

¹²⁴⁰ Actualmente, la Resolución 21/2022, de 6 de mayo, de la Dirección General de Administración Local, aprueba la distribución inicial de cuantías entre las diferentes líneas de inversión de Programación Local, los requisitos de selección y priorización y los modelos de documentación para las solicitudes de inclusión al Plan de Inversiones Locales, para el periodo de planificación 2023-2025. BO. de Navarra núm. 105, de 30 de mayo de 2022.

Precisamente, uno de los requisitos de priorización es padecer en el sistema de saneamiento fugas, problemas de contaminación, disfunciones por exceso de caudal en las depuradoras de aguas residuales, vertidos de fecales a cauce, atascos en la red de saneamiento y otras incidencias que afecten al adecuado funcionamiento del servicio. Si bien también se tienen en cuenta otros parámetros como la antigüedad de la red, el tipo de material, estado de conservación, si la red es unitaria o separativa, etc.

concurrentes con las del Estado o de la Comunidad Foral se realizará coordinadamente con la Administración respectiva al objeto de garantizar la más alta eficacia de la actividad pública y mayor economía en el gasto” (art. 187.2 de la LFALN).

Por otra parte, al margen de que las EE.LL. puedan constituir consorcios de conformidad con el art. 212 de la LFALN, también se prevé una figura distinta a otros ámbitos locales llamadas *mancomunidades de planificación general*. Estas mancomunidades las integran, tanto EE.LL. navarras como la Administración de la Comunidad Foral, para la coordinación de la prestación de servicios de competencia local en los que la legislación atribuya a aquella esta función. *“En atención a la materia objeto de coordinación, formarán parte de la misma, la Administración de la Comunidad Foral, las comarcas y los municipios de población inferior a 20.000 habitantes, pudiendo también integrarse en ella, así mismo, aquellos municipios con población superior a 20.000 habitantes que así lo soliciten” (art. 213 de la LFALN).*

Las comarcas se regulan en un nutrido número de preceptos (arts. 352 a 369 de la LFALN). Así, el art. 361 dispone que *“la comarca prestará los servicios de abastecimiento de agua potable en baja, evacuación y tratamiento de aguas residuales por tratarse de servicios mancomunados de forma generalizada, siempre y cuando los municipios titulares de la competencia no revoquen la delegación conferida a la mancomunidad respectiva” (art. 361.2 de la LFALN).* Además, las comarcas podrán ejercer las competencias que les atribuya como propias la legislación sectorial en las siguientes materias: intervención para la protección ambiental y sanidad y salubridad pública [art. 361.3.b) y d) de la LFALN].

También se recoge que *“a efectos de garantizar su prestación con calidad y eficiencia, evitando duplicidades y disfunciones, la comarca podrá coordinar, previa justificación técnica y económica, la prestación, en su ámbito, de los servicios contemplados en el art. 26.2 de la LBRL en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes” (art. 366 de la LFALN).* Por tanto, es a la Comarca a quien se le otorga el papel coordinador de estos servicios.

Como siempre, estas competencias se perfilan en la normativa hídrica sectorial. Para ello debemos acudir a la Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre, por la que se

establecen las normas reguladoras de saneamiento de aguas residuales (LFNRSAR)¹²⁴¹, y al Decreto Foral 82/1990, de 5 de abril¹²⁴², de desarrollo de la anterior.

La LFNRSAR, a las anteriores competencias municipales, añade la aprobación inicial de los proyectos de obras y de explotación de los servicios gestionados directamente por ellos, según las previsiones del Plan Director del Gobierno de Navarra (apartado a); la ejecución y gestión de las obras y servicios de saneamiento señalados en el referido Plan Director como de ámbito local (apartado b); y gestionar de forma asociada, las calificadas como supramunicipales en el mencionado Plan (apartado c)¹²⁴³.

De otro lado, son competencias autonómicas, de conformidad con el art. 2 de la LFNRSAR: realizar la planificación general mediante un Plan Director que albergue la formulación del esquema y directrices básicas de saneamiento en el territorio foral, marcando tanto los ámbitos espaciales como los lapsos temporales de las actuaciones cuya realización se considera oportuna (apartado a)¹²⁴⁴; aprobar con carácter definitivo los *“planes y proyectos de ejecución de obras de depuración de aguas residuales y de explotación de los servicios, tanto de iniciativa pública como privada, que pretendan acogerse al sistema de financiación determinado en esta Ley Foral”* (apartado b);

¹²⁴¹ BO. de Navarra núm. 159, de 30 de diciembre de 1988.

En palabras de su Exposición de Motivos, la LFNRSAR busca *“garantizar la defensa y restauración del medioambiente de los cauces fluviales que discurran por el territorio de la Comunidad Foral, así como la efectiva implantación de los servicios de depuración de aguas residuales en cuanto infraestructura local a fin de complementar la capacidad regeneradora de los ríos donde ésta no sea suficiente para asegurar los niveles de calidad exigibles”*. En relación a ello, se marca como objetivo: garantizar gracias al ejercicio coordinado entre la Administración autonómica navarra y sus EE.LL, la evacuación de las aguas residuales vertidas en el ámbito territorial de Navarra a través de la red de colectores generales, así como su tratamiento y recuperación. A estos efectos, extiende su ámbito de aplicación a: *“a) La realización de todas las obras de construcción de instalaciones de depuración de vertidos de aguas residuales y de los colectores generales que unan las redes de alcantarillado locales a dichas instalaciones. b) La gestión y explotación de los servicios de tratamiento y depuración. c) La regulación del régimen financiero preciso para ejecutar las inversiones y asegurar el funcionamiento de los servicios”* (art. 1 de la LFNRSAR).

A mayor abundamiento sobre la LFNRSAR, vid. FANLO LORAS, A., *“Aragón, La Rioja, Cantabria y Navarra...op. cit., pp. 48-86 y SETUÁIN MENDÍA, B., El saneamiento de las aguas residuales..., op. cit., pp. 211 a 212.*

¹²⁴² BO. de Navarra núm. 48, de 20 de abril de 1990.

¹²⁴³ Ahora bien, mientras que se constituyen estas asociaciones supramunicipales, este cometido recae en el Administración de la Comunidad Foral. (art. 3 de la LFNRSAR).

¹²⁴⁴ Si bien, para que la Administración autonómica navarra pueda aprobar este Plan Director es requisito ineludible que la Comisión Foral de Régimen Local emita informe previo de carácter preceptivo; se pretende garantizar, así, el derecho de participación de los EE.LL.

La Comunidad Foral aprobó su primer Plan Director de Saneamiento de los Ríos de Navarra el 9 de febrero de 1989, por lo que podemos afirmar que fue bastante diligente en su cumplimiento; actualizado sucesivamente en los años 1991 (tras la aprobación de la DTARU), 1995 (para adaptarlo al Plan Nacional de Saneamiento), 2005 (plazo en el que finalizaba la adaptación de la DTARU) y 2015 (que definía las actuaciones hasta 2021). Se ha considerado oportuna la adaptación de este último en el actual Plan Director del Ciclo de Agua de Uso Urbano 2019-2030, que fue aprobado por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 8 de mayo 2019. BO. de Navarra núm. 99, de 23 de mayo de 2019.

aprobar el régimen económico para la financiación de las inversiones y la gestión de los servicios (apartado c); ejecutar las obras y gestionar servicios cuando actúe bajo fórmulas de cooperación o subrogación (apartado d)¹²⁴⁵; gestionar el canon autonómico de saneamiento que se instaura en la Ley Foral (apartado e); la prestación de asistencia técnica a los EE.LL. para la realización de obras de saneamiento y para la gestión del servicio (art. 4.1 de la LFNRSAR); y el fomento de la agrupación de sus EE.LL. para alcanzar estos objetivos (art. 2.2 de la LFNRSAR).

Resulta interesante señalar que las obras de saneamiento de vertidos y de explotación del servicio por parte de la Comunidad Foral se encomiendan a una Empresa Pública de naturaleza mercantil, bajo la forma de Sociedad Anónima (art. 5.1 de la LFNRSAR): la Sociedad Pública Navarra de Infraestructuras Locales, S.A. (NILSA)¹²⁴⁶, tal y como precisa el art. 3 del DFRSAR.

A esta empresa pública se le atribuye un conjunto de funciones que se detallan en el art. 5.4 de la LFNRSAR, a saber: efectuar las inversiones y gestionar los servicios que la Administración de la Comunidad Foral asuma directamente, así como desempeñar las actuaciones inherentes a su intervención en casos de cooperación o subrogación, y las correspondientes a las inversiones en infraestructuras locales básicas y a la explotación de los correspondientes servicios; la coordinación y dirección de las actuaciones relativas a la ejecución de las previsiones contempladas en el Plan Director; dispensar a los EE.LL. tanto apoyo técnico, para llevar a cabo los proyectos de obras que pueden realizar según la Ley Foral así como asesoramiento sobre la organización y funcionamiento de los servicios; y la recaudación, administración y gestión del canon de saneamiento.

¹²⁴⁵ Posteriormente, se precisa que: la cooperación se brinda a solicitud de las EE.LL. (art. 4.2 de la LFNRSAR); y que la subrogación sucede, bien cuando los EE.LL. se vean imposibilitados para su prestación (aunque no se precisan las causas) o bien incumplieran voluntariamente sus obligaciones, siendo necesario para que se produzca la subrogación informe previo de la Comisión Foral de Régimen Local (art. 4.3 de la LFNRSAR).

¹²⁴⁶ En cuanto a su régimen jurídico, se dispone que se regirá por las normas de Derecho privado y la Ley Foral de Hacienda Pública de Navarra, con las especialidades señaladas en la LFNRSAR y su normativa de desarrollo (art. 5.2 de la LFNRSAR); y, en cuanto a su estructura, se determina que el Consejo de Administración debe contar con representantes tanto del Gobierno de Navarra como de sus EE.LL. de forma paritaria (art. 5.3 de la LFNRSAR).

Esta empresa se constituyó mediante el Decreto Foral 27/1989, de 2 de febrero en el que también se aprueban sus Estatutos. BO. de Navarra núm. 19, de 13 de febrero de 1989.

Puede accederse a su página web en: SOCIEDAD PÚBLICA NAVARRA DE INFRAESTRUCTURAS LOCALES, S.A. (NILSA), disponible en la URL: <https://www.nilsa.com/es/que-hacemos/saneamiento-y-depuracion/> (con acceso 25.02.2024).

Además, esta empresa con carácter anual debe elaborar un programa de actuación, de inversiones y de financiación, y presentarlo al Gobierno de Navarra, antes de la redacción del Anteproyecto de Presupuestos Generales de Navarra. El contenido de este programa viene tasado legalmente en el art. 6 de la LFNRSAR.

Posteriormente, el Departamento que tenga atribuida la competencia (actualmente el Departamento de Cohesión Territorial) para garantizar el cumplimiento de las directrices del Plan Director de Saneamiento, y teniendo en cuenta el programa de actuaciones presentado por la mencionada empresa (NILSA), aprueba un Plan anual con las referencias necesarias de tipo técnico, temporal, espacial y financiero (incluyendo las subvenciones a entidades privadas), en el que se precisarán las actuaciones a ejecutar.

2.- En otro orden de cosas, en el modelo navarro se ha previsto que, en el caso de que los EE.LL. se vean imposibilitados o incumplieran voluntariamente las previsiones recogidas en el marco del Plan Director, se procederá la subrogación (art. 9 del DFRSAR).

3.- El modelo navarro también instaura un régimen económico-financiero para la financiación de las obras e instalaciones, así como para los gastos de explotación de los servicios forales (arts. 8 a 22 de la LFNRSAR), donde se crea un canon de saneamiento¹²⁴⁷ como medida estrella.

4.- Finalmente señalar que la Comunidad Foral de Navarra ha desarrollado la regulación de los vertidos. Ello lo lleva a afecto con el Decreto Foral 12/2006, de 20 de febrero, por el que se establecen las condiciones técnicas aplicables a la implantación y funcionamiento de las actividades susceptibles de realizar vertidos de aguas a colectores públicos de saneamiento (DFCTAVCP)¹²⁴⁸. La finalidad de esta norma es triple: regular las condiciones técnicas exigibles para el otorgamiento de la autorización de vertido a colectores públicos, regular las condiciones de dichos vertidos determinándose los niveles de emisión a las aguas contaminantes y regular su control¹²⁴⁹.

¹²⁴⁷ En <https://canon.nilsa.com> pueden consultarse las tarifas vigentes.

¹²⁴⁸ BO. de Navarra núm. 31, de 13 de marzo de 2006.

¹²⁴⁹ Asimismo, establece una serie de precisiones interesantes como, en primer lugar, que se debe lograr la minimización del vertido a través de la introducción de la técnica de “*segregación y tratamiento selectivo adecuado de los distintos flujos de aguas residuales*”, así como a través de la “*minimización de las aguas de escorrentía pluvial susceptibles de contaminarse, todo lo cual debe concretarse en cada caso en la utilización de la mejor técnica disponible*” (art. 29 del DFCTAVCP). Y, en segundo lugar, que se evacue prioritariamente el vertido generado por actividades ubicadas en suelo urbano e incluso en suelo no

4.8 Comunitat Valenciana

1.- Iniciamos el estudio de este modelo procediendo a la delimitación del reparto competencial entre los EE.LL. y la C.A. en materia de saneamiento y depuración partiendo del análisis, en el ámbito local (esta C.A. se organiza en municipios, comarcas y provincias con autonomía para la gestión de sus respectivos intereses), de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana¹²⁵⁰ (LRLCV).

Son competencias municipales: el alcantarillado y tratamiento de aguas residuales (art. 33.l LRLCV), la protección del medio ambiente (art. 33.3.f LRLCV) y la protección de la salubridad pública (art. 33.3.h LRLCV). La LRLCV, asimismo, prevé como servicio mínimo en todos los municipios¹²⁵¹ el alcantarillado y, en los municipios con población superior a 50.000 habitantes, también la protección del medioambiente [art. 34.a) y d) LRLCV]. Estamos, pues, ante una reproducción de la LBRL¹²⁵².

urbanizable a través de la red urbana de saneamiento, se pretende tener un control sobre estas aguas residuales al poder localizar así su origen. Asimismo, prohíbe el vertido de aguas limpias si en el entorno de la actividad hay una red de saneamiento separativa o un cauce público (art. 8 del DFCTAVCP).

Por otra parte, introduce medidas de carácter novedoso, como la obligación de reciclar las aguas de refrigeración de equipos y maquinaria en un circuito cerrado (art. 9 del DFCTAVCP); el deber de instalar un cubeto para la retención de posibles fugas de aguas residuales, en dos casos: primero, en todos los sistemas de almacenaje de líquidos que puedan contaminar las aguas, el suelo o incidir negativamente en el buen funcionamiento de las redes de saneamiento (art. 11 del DFCTAVCP) y, segundo, en las plantas de tratamiento físico-químico de aguas residuales que alberguen contaminantes peligrosos (arts. 12 y 13 del DFCTAVCP). También marca los valores generales límite de vertido que, en todo caso, deben ser respetados y establece una extensa batería de medidas por lo que al control de los vertidos se refiere.

El DFCTAVCP instauro la obligación de presentar, a los cuatro meses tras el inicio de una actividad considerada potencialmente contaminante de las aguas, ante la Administración autonómica, o en su caso, ante el Ayuntamiento correspondiente, *“un informe técnico de un Organismo de Control Autorizado o de una Entidad Colaboradora de la Administración hidráulica, que incluya mediciones y análisis realizados, certificados de calibración de los equipos de medición manual o automática instalados, y demás aspectos que certifiquen que la actividad cumple con las condiciones de funcionamiento e impacto ambiental que le hubiesen sido establecidas”* (art. 46 del DFCTAVCP). La norma navarra es la única autonómica que exige este requisito.

Estos organismos se regulan por la Orden Foral 153/2004, de 18 de febrero, del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, por la que se regula las actuaciones de control reglamentario en el campo de la Calidad Ambiental en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra. BO. de Navarra núm. 35, de 22 de marzo de 2004.

¹²⁵⁰ BO. de la Comunidad Valenciana núm. 6296, de 24 de junio de 2010.

¹²⁵¹ En el caso de que el establecimiento o prestación de estos servicios mínimos fuera imposible o de muy difícil ejecución, los municipios podrán solicitar al Consejo de la Generalitat Valenciana que sean dispensados de su prestación. En el caso de que el Consejo acceda a ello (una vez seguidos los cauces procedimentales que se recogen en el art. 37 y siempre con carácter provisional y por tiempo determinado), este último deberá ponerse de acuerdo con la Diputación Provincial correspondiente, para que, previa audiencia del municipio afectado, se proceda a adoptar las medidas oportunas para garantizar la adecuada prestación de los servicios en el plazo más breve posible (art. 36).

¹²⁵² La prestación de estos y el resto de servicios mínimos que señala la norma, *“constituye un objetivo a cuya consecución se dirigirán preferentemente las funciones asistenciales y de cooperación municipal de las Diputaciones provinciales, así como la coordinación y ayuda de la Comunidad Autónoma”* (art. 35.1). A este respecto, se estipula que el Consejo de la Generalitat Valenciana a través de la Consejería

Además, a las provincias valencianas se les reconoce como fines propios: la cooperación al establecimiento de los servicios municipales obligatorios, y la coordinación de la Administración local [art. 2.a) y b) LRLCV]. A estos efectos, entre sus competencias destacan: la prestación de asistencia y cooperación y *“en su caso, los servicios públicos que afectan a varios municipios, cuando su gestión no sea asumida por cualquiera de las fórmulas asociativas de ámbito supramunicipal para la prestación de servicios públicos previstas en la legislación aplicable”* [art. 50.a) y b) LRLCV].

Por lo que a la normativa hídrica se refiere, contamos con la Ley 2/1992, de 26 de marzo, por la que se regula la evacuación, tratamiento y reutilización de las aguas residuales (LETRAR)¹²⁵³ y que viene a complementar lo anterior.

Como competencias municipales, añade la LETRAR su iniciativa para: *“constituir cualquier organismo de gestión previsto en la vigente legislación de régimen local; redactar planes y proyectos, en el marco de la planificación que la Generalitat establezca; contratar y ejecutar obras; y gestionar la explotación de las instalaciones y de los servicios correspondientes, mediante cualquiera de las fórmulas establecidas en la legislación vigente”* (art. 4 de la LETRAR). Y, en relación con el servicio de alcantarillado, apunta la LETRAR que corresponde a los Ayuntamientos: *“la planificación de sus redes de alcantarillado, de acuerdo con sus Planes de Ordenación Urbana y respetando los puntos y condiciones de salida (a las redes de colectores generales) o llegada (puntos de vertido final) establecidos por el Plan Director o los Planes Zonales de Saneamiento aprobados por la Generalitat”*¹²⁵⁴; la construcción,

competente en materia de Administración local, precisará *“los estándares mínimos de calidad de los servicios públicos a fin de obtener unos niveles homogéneos de prestación de los servicios mínimos. En su concreción se establecerán los mecanismos necesarios de coordinación con las Diputaciones provinciales, así como la posible dispensa, siempre con carácter excepcional, del logro de los mismos”* (art. 35.2).

¹²⁵³ BO. de la Comunidad Valenciana núm. 1761, de 8 de abril de 1992.

La LETRAR propugna que tiene como finalidad *“con absoluto respeto a las competencias municipales y en el marco de la colaboración interadministrativa”*, velar por una actuación coordinada y eficaz de las distintas AA.PP., así como mejorar la gestión de las infraestructuras vinculadas a los procesos de evacuación, depuración, tratamiento y reutilización de aguas residuales, *“con el objetivo de garantizar la sostenibilidad y la eficiencia hidráulica y energética del ciclo urbano del agua”* (art. 1 de la LETRAR).

A mayor abundamiento sobre la regulación valenciana, vid. MARTÍN MATEO, R., “El ordenamiento hídrico en la Comunidad Valenciana”, en *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas* (coord. A. Embid Irujo), Tecnos, Madrid, 1993, pp. 87-100; y SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, op. cit., pp. 215 a 217.

¹²⁵⁴ En relación a esta competencia, resulta interesante traer a colación la STSJ de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 552/2015, de 12 junio de 2015.

explotación y mantenimiento de las redes; la aprobación de las tarifas o tasas del servicio de alcantarillado, de conformidad con los requisitos establecidos en la legislación vigente; y 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”.

Por lo que corresponde a la Administración autonómica, le atribuye las siguientes funciones: planificar las infraestructuras del ciclo urbano del agua y fijar los niveles mínimos de calidad de la prestación de sus servicios; redactar las directrices de saneamiento y el esquema de infraestructuras, así como adoptar los criterios sobre los niveles de depuración y calidad que se requieren para que se acepte el vertido al dominio público, de conformidad con la planificación hidrológica y ambiental; aprobar definitivamente los planes y proyectos de ejecución de obras y de explotación de las instalaciones; aprobar y revisar el régimen económico financiero de las obras hídricas; elaborar los proyectos, ejecutar las obras y explotar las instalaciones y servicios que la

Trata de un caso donde los propietarios de unas viviendas reclaman al Ayuntamiento su intervención y cumplimiento de su ordenanza municipal, porque consideran que los vecinos colindantes tienen mal construidos sus desagües y, en lugar, de verter directamente a la red de alcantarillado, como exige expresamente la normativa municipal, lo hacen a los de los recurrentes. Ante esta petición, el Ayuntamiento se niega a intervenir en esta cuestión de vertidos fecales, motivo por el que acuden al ámbito contencioso-administrativo. La sentencia de instancia, sorprendentemente, otorga la razón al Ayuntamiento y considera que su abstención en la intervención es correcta e incluso llega a insinuar el Juzgador que se trata de una cuestión civil, aunque sin declarar inadmisibile el recurso (que es lo que hubiera procedido procesalmente en caso de apreciarlo).

El TSJ considera que claramente el Ayuntamiento debe atender a su competencia y que el problema planteado se trata *“de la exigencia y cumplimiento de una ordenanza municipal, fundada en competencias estrictamente municipales, con lo que el carácter contencioso de la cuestión no deja lugar a dudas”*. Asimismo, el Tribunal considera que, en virtud de las competencias locales indicadas en la LBRL *“el Municipio debe establecer las normas de utilización de la red municipal de alcantarillado, con el fin de preservar la red de saneamiento municipal, asegurar su buen funcionamiento y eficacia, así como también se regulan las condiciones de los vertidos de aguas residuales a las redes de alcantarillado y colectores, con el fin de proteger el medio receptor de las aguas residuales, preservar la integridad y seguridad de las personas e instalaciones de alcantarillado, proteger los sistemas de depuración de aguas residuales y favorecer su reutilización”* (FJ 5).

Además, añade que la exigencia del vertido directo a la red de alcantarillado tiene como razón de ser *“la seguridad jurídica de cada ciudadano, y también de su contribución a la convivencia, de manera que en cualquier momento puede conocerse cual sea el efluente que vierte a la red. También esa individualización, genera que cada titular se preocupe de la gestión y reparación de sus propios desagües, de forma que nadie puede obligar a otro a recibir sus aguas residuales, gestionarlas a través de sus desagües o en su caso tratarlas. Esto indica que, cada construcción o edificio independiente, de verter sus aguas residuales al alcantarillado público y no puede hacerlo al desagüe de un vecino. No existe otra manera de interpretar la norma, ya que el termino directamente, no cabe la menor duda de que no tiene ninguna dificultad interpretativa, puesto que se trata de un adverbio, que determina el modo del vertido, que, de hacerse, sin detenerse o pasar por puntos intermedios”*. Y considera que se trata, en definitiva, de una situación incorrectamente consentida por la Administración, por lo que condena al Ayuntamiento para que intervenga y exija de oficio a los vecinos que vierten sus aguas al desagüe del recurrente que construyan, a su costa, sus propios desagües hasta la red de alcantarillado, apercibiéndoles de ejecución subsidiaria.

C.A. promueva directamente, así como participar, en aquellas otras que las EE.LL. no realicen o se ejecuten conjuntamente (ya sea por haberlo convenido previamente con otra Administración, o en virtud de otro título, o porque haya acordado la sustitución del E.L., o por cualquier otro título); o ejercer el control sobre los vertidos que se efectúen a las redes de colectores generales, instaurando las limitaciones de caudal y contaminación dependiendo de las particularidades concretas de la red y de las instalaciones de tratamiento, de modo que se garantice una calidad adecuada del agua y se marquen unos niveles mínimos de servicio, que salvaguarden la protección del medio ambiente receptor y favorezcan que se reutilicen las aguas evitando su derroche¹²⁵⁵.

La LETRAR señala que también es de su competencia el fomento de la reutilización del agua tratada, la realización de planes y proyectos en la materia, la introducción de soluciones tecnológicas para mejorar la eficiencia hidráulica y energética y la incorporación del uso de energías renovables en todos los procesos del ciclo urbano del agua; así como *“asesorar a los Ayuntamientos en la determinación de los costes de los servicios vinculados al ciclo urbano del agua y los mecanismos de repercusión de dichos costes a las personas usuarias, físicas o jurídicas, así como en relación con el cumplimiento de los estándares que garanticen la gestión eficaz de estos servicios”*, en la línea de otras legislaciones en cuanto a facilitarles asesoramiento a los EE.LL.¹²⁵⁶; y, finalmente, apunta que, en el ámbito de la planificación hidrológica, le corresponde planificar *“las infraestructuras para la reutilización de las aguas regeneradas, sea para usos consuntivos o para fines ambientales, así como su ejecución, sin menoscabo de aquellas actuaciones que puedan promover otras Administraciones y centros directivos en el ejercicio de sus propias competencia”* (art. 3.2 de la LETRAR).

Estas competencias las ejerce a través de la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana que crea¹²⁵⁷.

¹²⁵⁵ Perspectiva original no aludida en otras legislaciones, no en cuanto al hecho de que se controlen los vertidos, sino en cuanto a las finalidades que se persiguen con esos controles.

¹²⁵⁶ Introduce un enfoque nuevo al determinar que este asesoramiento lo hará *“teniendo en cuenta los criterios derivados del carácter de derecho humano fundamental del abastecimiento de agua potable y saneamiento”*.

¹²⁵⁷ Se trata de una entidad de Derecho público que forma parte del sector público instrumental de la Generalitat valenciana, y que está dotada con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada para llevar a cabo de modo eficaz las nuevas tareas¹²⁵⁷. Los Estatutos de esta Entidad fueron aprobados por el Decreto 170/1992, de 16 de octubre. BO. de la Comunidad Valenciana, núm. 1889, de 26 de octubre de 1992. Su régimen jurídico detallado se especifica en el art. 15 de la LETRAR.

2.- El modelo valenciano también recoge la previsión de la planificación como eje articulador de la coordinación entre las actuaciones de la C.A. y los EE.LL. (arts. 6 a 10 de la LETRAR)¹²⁵⁸; mediante dos instrumentos: el Plan Director de Saneamiento y Depuración de la Comunidad Valenciana y, en su caso, los Planes Zonales de Saneamiento y Depuración. La Comunidad Valenciana aprobó un primer Plan Director en 1994, con el Decreto 7/1994, de 11 de enero¹²⁵⁹ (actualmente derogado) y un segundo Plan con el Decreto 197/2003, de 3 de octubre¹²⁶⁰, por lo que no podemos afirmar que cuente con unos planes modernos y actualizados.

3.- Aunque la LETRAR alude al deber de colaboración, ello se queda en una mera declaración de intenciones de su art. 5 sin prever mecanismos concretos al efecto¹²⁶¹.

Igualmente, el modelo valenciano contempla la figura de la sustitución autonómica (art. 5.3 de la LETRAR), pero de nuevo se queda en un mero apunte.

4.- En línea con otras CC.AA., se instaura un régimen económico-financiero en el que se recoge el canon de saneamiento valenciano (arts. 19 a 27 de la LETRAR)¹²⁶².

Entre sus cometidos están, gestionar y explotar las instalaciones y servicios, y ejecutar las infraestructuras de tratamiento y depuración de aguas residuales y de reutilización de las aguas depuradas, así como llevar a efecto las acciones y medidas que puedan ayudar a elevar la sostenibilidad y eficiencia de los recursos hídricos, realizar la gestión tributaria del canon de saneamiento valenciano (art. 14.3 de la LETRAR). A estos efectos, se le reconoce a los planes de obras e instalaciones que realice la declaración de utilidad pública (art. 15.2 de la LETRAR).

Sus funciones detalladas se recogen en el art. 16 de la LETRAR al que nos remitimos.

Puede accederse a su página web en: ENTIDAD PÚBLICA DE SANEAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, disponible en la URL: <https://www.aragon.es/-/instituto-aragones-del-agua/> (con acceso 13.02.2024).

¹²⁵⁸ Desarrollan estos preceptos el Decreto 8/1993, de 25 de enero, que se ocupa de ello. BO. de la Comunidad Valenciana núm. 1955, de 2 de febrero 1993.

¹²⁵⁹ BO. de la Comunidad Valenciana núm. 2189, de 20 de enero de 1994.

¹²⁶⁰ BO. de la Comunidad Valenciana núm. 4604, de 8 de octubre de 2003.

¹²⁶¹ En este punto, como hemos visto en otras legislaciones, no alude al envío periódico de informes, ni a la obligación de comunicar las autorizaciones de vertido ni al establecimiento de un sistema informático conjunto, por apuntar algunos mecanismos de los que carece.

¹²⁶² Su regulación se completa con su normativa de desarrollo: a saber: el Decreto 266/1994, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de régimen económico-financiero y tributario del canon de saneamiento, BO. de la Comunidad Valenciana núm. 2418, de 31 de diciembre de 1994; al que acompañan una serie de resoluciones: la Resolución de la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de 13 de febrero de 2002, por la que se delega la práctica de liquidaciones del canon de saneamiento en el gerente de la entidad, BO. de la Comunidad Valenciana núm. 4196, de 22 de febrero de 2002; la Orden de 10 de junio de 2002 por la que se aprueban los modelos de declaración tributaria del Canon de Saneamiento de la Generalitat Valenciana MD-010 (Declaración Censal), MD-100 (Declaración Resumen anual), MD-101 (Declaración de facturación), MD-102 (Autoliquidación e Ingreso), MD-202 (Declaración inicial de suministros propios de agua), MD-203 (Declaración trimestral de volúmenes de agua), MD-301 (Declaración de Producción de Aguas Residuales) y MD-401 (Relación de recibos impagados de Canon de Saneamiento a presentar por las entidades suministradoras de agua, BO. de la Comunidad Valenciana núm. 4297, de 22 de julio de 2002; Resolución de la Dirección General

5.- El modelo valenciano también alberga un régimen de infracciones y sanciones (art. 29 LETRAR), si bien es francamente pobre en comparación con el de otras CC.AA.

4.9 Extremadura

1.- Para la delimitación del reparto competencial entre los EE.LL. y la C.A. en materia de saneamiento y depuración, por lo que a las competencias municipales se refiere, debemos acudir, en primer lugar, a la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de autonomía municipal de Extremadura (LGAME)¹²⁶³.

La LGAME señala como tales: “*la ordenación, gestión, prestación y control de los servicios en el ciclo integral del agua de uso urbano*”, esta es primera norma municipal que menciona la competencia de esta forma¹²⁶⁴. Asimismo, también le compete, la “*ordenación complementaria, promoción, gestión, defensa y protección del medio ambiente y desarrollo sostenible*” [art. 15.1.b).3º de la LGAME]¹²⁶⁵.

Estas competencias iniciales se completan con la normativa hídrica. Su norma de cabecera es la Ley 1/2023, de 2 de marzo, de gestión y ciclo urbano del agua de Extremadura (LGCUA)¹²⁶⁶, una de las leyes más modernas en la materia. Sin embargo, debemos apuntar que no hemos seleccionado este modelo para su exposición principal por dos motivos: porque aún está pendiente de desarrollo una gran cantidad de preceptos y porque constituye en varios extremos una reproducción del modelo andaluz ya abordado. No obstante, en las próximas líneas traeremos aquí a colación varios aspectos de interés. Asimismo, podemos afirmar que se atisba que el modelo extremeño puede llegar a configurar un régimen bien articulado, pues incluso se ha previsto un contenido mínimo de un futuro reglamento del ciclo urbano del agua (que se ocuparía

de Tributos de 7 de marzo de 2008, por la que se aprueban los modelos de actas de la Inspección de los Tributos de La Generalitat, BO. de la Comunidad Valenciana núm. 5732, de 1 de abril de 2008.

¹²⁶³ BO. de Extremadura núm. 18, de 28 de enero de 2019.

¹²⁶⁴ Esto incluye “*el abastecimiento de agua en alta o aducción, abastecimiento de agua en baja, saneamiento o recogida de las aguas residuales urbanas y pluviales de los núcleos de población, depuración de las aguas residuales urbanas y su reutilización, en su caso, en los términos de la legislación básica*” (art. 15.1.b.3.6º de la LGAME).

¹²⁶⁵ Al igual que otras CC.AA., prevé la competencia para las Diputaciones Provinciales de “*asistencia técnica de información, asesoramiento, realización de estudios, elaboración de planes y disposiciones, formación y apoyo tecnológico*” (art. 22.1 de la LGAME); y dispone que “*los municipios y la provincia integran una sola comunidad política local. En consecuencia, las competencias provinciales garantizan el ejercicio de las competencias de titularidad municipal haciendo efectivo el principio de subsidiariedad*” (DA primera LGAME).

¹²⁶⁶ BO. de Extremadura núm. 44, de 6 de marzo de 2023.

de aspectos tales como la identificación y descripción de las aglomeraciones urbanas a efectos del tratamiento de aguas residuales¹²⁶⁷).

La cuestión nuclear de la Administración del agua en Extremadura se regula en su capítulo II (arts. 5 a 11 de la LGCUAE) que se afana en aclarar las competencias que corresponden, de un lado, a la Administración autonómica (distinguiendo las competencias que atañen a la Junta de Extremadura, al Consejo de Gobierno y a la Consejería competente) y, de otro, a los municipios extremeños. A este respecto, elabora, tal y como vamos a ver, un listado de competencias tremendamente exhaustivo, con diferencia, el que más detalles incorpora de todas las normas autonómicas.

Así, de un lado, a las anteriores competencias municipales, añade en su art. 8: *“La recogida de las aguas usadas y transporte hasta los colectores o instalaciones de tratamiento (apartado c). La depuración de las aguas residuales urbanas, que comprende su recepción en los colectores generales, el tratamiento y, en su caso, vertido de efluentes (apartado e). La regeneración de las aguas depuradas para su reúso (apartado f)¹²⁶⁸. La aprobación de las tasas o tarifas como contraprestación por los servicios del ciclo urbano del agua dentro de su término municipal, en el marco de lo establecido por las disposiciones reglamentarias aprobadas por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura (apartado g). El control y seguimiento de vertidos a la red municipal de recogida de las aguas usadas, así como el establecimiento de medidas o programas de reducción de la presencia de sustancias peligrosas en dicha red (apartado h). La autorización de vertidos a la red de recogida de las aguas usadas y, excepcional y justificadamente, en las fosas sépticas, sin perjuicio de las competencias del organismo de cuenca (apartado i). La potestad sancionadora, que incluirá la de aprobar reglamentos que tipifiquen infracciones y sanciones, en relación con los usos del agua realizados en el ámbito de sus competencias del ciclo urbano del agua, de acuerdo con lo establecido en esta Ley (apartado j). La obtención de las concesiones y autorizaciones necesarias para la*

¹²⁶⁷ El resto de cuestiones a las que se debe aludir como mínimo, y que entenderemos cuando analicemos la LGCUAE, pero que avanzamos ya aquí, son: “a) Los servicios del ciclo urbano del agua. b) El Sistema de Información del Agua Urbana (SIAU). c) Los objetivos y condiciones de prestación del servicio, su calidad y control. d) Criterios de tarificación. e) Derechos y garantías de los usuarios. f) Criterios de aplicación efectiva de los derechos humanos al agua y al saneamiento. g) Medidas de coordinación de la red de cooperación e información del ciclo urbano del agua y del inventario de infraestructuras del ciclo urbano del agua” (DF segunda de la LGCUAE).

¹²⁶⁸ Entre las apuntadas, debemos llamar especialmente la atención sobre la competencia de regeneración de las aguas para su reutilización que es, en efecto, muy original.

*prestación de los servicios del ciclo urbano del agua, especialmente aquellas que se refieren al dominio público hídrico (apartado k)”*¹²⁶⁹.

De otro lado, son competencias de la Administración autonómica, de conformidad con el art. 5.1 de la LGCUAЕ: cooperar y participar en la planificación hidrológica de las cuencas intercomunitarias extremeñas; cooperar y participar en el control de la calidad del medio hídrico; promulgar las normas y fijar los objetivos de competencia autonómica en el dominio público hídrico y en las zonas protegidas; planificar, programar y ejecutar las obras hidráulicas de interés exclusivamente autonómico; ejecutar y explotar las obras de interés general que la Administración estatal le encomiende; llevar a cabo la “*intervención administrativa en las autorizaciones de vertidos, en particular, en los de competencia autonómica y la coordinación en las autorizaciones de ámbito local*”; colaborar con los Organismos de cuenca para la ordenación y regulación de los sistemas de gestión o explotación, y concretar su ámbito territorial; ordenar y regular los sistemas de gestión supramunicipales del agua de uso urbano y la delimitación de su ámbito territorial; fijar los términos de prestación de los servicios del ciclo urbano del agua y las condiciones de calidad, información y control que deben cumplir; regular los criterios básicos de tarificación del ciclo urbano del agua¹²⁷⁰ y aprobar tanto bonificaciones valorando criterios sociales o de otra índole como normas que penalicen un consumo excesivo del agua; constituir y crear ayudas para las actuaciones de los EE.LL. relacionadas con el ciclo urbano del agua, así como instaurar medidas de fomento para la consecución de los objetivos de la planificación hidrológica, todo ello, sin perjuicio de las competencias que ostentan las Diputaciones Provinciales en esta materia; y gestionar, recaudar e inspeccionar los tributos sobre el ciclo urbano del agua extremeños¹²⁷¹.

2.- Cambiando de enfoque, otro de los rasgos característicos de este modelo es que prevé como figura organizativa los *Entes supramunicipales del agua*. Declara su

¹²⁶⁹ La potestad de ordenación conlleva “*la competencia municipal para aprobar reglamentos para la prestación del servicio y la planificación, elaboración de proyectos, dirección y ejecución de las obras hidráulicas correspondientes al ámbito territorial del municipio, y su explotación, mantenimiento, conservación e inspección, que deberán respetar lo establecido en la planificación hidrológica y los planes y proyectos específicos aprobados en el ámbito de la demarcación*” (art. 8.2 de la LGCUAЕ).

¹²⁷⁰ A saber, periodos y número de tramos de facturación, consumos correspondientes a cada uno de ellos, conceptos repercutibles, fijos y variables, así como otros que posibiliten una facturación lo más homogénea posible en la C.A. (sin perjuicio de que los EE.LL. ostenten la facultad de fijar el precio de sus tarifas).

¹²⁷¹ Estas competencias autonómicas son ejercidas por el Consejo de Gobierno y la Consejería competente en materia de planificación y coordinación hídrica, distribuyendo sus funciones en los arts. 6 y 7 LGCUAЕ.

personalidad jurídica propia pudiendo adoptar la forma de consorcio, mancomunidad u otra similar de base asociativa pública¹²⁷². Y les asigna, en virtud del art. 9 de la LGCUAE, las competencias: que les deleguen los EE.LL.; las de construcción, mejora y reposición de las infraestructuras del ciclo urbano del agua de interés autonómico que les delegue la Junta de Extremadura; la vigilancia por el cumplimiento homogéneo de las normas técnicas y de los estándares técnicos de prestación de los servicios; la proposición de programas y elaboración de proyectos para su aprobación por la Consejería competente en materia de planificación y coordinación hídrica cuando los mismos afecten a los sistemas que gestiona.

Su constitución será obligatoria en los mismos supuestos que en el modelo andaluz, por lo que nos remitimos a lo allí expuesto. Se trata, por tanto, de los únicos territorios que prevén la constitución de entes supramunicipales de manera forzosa.

3.- El modelo extremeño también alberga una previsión detallada de la planificación autonómica, que deberá elaborarse cada seis años (art. 13 de la LGCUAE). Asimismo, se obliga a las EE.LL. o supramunicipales a elaborar, también cada seis años, planes encaminados a lograr el uso sostenible del agua, una prestación de los servicios del ciclo urbano del agua y una recuperación de los costes adecuada. Se trata, por tanto, de la primera ley que plasma esta sincronización en el ámbito planificador entre las competencias estatales, autonómicas y locales, pudiendo afirmar que estos tres planes constituyen las piezas básicas de articulación y ensamblaje del sistema extremeño, siendo esta una de sus aportaciones.

4.- El modelo extremeño también acoge una regulación detallada de las relaciones interadministrativas: ello se plasma de nuevo en el Capítulo IV (arts. 17 a 22 de la LGCUAE) en el que se defiende el diálogo cooperativo entre Administraciones. Cooperación, que se promueve a través de dos instrumentos que nos parecen muy oportunos, y que se podrían tener en cuenta en una ley básica del agua.

Primero, la creación de una red de cooperación e información del ciclo urbano del agua que *“aglutina a las autoridades y entidades autonómicas y locales, tanto provinciales como supramunicipales y municipales, con invitación a la Administración General del Estado, para cooperar en el objetivo de prestar los servicios relacionados*

¹²⁷² En concreto, la norma extremeña exige un informe previo y vinculante, emitido por la Consejería competente en materia de planificación y coordinación hídrica, para su constitución a efectos de verificar que realmente tiene atribuidas el ejercicio de las competencias oportunas para el cumplimiento de sus fines.

con el ciclo urbano del agua en condiciones básicas adecuadas e iguales para toda la ciudadanía extremeña". Se trata de una red que, para su agilidad, se pone en marcha a través de instrumentos telemáticos donde se organizan reuniones periódicas para el seguimiento de la ejecución de la planificación.

Segundo, con la creación del inventario autonómico de infraestructuras del ciclo urbano del agua que debe reunir la información que se detalla en el art. 17 de la LGCUAE (información relativa a las funciones que cumple cada infraestructura, su titularidad y Administración responsable de su gestión, etc.).

5.- Por otra parte, un rasgo único de este modelo es que limita en el tiempo los efectos de las declaraciones de obras de interés regional. En concreto, estipula que estas declaraciones solo tendrán una vigencia de seis años, transcurridos los cuales sin que se hayan iniciado las obras será necesaria una nueva declaración. A nuestro juicio, se trata de una previsión acertada que posibilita que las obras declaradas obedezcan a la realidad del momento y se correspondan con parámetros técnicos y medioambientales actuales, a la par que se sincronizan sus plazos con la planificación y se solventa el problema de que las obras declaradas se queden sin ejecutar, como hemos expuesto en apartados precedentes que ha ocurrido.

6.- Se prevé la figura de la sustitución autonómica ante los incumplimientos de la E.L., pero con remisión al régimen general contenido en la LBRL, y con escaso detalle a diferencia de otras normas autonómicas.

7.- El modelo extremeño alberga un régimen económico-financiero (arts. 23 a 25 de la LGCUAE) que da cobertura al canon de regulación, las tarifas de utilización del agua y al canon de saneamiento¹²⁷³.

8.- En Extremadura contamos con un régimen sancionador exhaustivo en materia del ciclo urbano del agua, con un extenso catálogo de infracciones (arts. 26 a 34 de la LGCUAE). En este punto también se aprecia la copia de la norma andaluza, pues, dado que prevé la constitución obligatoria de los entes supramunicipales del agua en ciertos supuestos, correlativamente anuda una infracción en caso de su incumplimiento¹²⁷⁴.

¹²⁷³ Decreto 157/2012, de 3 de agosto, por el que se regula el reglamento del canon de saneamiento de Extremadura. BO. de Extremadura núm. 151, de 6 de agosto de 2012.

¹²⁷⁴ No obstante, una innovación que introduce la norma extremeña, respecto a la andaluza, no detectada en ninguna otra normativa autonómica, es que las sanciones impuestas por infracciones leves y graves

9.- Asimismo, se instaura la obligación de que los EE.LL. dicten las ordenanzas oportunas en materia de servicios municipales donde prevean un régimen sancionador “para lograr los objetivos autonómicos” (fórmula ciertamente indeterminada). Sin embargo, este mandato es débil, pues no impone ningún contenido mínimo¹²⁷⁵.

10.- Finalmente, como dato positivo, la DF quinta de la LGCUAE alude al hecho de que las Administraciones locales o las entidades supramunicipales que gestionan servicios relacionados con el ciclo urbano del agua y que con anterioridad a esta ley ya contaran con sus correspondientes reglamentos u ordenanzas de los servicios urbanos, deberán adaptarlas a las disposiciones de la LGCUAE en el plazo máximo de un año desde su entrada en vigor, es decir, antes del 7 de marzo de 2024.

Podemos concluir que, aunque contiene varias previsiones de interés, habrá que atender a su desarrollo reglamentario aún pendiente para completar nuestra valoración.

podrán ser sustituidas total o parcialmente por actividades en beneficio de la protección del dominio público hídrico que promuevan la sensibilización de los infractores y el interés común. En favor de este enfoque se muestra ROCA FERNÁNDEZ-CASTANY, M^a L., “Cambio climático y educación”, en *La transversalidad de la igualdad en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (Coords. M^a Á. González Bustos y P. M^a Tomé Domínguez), 2023, Atelier, Madrid, pp. 61-77.

¹²⁷⁵ No obstante, ofrece unas pautas orientadoras (no vinculantes) para su elaboración. Así, prevé que la tipificación de infracciones en estas ordenanzas podrá aludir a las acciones y omisiones siguientes: “a) Las que produzcan un riesgo para la salud de las personas, por la falta de precauciones y controles exigibles en la actividad, servicio o instalación de que se trate. b) Las que causen daños a las infraestructuras para la prestación de los servicios del agua o, en general, a los bienes de dominio público o patrimoniales de titularidad municipal, o constituyan una manipulación no autorizada de dichos bienes e infraestructuras. c) Las que constituyan usos no autorizados de agua o la realización de obras con dicha finalidad, ya estén referidos a su captación o vertido o a las condiciones en que deban realizarse dichos usos, conforme a las autorizaciones otorgadas o los contratos suscritos con entidades suministradoras. d) Las prácticas que provoquen un uso incorrecto o negligente del agua, con especial atención al incumplimiento de las obligaciones relativas al ahorro de agua, así como la falta de uso de las aguas regeneradas en las actividades que sean susceptibles del mismo o el uso de aguas regeneradas en actividades distintas de las permitidas. e) El incumplimiento total o parcial de las obligaciones impuestas por medidas provisionales o cautelares. f) La falta de instalación de medidores de consumo o vertido o de mantenimiento de los mismos, así como la negativa a facilitar los datos sobre usos del agua o la facilitación de datos falsos para la obtención de autorizaciones de usos o en la contratación de los mismos. g) La negativa al acceso del personal de inspección en sus funciones de control a las instalaciones privadas relacionadas con los usos del agua, sin perjuicio de la inviolabilidad del domicilio. h) Las infracciones por incumplimiento de los parámetros y estándares de garantía y calidad en el suministro y, en su caso, la vulneración de los derechos reconocidos en la Ley a los usuarios de los servicios del ciclo integral del agua. i) En general, las acciones y omisiones que constituyan incumplimiento de las obligaciones contenidas para los usos urbanos del agua en esta Ley y en las ordenanzas relativas a los servicios relacionados con el agua”.

4.10 Illes Balears

La C.A. de Islas Baleares cuenta en este terreno con una normativa bastante dispersa y pobre, que, en nuestra opinión, debería ser objeto de una profunda reforma¹²⁷⁶.

1.- A la vista de su normativa local y de su normativa sectorial hídrica, apreciamos una determinación poco precisa del reparto competencial entre los EE.LL. y la C.A. Veamos lo que indican a este respecto la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen Local de Islas Baleares (LMRLIB)¹²⁷⁷ y el Decreto de la Consejería de Medio Ambiente de Islas Baleares 129/2002, de 18 de octubre, de organización y régimen jurídico de la Administración Hidráulica de Islas Baleares (DORJAHIB)¹²⁷⁸, una de sus normas de cabecera en el ámbito hídrico¹²⁷⁹.

De un lado, son competencias municipales, según la LMRLIB, además de las derivadas de la legislación básica del Estado (es decir, además del alcantarillado¹²⁸⁰): el

¹²⁷⁶ A mayor abundamiento sobre los orígenes de la legislación hídrica en esta Comunidad, *vid.* IGLESIAS LÓPEZ, A. y MONSALVE DEL CASTILLO, R., “La legislación especial de Baleares. Experiencias adquiridas de cara a una nueva Ley general de las aguas”, en *Primer Congreso Nacional de Derecho de Aguas: La reforma de la Ley de aguas*, Gobierno de la Región de Murcia, Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, Murcia, 1984, pp. 285-296.

¹²⁷⁷ BO. de Islas Baleares núm. 186-extraordinario, de 27 de diciembre de 2006.

Esta norma resulta de aplicación a todos los municipios de Islas Baleares, salvo a Palma, que dispone de una ley de capitalidad especial.

¹²⁷⁸ BO. de Islas Baleares núm. 128, de 24 de octubre de 2002.

Sobre la normativa anterior en esta C.A., *vid.* SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, *op. cit.*, pp. 212 a 215.

¹²⁷⁹ La otra norma hídrica básica en el ámbito balear es el Decreto-ley 1/2015, de 10 de abril, por el que se aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica para la demarcación hidrográfica intracomunitaria de Islas Baleares (IPHIB). Nos centramos en la DORJAHIB porque es la que determinan las competencias.

Esta norma surge porque la STJUE de 24 de octubre de 2013, asunto C-151/12, Comisión vs. España, consideró que la transposición de la DMA por parte de España había sido incompleta o parcial respecto de ciertas cuencas intracomunitarias (entre ellas, las cuencas internas de Islas Baleares). Esta norma acoge, en el ámbito balear, muchos conceptos de los ya expuestos en el ámbito estatal, con idéntico contenido, precisamente, por la premura ocasionada por la STJUE que hemos comentado, como el concepto de *aglomeración urbana* (art. 1.2.2 de la IPHIB), o el concepto de *recogida y depuración de aguas residuales* como servicio relacionado con el agua al igual que el art. 40.bis.i) TRLA (art. 1.2.85 de la IPHIB). Igualmente, remarca que el plan hidrológico de la demarcación balear deberá tener en cuenta las especificaciones señaladas en RDLNTARU (art. 5.1.1.4 de la IPHIB). También alude a que el plan hidrológico deberá recoger como medida básica las medidas para aplicar la DTRAU (art. 8.2.1.1.1 de la IPHIB). BO. de Islas Baleares núm. 52, de 11 de abril de 2015.

¹²⁸⁰ En atención a esta competencia sobre el alcantarillado, la STSJ de Islas Baleares (Sala de lo Contencioso-Administrativo) núm. 1013/2002, de 13 de diciembre, sanciona al Ayuntamiento de Manacor por la comisión de una infracción prevista en la Ley de Costas por un vertido de una urbanización realizado al dominio público hidráulico por la falta de mantenimiento y rotura de la red pública de alcantarillado, ya que, con independencia de que no hubiere recepcionado la urbanización, el TSJ incide en que se trata de una competencia municipal de carácter obligatorio y servicio mínimo ex arts. 25 y 26 de la LBRL.

tratamiento de aguas residuales [art. 29.m) de la LMRLIB]¹²⁸¹, así como la formulación y gestión de políticas para la protección del medioambiente y el desarrollo sostenible [art. 29.x) de la LMRLIB]. Pese a su original enunciado, podríamos entenderla inmersa ya en la competencia sobre medio ambiente. Los municipios baleares tienen potestad normativa reglamentaria sobre estas materias (art. 100 de la LMRLIB). Pero no se puntualiza cuáles en concreto son las funciones que pueden desarrollar en este campo¹²⁸².

El problema en este territorio es que tampoco su normativa hídrica ayuda a concretar las competencias municipales, porque, sencillamente, no las aborda (siendo este uno de sus aspectos en los que podría mejorar), si bien podemos inferirlas de forma indirecta porque lo que sí hace es precisar las competencias autonómicas.

Son competencias autonómicas las señaladas en el DORJAHIB, en sus arts. 4 a 6, donde se distribuyen funciones entre el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, el titular de la Consejería de Medio Ambiente y la Dirección General de Recursos

¹²⁸¹ En base a esta competencia, la STSJ de Islas Baleares (Sala de lo Contencioso-Administrativo) núm. 803/2010, de 15 de septiembre, condena por funcionamiento anormal al Ayuntamiento de Manacor por el deficiente tratamiento de las aguas residuales procedente de su depuradora. También la STSJ de Islas Baleares (Sala de lo Contencioso-Administrativo) núm. 293/2015, de 28 de abril, condena al este Ayuntamiento, en este caso a indemnizar a un particular, por las inundaciones producidas por los frecuentes desbordamientos de un torrente, derivados de un mal funcionamiento de la EDAR de su titularidad.

¹²⁸² El municipio de Palma goza de un régimen especial, como le reconoce el Estatuto balear en su art. 75. Este reconocimiento se ha materializado en la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de Capitalidad de Palma de Mallorca (LCPM). BO. de Islas Baleares núm. 186-extraordinario, de 27 de diciembre 2006. Esta ley contiene algunas previsiones específicas que nos interesa resaltar. Así, se expresa con contundencia al afirmar que “*el Ayuntamiento (de Palma de Mallorca) desarrollará una política medioambiental propia y ejercerá todas las competencias atendiendo a su incidencia en la calidad del medioambiente*” (art. 46.2 de la LCPM). Para ello, estipula que “*es principio general de la hacienda municipal que las actividades o los bienes que producen contaminación o cualquier otro tipo de molestias han de ser más intensamente gravadas que las que son inocuas*”, y que, “*en todo caso, los servicios municipales considerarán como prioritarias las actuaciones dirigidas a restablecer el orden medioambiental cuando éste se haya perturbado*” (art. 46.4 de la LCPM); apostando así, decididamente, por una política medioambiental y asumiendo a nivel municipal el principio de quien contamina paga. Igualmente, este firme compromiso se vuelve a apreciar al declararse que el Ayuntamiento fomentará el uso de energías renovables en todas sus instalaciones, lo que incluye a las instalaciones de tratamiento de aguas (art. 46.5 de la LCPM).

Dentro de las referencias más específicas, la LCPM reconoce un conjunto de competencias al municipio de Palma, en particular, su art. 96 señala que este municipio “*con un compromiso de ciudad sostenible... formulará y mantendrá políticas dirigidas a la preservación, la restauración y la mejora del medioambiente urbano y natural y, en particular, a asegurar la buena calidad del agua*”. Para ello, reconoce como áreas específicas de actuación del municipio: el control sanitario del medioambiente y el control sanitario del abastecimiento de aguas y la vigilancia de la obligatoria utilización de agua depurada para el consumo y el riego [arts. 97.1.a) y 97.3.e) de la LCPM, respectivamente].

No obstante, aunque reconoce estas materias como áreas de actuación municipal, afirma, en su art. 97.5, que “*todas estas competencias se ejercerán respetando la autonomía competencial de cada Administración pública y en coordinación entre dichas Administraciones*”; atribuyendo al Consejo de la Capitalidad la tarea de adoptar las medidas oportunas para garantizar su ejercicio armónico. Igualmente, puntualiza que para el ejercicio de las competencias citadas puede crearse un consorcio de medioambiente y salud pública (art. 98 de la LCPM).

Hídricos. De la lectura de esos preceptos, deducimos que corresponde a esta C.A.: la planificación hidrológica; la programación y construcción de las obras hidráulicas, excepto que se traten de obras de interés general del Estado; el control de medio hídrico y el otorgamiento de las autorizaciones de vertido al dominio público hidráulico; la elaboración de normas adicionales de protección; las funciones de policía; la determinación de las condiciones de prestación del servicio; y la regulación del régimen económico del agua.

Asimismo, para el desarrollo de las competencias autonómicas se crea la Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental (ABAQUA)¹²⁸³.

2.- En otro orden de cosas, aunque hay una previsión de elaborar un Plan Director Sectorial de Saneamiento de Islas Baleares¹²⁸⁴, esta C.A. no cuenta en la actualidad con un plan específico. De hecho, según el anexo 9 del Real Decreto 49/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Islas Baleares, se descarta la elaboración de uno a corto plazo, pues se

¹²⁸³ A través de la DA segunda de la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y de Función Pública. BO. de Islas Baleares núm. 186, de 30 de diciembre de 2004; rect. BO. de Islas Baleares núm. 57, de 14 de abril de 2005.

Se trata de una entidad pública empresarial del Sector Público instrumental de la C.A. de Islas Baleares y adscrita a la Consejería competente en materia de medio ambiente, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar.

Su régimen jurídico se contiene actualmente en la Ley 7/2010, de 21 de julio, del Sector Público Instrumental de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares y en el Decreto 100/2015, de 18 de diciembre, que aprueba sus Estatutos. BO. de Islas Baleares núm. 112, de 29 de julio de 2010 y BO. de Islas Baleares núm. 185, de 22 de diciembre de 2015, respectivamente.

En sus arts. 1 y 2 se precisan sus funciones, entre las que destacan: la construcción, explotación y mantenimiento de las infraestructuras de saneamiento y depuración de aguas residuales competencia de la Comunidad; colaboración con la Consejería en el control y vigilancia de los vertidos de aguas residuales efectuados en los colectores, plantas depuradoras y otras instalaciones que hayan sido encomendadas o cuya gestión competa a la Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental; así como, en las redes de alcantarillado o en cualquier otra infraestructura hidráulica, en los supuestos en los que estos vertidos puedan repercutir en el funcionamiento habitual de los sistemas de depuración mencionados; elaboración de informes; la gestión y recaudación de los ingresos para la prestación de servicios en materia de aguas; y la gestión de ayudas y subvenciones en materia de aguas, cuando así se determine.

Con anterioridad al mismo, en esta CA se contaba con otro ente instrumental: el Instituto Balear de Saneamiento (IBASAN), creado por el Decreto 27/1989, de 9 de marzo. BO. de Islas Baleares núm. 40, de 1 de abril de 1989.

¹²⁸⁴ La Ley 6/1999, de 3 de abril, de Directrices de ordenación territorial de Islas Baleares y de medidas tributarias, estipula la obligación de la C.A. de redactar un Plan director sectorial de saneamiento de Islas Baleares para la ordenación de las instalaciones de saneamientos y depuraciones de aguas residuales (art. 58). Este Plan deberá atender a los criterios que se fijan en su art. 74.bis. Es esta una prueba más de la fragmentación presente en el ámbito balear, donde sería deseable una refundición normativa en materia de aguas. BO. de Islas Baleares núm. 48, de 17 de abril de 1999.

Sobre su regulación anterior y los problemas que presentaba, *vid.* FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, M. C., “El canon de saneamiento de aguas de Baleares (Comentario de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares de 18 de marzo de 1994)”, en *Crónica tributaria*, núm. 72, 1994, 135-142.

entiende que no sirve al fin de agilizar las medidas previstas, aunque su contenido afecta a infraestructuras de saneamiento y depuración.

3.- En el modelo balear también se ha procedido al establecimiento de un régimen económico- financiero para la creación de un canon de saneamiento¹²⁸⁵.

Ante este panorama, podemos concluir que el modelo balear se caracteriza por la fragmentación y el poco desarrollo de su normativa propia. Son evidentes sus carencias. No cuenta con un reglamento que rijan en defecto de las ordenanzas municipales o en el que se determinen, entre otros, los requisitos de conexión al sistema, un catálogo de infracciones y sanciones, el desarrollo de la actividad inspectora o el contenido mínimo de las propias ordenanzas, como en otras CC.AA. Tampoco se establece ningún incentivo para la gestión supramunicipal de la depuración, ni se recogen figuras específicas más allá de las previstas en la normativa general¹²⁸⁶, ni se prevén las situaciones de emergencia o la figura de la sustitución ante los incumplimientos cometidos por los EE.LL. Esto es, el balear no constituye un modelo a seguir.

4.11 La Rioja

1.- Para delimitar el reparto competencial entre los EE.LL. y la C.A. en materia de saneamiento y depuración en la C.A. de La Rioja, comenzando con el análisis de sus competencias municipales, en primer lugar, debemos acudir a la Ley 1/2003, de 3 de

¹²⁸⁵ Este canon se aplica al consumo de agua (real, potencial o estimado) de cualquier procedencia, salvo las aguas pluviales recogidas en aljibes o cisternas (art. 2 del TRLCSA), configurándose así su hecho imponible. Si bien, quedan exentos de su pago los vertidos de aguas residuales efectuados por las explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales o mixtas; el agua destinada a los servicios públicos de extinción de incendios (siempre y cuando lo soliciten a la Agencia Tributaria de Islas Baleares y así se les reconozca); y también el vertido de aguas residuales derivado del consumo por captación directa de aguas superficiales o subterráneas de las propias personas usuarias, siempre y cuando se emplee para el riego en usos agrícolas (art. 3 del TRLCSA).

Actualmente, este canon se regula por el Decreto Legislativo 1/2016, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley 9/1991, de 27 de noviembre, reguladora del canon de saneamiento de aguas (TRLCSA); por el Decreto 132/1995, de 12 de diciembre, que lo desarrolla; y la Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de Islas Baleares de 14 de diciembre 1995 que, a su vez, desarrolla el anterior. BO. de Islas Baleares núm. 57, de 7 de mayo de 2016, BO. de Islas Baleares núm. 158, de 21 de diciembre de 1995 y BO. de Islas Baleares núm. 159, de 23 de diciembre de 1995, respectivamente.

¹²⁸⁶ En este territorio se ha constituido el Consorcio de Aguas de Islas Baleares, creado por Acuerdo de la Consejería de Agricultura, Medioambiente y Territorio de Islas Baleares, de 15 de junio de 2012. BO. de Islas Baleares núm. 87-extraordinario, de 18 de junio de 2012.

Este Consorcio es un ente formado por la Administración de la C.A. de Islas Baleares, la Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental y los municipios de las Islas que se adhieran. Su ámbito territorial es el territorio de la C.A. y sus aguas interiores. Sus competencias se centran más propiamente en el abastecimiento que en el saneamiento. Uno de sus objetivos es la reutilización de las aguas residuales depuradas, así como la realización de obras e instalaciones necesarias para cumplir con sus fines.

CONSORCIO DE AGUAS DE ISLAS BALEARES, disponible en la URL: <https://www.caib.es/webgoib/es/consorcio-de-aguas-de-las-islas-baleares> con acceso 01.09.2024).

marzo, de la Administración Local de La Rioja (LALR)¹²⁸⁷. Esta norma señala, de modo genérico, que a los municipios le corresponden las competencias, potestades y prerrogativas determinadas en la LBRL (art. 34), por lo que, nada añade. Igualmente, se expresa en cuanto a los servicios municipales, si bien precisa que los municipios solo podrán ser dispensados de la prestación de los servicios obligatorios “*cuando no pudieran prestarse aquéllos de forma mancomunada*” (art. 36). La norma riojana apuesta claramente por la supramunicipalidad¹²⁸⁸ en la prestación de los servicios mínimos y deja a decisión de la C.A., la que debe aceptar o no la dispensa, la discrecionalidad para valorar si los servicios se pueden prestar o no de forma mancomunada.

Por otra parte, las comarcas ostentan competencia sobre la protección medioambiental (art. 71.2.b) y la colaboración o prestación subsidiaria de los servicios de obligado cumplimiento por los municipios, siempre que no sean prestados por estos (art. 72.3). Por lo que, cuando la C.A. acuerde la dispensa municipal de prestación deberá atribuir su establecimiento y prestación a la comarca, fijando en el acuerdo de dispensa las condiciones y aportaciones que procedan¹²⁸⁹.

Estas competencias vienen a ser matizadas por la normativa sectorial hídrica que en este territorio queda constituida por la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de La Rioja (LSDARR)¹²⁹⁰ y por el Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueba su reglamento de desarrollo (DSDARR)¹²⁹¹.

¹²⁸⁷ BO. de La Rioja núm. 30, de 11 de marzo de 2003.

¹²⁸⁸ Algo lógico a la luz de la realidad demográfica riojana, con pedanías como San Andrés de Cameros con 31 habitantes censado (INE, 2020). Toda la población de la C.A. de La Rioja son 313.571 habitantes (INE, 2019); mientras que en el área metropolitana de Granada residen 541.465 habitantes (INE, 2020).

¹²⁸⁹ No obstante, se prevé que “*las mancomunidades forestales, comunidades de tierras, pastos, aguas y otras análogas, actualmente existentes en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, continuarán rigiéndose por sus propios Estatutos, pactos o concordias y demás normas consuetudinarias*” (art. 84), por lo que existen en La Rioja mancomunidades de aguas que se rigen por su regulación propia y particular.

¹²⁹⁰ BO. La Rioja núm. 135, de 31 de octubre de 2000.

Esta Ley tiene como objetivo salvaguardar el buen estado de las aguas superficiales y subterráneas garantizando el desempeño correcto de las actividades de saneamiento y depuración de las aguas residuales, gracias a la acción coordinada de las diversas AA.PP. con competencia en la materia (art. 1 de la LSDARR).

Además, propugna como directriz fundamental el principio de gestión integrada de los servicios públicos del agua, de manera que la gestión de los servicios públicos de saneamiento y depuración deberá realizarse *preferentemente* de forma integrada con el servicio de abastecimiento.

Para más detalle, *vid.* FANLO LORAS, A., “Aragón, La Rioja, Cantabria y Navarra...*op. cit.*”, pp. 48-86 y SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, *op. cit.*, pp. 221 y 222.

¹²⁹¹ BO. de La Rioja núm. 155, de 27 de diciembre de 2001.

La LSDARR es una norma que, de un lado, detalla con esmero las competencias municipales, diferenciando las competencias sobre alcantarillado y sobre las instalaciones de saneamiento y depuración declaradas de interés general de la CA. En cuanto al *alcantarillado*, le corresponde: planificar sus redes mediante el instrumento de ordenación urbana que resulte apropiado de acuerdo con la legislación urbanística¹²⁹²; construir y mantener las redes de alcantarillado; aprobar las tarifas del servicio de alcantarillado, así como otras prestaciones tributarias conforme a la LSDARR; controlar 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 legislación vigente; determinar las zonas a las que no alcanzan las redes de alcantarillado y que deben contar con sistemas de saneamiento individual [arts. 6.1.a) a e) de la LSDARR, respectivamente].

En segundo lugar, respecto de las instalaciones de saneamiento y depuración declaradas de interés general de la C.A., corresponden a los EE.LL. de acuerdo con la LSDARR: promover la elaboración de planes y proyectos de obras de saneamiento y depuración o, en su caso, elaborarlos, enviándolos a la Administración regional para su aprobación definitiva; la contratación y ejecución de las obras de saneamiento y depuración con arreglo a estos planes y proyectos aprobados definitivamente; la gestión de dichas instalaciones, por sí mismas o en unión con otras EE.LL., en el marco de lo que disponga el Plan Director de Saneamiento y Depuración, con arreglo a las formas organizativas que consideren conveniente. Si bien, *“podrán atribuir la gestión de los colectores generales e instalaciones de saneamiento y depuración, así como el control de los vertidos a las redes municipales de alcantarillado, al Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja”* [arts. 6.2.a) a c) y 6.4 de la LSDARR, respectivamente].

En este punto debemos de hacer un inciso y comentar que el Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja es una entidad de derecho público constituida por la Administración de la C.A. de La Rioja y las EE.LL. que voluntariamente se hayan

¹²⁹² En todo caso, los instrumentos de planeamiento urbanístico municipales deberán respetar las previsiones del Plan Director de Saneamiento y Depuración. No obstante, aunque esta competencia corresponda al municipio, el DSDARR precisa que los proyectos de nuevas redes de alcantarillado de titularidad municipal, así como sus ampliaciones, deberán ser informados previamente por la Consejería de Medioambiente de la Administración de la C.A. en cuanto a la adecuación de los puntos de conexión y la estimación de cargas y caudal a incorporar (art. 8). De no emitirse este informe podrá continuarse la tramitación del procedimiento.

adherido a la misma¹²⁹³. Se opta, por tanto, por un modelo específico basado en la figura consorcial a la que se atribuye una serie de potestades y funciones¹²⁹⁴.

De otro lado, son competencias autonómicas: el establecimiento y ejecución de la política regional de saneamiento y depuración de aguas, así como, en su caso, la de abastecimiento de aguas y gestión de residuos; la elaboración y aprobación del Plan Director de Saneamiento y Depuración; la aprobación definitiva de los planes y proyectos de ejecución de obras e instalaciones de depuración y colectores generales, de acuerdo con la LSDARR; la elaboración de los planes y proyectos de obras e instalaciones de saneamiento y depuración, incluida su ejecución y explotación, cuando así lo haya establecido el Plan Director, así resulte de los convenios suscritos con las EE.LL. o, en los casos de sustitución de las EE.LL., cuando éstas hayan incumplido sus obligaciones; la gestión, recaudación, inspección y revisión del canon de saneamiento regulado en la LSDARR, así como la potestad sancionadora; la regulación de los vertidos a las redes de alcantarillado y a los colectores generales, estableciendo las limitaciones máximas de caudal y carga contaminante en función de las características de las redes e instalaciones de saneamiento y depuración, en el marco de lo dispuesto en la legislación vigente y la planificación hidrológica; la alta inspección de los vertidos a las redes de alcantarillado y el control de los vertidos a los colectores generales, así como el control de la eficacia del proceso de tratamiento en las instalaciones de

¹²⁹³ Su constitución y Estatutos fueron aprobados por el Decreto 4/1998, de 23 de enero, BO. de La Rioja núm. 12, de 27 de enero de 1998.

Puede consultarse su página web oficial en: CONSORCIO DE AGUAS Y RESIDUOS DE LA RIOJA disponible en la URL: <https://www.larioja.org/consorcio-aguas/en/depuracion> (con acceso 10.02.2024).

¹²⁹⁴ Entre ellas, nos interesa resaltar las funciones, contenidas en la DA primera de la LSDARR: “La prestación de los servicios de saneamiento y depuración de aguas residuales en el marco del Plan Director de Saneamiento y Depuración, incluida la elaboración, contratación y ejecución de los proyectos e inversiones necesarias” (apartado a). “La gestión, recaudación, inspección, sanción, administración y distribución, en su caso, del canon de saneamiento” (apartado d). “La emisión de informes técnicos en relación con los proyectos de obras e instalaciones cuya aprobación definitiva corresponda al consejero competente en materia de medio ambiente” (apartado e). “El 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). “La adopción de las medidas previstas en el art. 21 de la presente Ley contra los infractores de la misma, incluida la instrucción y resolución de los expedientes sancionadores” (requerimiento al titular del vertido para que corrija o regularice el vertido, imposición de sanciones y multas coercitivas, la suspensión provisional y prohibición definitiva del vertido, la revocación de la autorización, y dar cuenta al Ministerio Fiscal de los hechos que puedan ser constitutivos de delito) (apartado g). Junto a cualquier otra función relacionada con el saneamiento (apartado h).

Esto se completa con varias funciones que le asigna el DSDARR, que agrega que también será el encargado del Registro central de autorizaciones de vertidos no domésticos (art. 18.3 del DSDARR) y de ejercer las funciones que le hayan sido delegadas, como la llevanza en soporte informático del Registro de autorizaciones de vertidos no domésticos a la red de alcantarillado (art. 18.2 del DSDARR), o la inspección y vigilancia (art. 19.1 del DSDARR).

depuración, de acuerdo con las normas de calidad y objetivos ambientales establecidos en el Plan Director; la elaboración de programas de prevención de la contaminación para sectores determinados de actividad económica (art. 4.1 de la LSDARR).

2.- Otro aspecto de interés del modelo riojano es que declara de interés general de la C.A. los colectores generales y las instalaciones de depuración, y aclara que, en ningún caso, contarán con esta consideración las redes de alcantarillado municipal hasta su conexión con los colectores generales, ni los sistemas de saneamiento individual (art. 5.2 de la LSDARR).

3.- La LSDARR prevé la figura de la sustitución de la Administración autonómica en defecto del E.L. en caso de incumplimiento de sus competencias, de conformidad con el art. 60 de la LBRL, es decir, sin precisar con más grado de detalle los supuestos, como hemos visto ocurre en otras normativas (art. 6.5 de la LSDARR).

4.- En el modelo riojano se dedica un nutrido grupo de preceptos (arts. 7 a 13 de la LSDARR) a la planificación en materia de saneamiento y depuración. En relación a ella, afirma rotundamente que el Plan Director es un instrumento de naturaleza normativa mediante el que se coordina y programa la actuación de las Administraciones autonómica y local, que tiene el carácter de Plan sectorial de coordinación de los contemplados en el art. 59 de la LBRL (art. 8 de la LSDARR)¹²⁹⁵. En atención a este

¹²⁹⁵ En este punto concreta que la determinación de las aglomeraciones urbanas se llevará a cabo *“teniendo en cuenta la racionalidad y eficiencia económico-administrativa de los sistemas de depuración necesarios para alcanzar los objetivos de calidad establecidos por el Plan Director”* (art. 3.1 del DSDARR), pero añade que *“con carácter general, las aglomeraciones urbanas quedan constituidas por cada uno de los núcleos de población de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*, por lo que, en su defecto, hace coincidir la aglomeración urbana con el municipio.

En cuanto al procedimiento que debe seguirse para la declaración de una aglomeración urbana, precisa la necesidad de otorgar audiencia a los municipios afectados, cuestión que no podría ser de otro modo dado que es más que obvio que ello afecta claramente a sus intereses. Este plazo de audiencia será de un mes, contado desde el día siguiente al que se le comunique, y si el municipio no presentare alegaciones se entenderá que no se opone a la propuesta de aglomeración urbana (art. 3.2 del DSDARR). Se afirma, claramente, sin embargo, que la opinión del municipio no será vinculante para la elaboración del Plan Director por parte de la Administración autonómica (art. 3.3 del DSDARR).

Ahora bien, esta inicial fuerza del Plan Director en el que se señalan y articulan las distintas aglomeraciones urbanas de la C.A. con visión de conjunto, decae al reconocérsele a los municipios las facultades de rechazar integrarse en una aglomeración urbana o de separarse de la misma si estuviera integrado en una.

En concreto, se reconoce esta posibilidad de rechazo por parte del municipio y se reconoce su voluntad de constituirse en aglomeración urbana propia, pero ello tiene como consecuencia que entonces será el municipio el que deba asumir el coste financiero total de la construcción de las correspondientes instalaciones de depuración y saneamiento, sin perjuicio de que pueda suscribir convenios que alteren esta regla (art. 3.4 del DSDARR). Igual “castigo económico” se aplicará en caso de que un municipio esté ya integrado en una aglomeración urbana y acuerde separarse de la misma y tuviera que construir instalaciones de depuración propias.

precepto la C.A. riojana ha ido aprobando sus diversos planes¹²⁹⁶. Como dato acertado comentar que determina un plazo de revisión bienal del programa de actuaciones del Plan Director de Saneamiento y Depuración en función de las actividades realizadas y de los objetivos ambientales que vayan consumándose (actualización cuyo impulso corresponde a la Consejería en materia de medioambiente y cuya aprobación compete al Gobierno e la Rioja). De forma que el plan se mantiene permanentemente actualizado, concibiéndolo como un instrumento flexible y no petrificado. Se trata de la legislación autonómica más garantista al prever el plazo de revisión más corto para ello¹²⁹⁷.

5.- En La Rioja también encontramos la previsión de un régimen básico de los vertidos en los Anexos I y II de la LSDARR detallando las sustancias prohibidas y toleradas siempre que no superen los ciertos límites indicados. Asimismo, al igual que otras normativas, prohíbe el vertido realizado sin autorización¹²⁹⁸.

También se prevé en el modelo riojano que la C.A. pueda fijar, en un reglamento posterior, las normas reguladoras de la calidad de los vertidos que estime adecuadas para garantizar el correcto funcionamiento y protección de las instalaciones de saneamiento y depuración. A su vez, reconoce que esa protección también puede venir de la mano de las Ordenanzas municipales que deberán observar en todo caso el desarrollo que haga la C.A. Es decir, la C.A. dictará unas normas mínimas de protección que podrán ser mejoradas por la Ordenanzas municipales. En todo caso, para que las

En relación a lo anterior, en nuestra opinión, es cierto que a través del incentivo económico (en este caso con la amenaza de pérdida de la financiación autonómica) se pretende desincentivar la opción de que el municipio se separe de las líneas del Plan Director, pero ello no quita que, en definitiva, se está dejando en manos del municipio la decisión final de constituirse o no en una aglomeración propia e independiente, separándose por completo del Plan de saneamiento de la CA.

¹²⁹⁶ Así, el Decreto 39/2018, de 2 de noviembre, aprueba el Plan Director de saneamiento y depuración para el periodo 2016-2027, posteriormente, el Decreto 2/2020, de 10 de febrero, modifica Decreto 39/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de saneamiento y depuración para el periodo 2016-2027, y tan solo un año después es actualizado de nuevo por el Decreto 51/2021, de 15 de septiembre, del mismo título. BO. de La Rioja núm. 18, de 14 de febrero de 2020 y BO. de La Rioja núm. 185, de 17 de septiembre de 2021, respectivamente.

¹²⁹⁷ Por otra parte, las obras recogidas en este Plan Director de Saneamiento y Depuración llevan aparejadas *“la declaración de utilidad pública e interés social, la necesidad de ocupación y la urgencia de la expropiación forzosa de las obras, terrenos e instalaciones necesarias para la realización de las actuaciones contenidas en el Plan”* (art. 11).

¹²⁹⁸ Esta autorización de vertidos industriales es otorgada por distintos actores en función de dónde se realice el vertido. Así: si se pretende verter a las redes de alcantarillado, la autorización deberá emitirla el Ayuntamiento titular de las redes de alcantarillado o, en su caso, el Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja si la competencia para otorgar estas autorizaciones se ha delegado; en este segundo caso, la documentación podrá presentarse en el Ayuntamiento, que la remitirá al Consorcio o directamente en este organismo (art. 9 del DSDARR). Si, por el contrario, no se vierte al alcantarillado sino a los colectores directos, a los colectores generales o a las instalaciones de tratamiento y depuración, se deberá de reunir la autorización de la Administración titular correspondiente (que puede ser el Ayuntamiento o la C.A.) o, en su caso, del Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja. Por tanto, queda delimitado el reparto competencial de quien es el encargado de emitir la autorización en función de dónde se vierte.

instalaciones no queden desprotegidas, *“en defecto de Ordenanza municipal, se aplicará la normativa general de vertidos aprobada por el Gobierno de La Rioja”* (art. 18 de la LSDARR).

6.- Por otra parte, el modelo riojano también tiene a su disposición un régimen sancionador sobre este particular, en los arts. 21 a 30 de la LSDARR.

7.- Finalmente, en la C.A. de La Rioja se estipula un régimen económico-financiero (arts. 31 a 47 de la LSDARR y arts. 22 a 39 del DSDARR), que instaura el canon de saneamiento como tributo propio de la CA¹²⁹⁹.

4.12 País Vasco

1.- Iniciamos nuestro estudio de los rasgos del modelo vasco por la delimitación del reparto competencial entre los EE.LL. y la C.A. Por lo que atañe al ámbito competencial de los municipios, debemos acudir, en un primer nivel, a la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE)¹³⁰⁰ que contempla varios preceptos con incidencia en el saneamiento y depuración de las aguas.

El art. 2 de la LILE declara, de forma contundente, que *“los servicios públicos locales serán prestados preferentemente por el municipio, en cuanto instancia dotada de legitimidad democrática directa, y, cuando ello no fuera viable o converjan razones de eficiencia o eficacia, por entidades locales constituidas por los propios municipios, de acuerdo con las potestades de organización inherentes a la autonomía municipal, de conformidad con lo previsto en la Carta Europea de Autonomía Local”*, si bien *“los servicios públicos locales también podrán ser prestados por otras entidades locales de acuerdo con lo que se regule por medio de normas forales de los territorios históricos”*.

Dicho esto, procede a fijar el marco de actuación municipal atribuyéndole las competencias propias sobre *“la ordenación, gestión, prestación y control de los servicios en el ciclo integral del agua de uso urbano. Esta materia incluye el abastecimiento de agua en alta o aducción, abastecimiento de agua en baja, saneamiento o recogida de las aguas residuales urbanas y pluviales de los núcleos de*

¹²⁹⁹ Este canon tiene como finalidad financiar las obras de interés general y los gastos de mantenimiento y explotación de los servicios de saneamiento y depuración y los derivados del control de los vertidos, así como las actuaciones que, aun siendo municipales, persigan suprimir puntos de vertido en el interior del casco urbano consolidado, procedentes de redes municipales, que viertan en ríos considerados de alto valor ambiental y cuya complejidad técnica y/o económica sobrepasase la capacidad del municipio en cuestión.

¹³⁰⁰ BO. del País Vasco núm. 70, de 14 de abril de 2016.

población y depuración de las aguas residuales urbanas” (art. 17.1.15 de la LILE). Esto es, asigna a los municipios el saneamiento o recogida de las aguas residuales urbanas y su depuración. También se fijan como competencias propias de los municipios vascos: *“la ordenación complementaria, promoción, gestión, defensa y protección del medioambiente y desarrollo sostenible”* (art. 17.1.8 de la LILE) y *“la ordenación, gestión y vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas, lagos y montes, sin perjuicio de las competencias de los territorios históricos en esta materia. Ordenación del acceso a las playas y prestación del servicio de limpieza de estas”* (art. 17.1.29 de la LILE)¹³⁰¹.

En cuanto a los municipios con población inferior a los 20.000 habitantes, se dispone en el art. 97 de la LILE que en ellos se prestarán obligatoriamente los servicios establecidos en la LBRL, pudiendo acordar libremente la forma más adecuada de prestación de los mismos. A estos efectos, se precisa que las Diputaciones forales podrán coordinar los servicios mínimos obligatorios mediante la formulación de las propuestas de gestión que consideren convenientes, previa conformidad de los municipios afectados, con la finalidad de lograr unos costes efectivos y unos estándares de calidad óptimos en la prestación de dichos servicios. Ahora bien, se detalla que *“tendrán preferencia las propuestas de fórmulas de gestión compartida de los servicios mínimos obligatorios”* y que, en el caso *“de llevarse a cabo una propuesta de gestión integrada, la diputación foral correspondiente deberá motivar expresamente las ventajas que esta supone frente a las modalidades de gestión compartida. Atendiendo a tales motivos, el municipio dará o no su conformidad. En el supuesto de negativa a la propuesta formulada, la gestión del servicio será ejercida por el propio municipio en los términos previstos en esta ley y en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*. Observamos, por tanto, cómo el peso de la decisión en la gestión recae plenamente en el municipio, pero se trata de una medida que impulsa claramente la gestión compartida.

Por lo que a las competencias autonómicas se refiere, debemos acudir para su identificación a la Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas del País Vasco (LAPV)¹³⁰². En

¹³⁰¹ El ejercicio de estas competencias podrá realizarse, de conformidad con el art. 19.2 de la LILE, por el propio municipio o mediante fórmulas asociativas municipales previstas legalmente que faciliten la realización de obras y la gestión o prestación de servicios, en los términos que los propios municipios afectados determinen.

¹³⁰² BO. del País Vasco núm. 137, de 19 de julio de 2006.

concreto, esta ley señala que la Agencia Vasca del Agua (que se crea en esta ley)¹³⁰³ es el ente instrumental de la C.A. del País Vasco para ejecutar sus políticas hídricas. Este ente se rige por lo dispuesto en la LAPV y en sus propios Estatutos y ejerce importantes funciones en materia de saneamiento y depuración de las aguas. Así, entre sus funciones más importantes reseñamos, el otorgamiento de las concesiones y autorizaciones administrativas, así como la vigilancia, inspección y sanción de las infracciones sobre dominio público hidráulico [algunas de las cuales contemplan conductas relacionadas con el vertido de aguas residuales o inadecuada depuración, entre otras] (apartado c) y las obras hidráulicas de interés regional (art. 7 de la LAPV)¹³⁰⁴.

2.- Se establece la posibilidad de que la C.A. intervenga las instalaciones públicas o privadas de depuración de aguas residuales cuando no sea procedente la paralización de las actividades que producen el vertido y se deduzcan de él graves inconvenientes, siempre que se reúnan razones de interés público (art. 37.2.d) de la LAPV. Este cometido se asigna a la Agencia Vasca del Agua, siendo esta una de sus principales atribuciones¹³⁰⁵.

Sobre la regulación hídrica anterior en esta CA, *vid.* CASTELLS ARTECHE, J. M., “La legislación en materia de aguas en el País Vasco”, en *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas* (coord. A. Embid Irujo), Tecnos, Madrid, 1993, pp. 144-165.

¹³⁰³ Se trata de un ente público de Derecho privado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, adscrito al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de medio ambiente.

El Decreto 178/2023, de 28 de noviembre, es la norma por la que se aprueba los Estatutos vigentes de la Agencia Vasca del Agua. BO. del País Vasco, núm. 236, de 13 de diciembre de 2023.

AGENCIA VASCA DEL AGUA, disponible en la URL: <https://www.uragentzia.euskadi.eus/inicio/> (con acceso 12.10.2023).

¹³⁰⁴ Asimismo, también tiene atribuidas las labores de: elaboración y envío al Gobierno de los instrumentos de planificación hidrológica de las cuencas intracomunitarias vascas (apartado a); participación en la planificación hidrológica estatal de las cuencas intercomunitarias que afecten al País Vasco (apartado b); organización y funcionamiento del Registro General de Aguas y del Registro de Zonas Protegidas, (apartados g y h); estudio e informe sobre la aplicación de cánones o tributos y la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos en materia de agua, como el canon de saneamiento (apartados i y j); además, se le atribuye a la Agencia Vasca del Agua importantes mecanismos de coordinación a través de la elaboración de informes con carácter vinculante sobre los planes generales y parciales, así como sobre las normas subsidiarias [estos informes los realizará tanto antes de su aprobación inicial, en cuyo caso su contenido versará sobre la relación entre las obras de interés general de la Comunidad vasca y el planeamiento municipal, como tras la misma, en cuyo caso aludirá a la relación entre el planeamiento municipal y la protección y utilización del dominio público hidráulico] (apartados k y l); la autorización de los vertidos tierra-mar (apartado n); la concesión de subvenciones sobre materia hídrica (apartado p); y garantizar la protección y conservación del dominio público hidráulico en coordinación con otras Administraciones (apartado r).

Estas funciones las asigna a sus órganos internos conforme a la distribución que acomete en sus arts. 6 a 10 a los que nos remitimos.

¹³⁰⁵ De nuevo, y como se regula en otras CC.AA., el hecho de que se acuerde esta intervención no implica que la Agencia Vasca del Agua asuma los costes de la actividad, dado que ello dejaría abierta una opción muy fácil para eludir responsabilidades. Antes, al contrario, se dispone que la Agencia Vasca del Agua reclamará del titular de las instalaciones tanto las inversiones necesarias para adaptar las instalaciones a los términos contemplados en la autorización de vertido o, si se carece de ella, el acondicionamiento que

3.- Al igual que otras CC.AA., la C.A. vasca se ha preocupado por desarrollar un cuerpo normativo completo por lo que atañe a los aspectos referidos a la planificación y en concreto a los Planes de saneamiento (arts. 23 a 25 de la LAPV).

4.- El modelo vasco contempla que las ordenanzas locales deberán adaptarse al reglamento marco de prestación del servicio que dicte el Gobierno Vasco a propuesta de la Agencia Vasca del Agua en el art. 35 de la LAPV. Este reglamento, de conformidad con el art. 37.2.e) de la LAPV, será de aplicación en todo el territorio de la C.A. Las Administraciones gestoras de las instalaciones deberán adaptar sus correspondientes ordenanzas y reglamentos al mismo. Es esta una estipulación que sería muy loable para alcanzar la homogenización de las ordenanzas locales en la materia, pero que aún no se haya desarrollado, 18 años después de la aprobación de la LAPV, y máxime teniendo en cuenta que, de conformidad con la DF tercera de la LAPV, se establecía el plazo de un año para dictar el oportuno desarrollo reglamentario.

Ahora bien, valoramos que se prevea que las ordenanzas en la materia deberán respetar un contenido mínimo¹³⁰⁶. Estipulación que no está presente en todas las CC.AA.

5.- Por otra parte, por lo que afecta a las infraestructuras hidráulicas, la LAPV procede a efectuar una declaración de obras hidráulicas de interés general para la C.A. La norma vasca introduce dos novedades: de un lado, entiende que revisten esa cualidad directamente aquellas obras que incidan en más de un territorio histórico (las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya), entre sí y, de otro, también serán consideradas como tales las así declaradas por el Gobierno vasco (art. 38 de la LAPV)¹³⁰⁷.

haga posible su otorgamiento, como los gastos de explotación, mantenimiento y conservación de las instalaciones durante el lapso de tiempo por el que perdure esta intervención.

¹³⁰⁶ A saber: “la protección de las instalaciones de saneamiento y depuración y del medio receptor de sus efluentes; la determinación de los vertidos prohibidos y tolerados a las redes municipales de alcantarillado y colectores, así como de los tratamientos previos exigibles antes de su realización; las características físicas, forma de realización y requisitos administrativos que deben cumplir los vertidos de naturaleza no doméstica que se realicen a la red de saneamiento; el régimen de los vertidos accidentales potencialmente peligrosos: obligaciones de sus responsables, medidas de minoración de sus consecuencias, y valoración y formas de recuperación de los daños a personas y bienes; el régimen de vertidos mediante camiones cisterna; el régimen de inspección, muestreo, análisis y control de los vertidos, incluyendo formas que permitan la actuación de la Administración en todo momento; y el plazo y alcance de la obligación de adaptación de las ordenanzas reguladoras del vertido a las determinaciones del reglamento marco referido en el párrafo primero de este artículo” (art. 35 LPAV).

¹³⁰⁷ El hecho de que una obra se declare de interés general para la C.A. implica que la misma, a través de la Agencia Vasca del Agua, llevará cabo su proyección y ejecución, sin perjuicio de que el Gobierno Vasco autorice su posterior cesión a otra Administración o comunidad de usuarios. La construcción y explotación de estas obras podrá realizarse en virtud de convenio o encomienda de gestión (art. 39.1 de la LAPV).

6.- El modelo vasco implanta un régimen económico-tributario en el que instaure el canon del agua (art. 42 de la LAPV).

7.- El modelo vasco también establece un régimen de infracciones y sanciones muy detallado (arts. 54 a 64 de la LAPV, que brinda la cobertura legal oportuna para que las EE.LL., consorcios y mancomunidades, puedan articular su propio régimen sancionador (art. 62 de la LAPV).

8.- Igualmente, en esta C.A. contamos con una regulación específica de los vertidos realizados desde tierra al mar a la que deben adaptarse las ordenanzas locales¹³⁰⁸.

En definitiva, la Comunidad Vasca contiene un régimen sobre el saneamiento bastante completo, sobre todo, por lo que a la regulación del vertido se refiere, que detalla muy bien, remitiéndonos al contenido de las normas apuntadas. No obstante, podrían introducirse varias mejoras en su modelo: como una regulación más detallada de las relaciones interadministrativas, con obligaciones concretas de información entre los EE.LL. y la C.A., sujetas a plazos; la regulación de las situaciones de emergencia, que no se contemplan; o el desarrollo del reglamento marco de prestación del servicio que se encuentra a día de hoy pendiente de aprobación.

4.13 Principado de Asturias

1.- El análisis de la delimitación del reparto competencial entre los EE.LL. y la C.A. en materia de saneamiento y depuración en Asturias nos lleva a apuntar, por lo que al ámbito local se refiere, que el Principado de Asturias se organiza territorialmente en Concejos y Comarcas, conforme al art. 6.1 del EAAS. El *Concejo* es la denominación que recibe el municipio en la C.A. del Principado de Asturias. Su demarcación territorial viene determinada por la Ley 10/1986, de 7 de noviembre¹³⁰⁹ en la que nada se dice en relación a las competencias y servicios mínimos, remitiéndose a la LBRL.

¹³⁰⁸ Decreto 459/2013, de 10 de diciembre, sobre vertidos efectuados desde tierra al mar. BO. del País Vasco núm. 237, de 13 de diciembre 2013.

El objeto de esta norma es completar el marco jurídico que afecta a los vertidos realizados desde tierra a mar, tanto estableciendo medidas administrativas en materia de autorización y régimen ambiental de estos vertidos, como desarrollando el régimen económico-financiero (mediante la introducción de un canon específico) y sancionador.

¹³⁰⁹ BO. del Principado de Asturias núm. 268, de 18 de noviembre de 1986.

Aquí juega un importante papel la Comisión Asturiana de Administración Local¹³¹⁰, creada por la Ley 1/2000, de 20 de junio. Esta Comisión se funda con la finalidad de potenciar la coordinación y la eficacia en la acción administrativa. Entre sus funciones se encuentra el estudio y formulación de las sugerencias que estime oportunas en relación con las cuestiones que afecten al ejercicio coordinado de las competencias de las Administraciones integrantes y a la cooperación entre la Administración del Principado de Asturias y los EE.LL. (art. 2.1). De un modo más específico, precisa la Ley que también le compete a esta Comisión *“informar de las necesidades e insuficiencias de los concejos en materia de servicios mínimos y proponer criterios generales para acordar la dispensa de su prestación y el establecimiento de servicios comarcales”*, lo que alcanzaría al servicio de alcantarillado.

Resulta, por tanto, evidente la necesidad de acudir, una vez más, a la legislación sectorial hídrica para aclarar el reparto competencial. Las normas de cabecera a las que debemos dirigirnos en este territorio son la Ley 1/1994, de 21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas en el Principado de Asturias (LASAPA)¹³¹¹ y el Decreto 19/1998, de 23 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de abastecimiento y saneamiento de aguas de Asturias (RASAA)¹³¹².

La primera de ellas se marca como objetivos centrales, según reza su art. 1, la regulación de los aspectos esenciales que en materia de saneamiento corresponden tanto al Principado de Asturias como a los Concejos asturianos para una actuación planificada y coordinada. Una actuación que la lleva a cabo, en general, en todo el territorio de la C.A., pero, de un modo especial, en los concejos que se ubican en la zona central de Asturias, debido a las especiales circunstancias que le conciernen (densidad de la población asociada a una elevada actividad industrial) y que, en su día, motivaron la constitución de un Consorcio para gestionar su saneamiento.

¹³¹⁰ BO. del Principado de Asturias núm. 151, de 30 de junio de 2000.

¹³¹¹ BO. del Principado de Asturias núm. 46, de 25 de febrero de 1994.

Esta Ley reconoce en su Preámbulo que el término municipal, donde tradicionalmente se han centrado las competencias sobre aprovechamientos hidráulicos urbanos, *“no permite, como regla general, la utilización racional y coordinada del recurso. De ahí que se haya hecho precisa la búsqueda de espacios geográficos más amplios que el municipal para la realización de obras, tanto de captación, embalse y tratamiento de las aguas que han de ser distribuidas por las redes municipales, como de depuración y vertido de las residuales”*.

A mayor abundamiento sobre esta ley, vid. SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, op. cit., pp. 219 a 221.

¹³¹² BO. del Principado de Asturias núm. 102, de 5 de mayo de 1998.

Dicho esto, se dedica a discernir, en sus arts. 2 y 3, las competencias que le corresponden la C.A. asturiana de las que recaen en la esfera de los Concejos.

Son competencias del Principado de Asturias: elaborar la planificación general a través de planes directores de obras y de gestión¹³¹³; programar y ejecutar las obras señaladas de interés autonómico en el plan director de obras que promueva directamente y la gestión de los servicios de su titularidad; colaborar con las EE.LL. en la planificación, ejecución y gestión de obras y servicios de su competencia; aprobar los planes y proyectos comprendidos en el programa de ejecución del plan director que, en relación a los servicios municipales de saneamiento, formulen los EE.LL. para aspirar a la financiación autonómica; aprobar cómo se financiarán las inversiones previstas en el programa de ejecución del plan director de obras; controlar la calidad de las aguas y de los vertidos en las redes cuya titularidad corresponda de la Administración autonómica; prestar los servicios de depuración que sean titularidad del Principado [art. 2.1 de la LASAPA]¹³¹⁴.

Además, destacamos, como estipulación original, que le corresponde la competencia de controlar que el proceso de tratamiento de las aguas en las instalaciones de depuración que han sido financiadas parcial o íntegramente por la C.A. se lleva a cabo de forma eficaz [art. 2.g) de la LASAPA]. Se trata esta de una estipulación novedosa respecto a otras legislaciones autonómicas y, a nuestro juicio, acertada, ya que pretende el seguimiento y verificación del correcto funcionamiento de la instalación en cuya construcción se ha invertido el dinero público autonómico. No en vano, en la práctica se ha dado casos donde construida la depuradora, posteriormente no operaba correctamente.

Con el objeto de homogenizar el precio que los ciudadanos pagan en los distintos municipios por el servicio del alcantarillado, es que el Gobierno del Principado podrá establecer, mediante Decreto, las tarifas mínimas para este servicio. No obstante, su eficacia se ve limitada al precisar que tendrán un valor *orientativo*. Si bien para evitar

¹³¹³ Esta planificación debe aludir necesariamente a dos aspectos relevantes: de un lado, a la formulación de los esquemas de infraestructuras precisando dónde y cuándo se llevarán a cabo y, de otro lado, determinará los niveles mínimos de prestación de servicios y calidad exigibles, así como el procedimiento que debe seguirse para la implantación de medidas en supuestos especiales de urgencia o necesidad, con los recursos disponibles.

¹³¹⁴ Estas competencias las distribuye a su vez en diversos órganos, según se señala en el Decreto 86/2023, de 18 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Transición Ecológica, Industria y Desarrollo Económico, a cuyo contenido nos remitimos. BO. del Principado de Asturias núm. 162, de 23 de agosto de 2023,

que estas orientaciones caigan en saco roto, una de las grandes aportaciones de la Ley asturiana es que se determina que la Administración autonómica puede vincular la financiación de las obras que supongan un beneficio para los servicios de alcantarillado a la suscripción de un acuerdo con los Ayuntamientos en el que se obliguen a respetar dichas tarifas. La financiación autonómica se convierte así en un poderoso instrumento para fomentar la adopción por parte de los EE.LL. de las tarifas mínimas autonómicas a pesar de tratarse la fijación de las tarifas de alcantarillado de una competencia local.

En relación a estas competencias, debemos subrayar que en la C.A. de Asturias se ha producido hace relativamente pocos años un cambio trascendental en la gestión del agua. La Ley del Principado de Asturias 3/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales¹³¹⁵, en su DA duodécima, suprimió y ordenó que las funciones de la anterior Junta de Saneamiento (organismo autónomo creado por la LASAPA) fueran desarrolladas por la Administración del Principado de Asturias, a través de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, subrogándose la Administración autonómica en todas las relaciones jurídicas¹³¹⁶.

El Principado de Asturias se convierte así en una de las pocas CC.AA. (junto a Extremadura y Canarias, a excepción de la demarcación de Lanzarote) que no cuenta con un ente instrumental o ha constituido un consorcio o consagrado a la gestión del agua o de la construcción y explotación de las infraestructuras a otros organismos o sociedades mercantiles. Este es un hecho que representa un rasgo diferenciado.

Por otra parte, son competencias propias de los Concejos, prestar por sí mismos o asociados, el servicio de alcantarillado (saneamiento en baja) con sujeción a la planificación general determinada por el Principado de Asturias y el servicio de depuración (saneamiento en alta) cuando éste sea de su titularidad. Los Concejos asturianos podrán, por tanto, en ciertos casos, intervenir en ambas fases del saneamiento.

Asimismo, le corresponde a los Concejos: la aprobación, ejecución y gestión de las obras y los servicios municipales definidos en el plan director de obras; la

¹³¹⁵ BO. del Principado de Asturias núm. 251, de 31 de diciembre de 2020.

¹³¹⁶ Las funciones específicas en materia de saneamiento que regulaba la LASAPA para la Junta de Saneamiento en su art. 24 debemos entenderlas referidas a los órganos centrales de la Administración del Principado de Asturias.

Posteriormente, el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 4 de agosto 2021, declara extinguida la personalidad jurídica de este organismo y procede a la tramitación de las operaciones de liquidación. BO. del Principado de Asturias núm. 155, de 11 de agosto de 2021.

elaboración y aprobación de forma inicial y provisional de los proyectos de obras y de explotación de los servicios municipales cuya aprobación definitiva corresponda a la Administración del Principado, de conformidad con los programas de ejecución del plan director de obras; la realización y gestión de forma asociada de las obras y servicios de ámbito territorial supramunicipal con las restantes EE.LL. afectadas; la aprobación de las tarifas de los servicios municipales [salvo que se hubieran comprometido mediante convenio a la observancia de las tarifas mínimas autonómicas a cambio de financiación]; y llevar a cabo el control de los vertidos a la red municipal de alcantarillado [art. 3 de la LASAPA].

2.- Otro de los puntos de interés del modelo asturiano, en cuanto a las relaciones interadministrativas, es que se dispone que Administración regional coordina la actividad de los EE.LL. con los planes directores y sus programas de ejecución, mediante: la definición específica de qué se considera de interés autonómico o local, la determinación de los objetivos y la fijación de las prioridades de la acción pública. La función planificadora que ejerce la Administración del Principado de Asturias se constituye así en la principal herramienta de coordinación (art. 4 de la LASAPA).

3.- Igualmente, se prevé la figura de la sustitución autonómica en el supuesto de que los EE.LL. no presten el servicio de saneamiento o no ejecuten las obras municipales a las que vienen obligados por los planes directores, conforme a lo previsto en el art. 60 de la LBRL (art. 4.4 de la LASAPA). Pero no detalla en qué supuestos se considera que se produce una prestación inadecuada del servicio, por lo que la normativa asturiana, en este punto, es más imprecisa que otras regulaciones.

4.- El modelo asturiano acoge la planificación como mecanismos de coordinación de las competencias. En concreto, a través de dos instrumentos: los planes directores¹³¹⁷ y los programas de ejecución de obras e infraestructuras hidráulicas¹³¹⁸ (arts. 5 a 7 de la LASAPA). No obstante, a pesar de la diferenciación legal de estos instrumentos, lo cierto es que ambos se agrupan en el vigente Plan Director de Saneamiento y Depuración del Principado de Asturias 2020-2030, aprobado por el

¹³¹⁷ Mediante el plan director de gestión se determinan los niveles mínimos exigibles de prestación del servicio; además, en él se detallan tanto los servicios como las instalaciones que se pueden financiar con cargo al impuesto sobre las afecciones ambientales del uso del agua.

¹³¹⁸ En ellos se concretan, temporal y territorialmente, las obras e instalaciones de saneamiento y depuración de vertidos urbanos e industriales.

Consejo de Gobierno el 2 de septiembre de 2022¹³¹⁹. Es en este Plan, y no en legislación autonómica, donde se efectúa la identificación de las aglomeraciones urbanas.

5.- Tal y como apuntamos líneas atrás, un rasgo característico del modelo de saneamiento asturiano es que desarrolla una regulación singular para la zona central de Asturias debido a las especiales características apuntadas, que dieron lugar en su día al Consorcio de Aguas de Asturias (CADASA) y que la ley asturiana mantiene¹³²⁰.

En esta zona central, la LASAPA declara de interés autonómico una serie de sistemas de depuración descritos en su Anexo II, así como las obras de depuración que se realicen para la ampliación de dicho sistema central (art. 8 de la LASAPA)¹³²¹. La particularidad más reseñable, según reza el art. 9 de la LASAPA, es que en esta zona la Administración autonómica redacta tanto el plan director de obras propio (en el que indica los puntos y condiciones de conexión de las redes del alcantarillado con las de los sistemas de depuración) como un plan director de gestión particular (con las disposiciones necesarias para coordinar las instalaciones de los servicios de aducción y depuración del sistema hidráulico integrado que obligan de forma directa a las entidades titulares de los mismos y, en su caso, a aquellas a las que se haya encomendado su gestión o explotación). También como especialidad se regula aquí un sistema de

¹³¹⁹ Resolución de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático de 25 de mayo de 2023, por la que se ordena la publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias del Plan Director de Saneamiento y Depuración del Principado de Asturias 2020-2030. BO. del Principado de Asturias, núm. 108, de 7 de junio de 2023.

Con anterioridad al mismo, la planificación del saneamiento en Asturias vino de la mano de los siguientes instrumentos: en primer lugar, el Plan de Saneamiento recogido en el Plan Regional de Infraestructura Hidráulica de Asturias, de 10 de septiembre de 1990, que supuso todo un hito al incorporar multitud de actuaciones en materia de infraestructuras de saneamiento y depuración, así como al reivindicar la necesidad de contar con un marco legal que permitiera su desarrollo e implantación; en segundo lugar, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 mayo de 2002, por el que se aprueba el Plan Director de Obras de Saneamiento del Principado de Asturias 2002-2013. La planificación sobre saneamiento asturiana ha sufrido un importante período de sequía entre 2013 y 2020, donde no se aprobó ningún instrumento intermedio, algo a nuestro juicio inaceptable.

¹³²⁰ En concreto, este Consorcio de Aguas de Asturias se creó el 29 de marzo de 1967. Se trata de una entidad de Derecho público de carácter asociativo adscrita a la C.A. del Principado de Asturias, con personalidad jurídica propia, plena capacidad y carácter administrativo (conforme al art. 2 de la LRJSP).

Sus Estatutos se aprobaron mediante el Acuerdo de Junta de Gobierno del Principado de Asturias de 11 de mayo de 2023. BO. del Principado de Asturias núm. 131, de 10 de julio de 2023.

Puede accederse a su página web en: CONSORCIO DE AGUAS DE ASTURIAS, disponible en la URL: <https://consorcioaa.com/infraestructuras/saneamiento/> (con acceso 23.01.2024).

¹³²¹ En concreto, declara automáticamente de interés regional: los grandes colectores de cuenca, estaciones depuradoras y vertido final de las aguas residuales de la cuenca del Nalón entre Pola de Laviana y Trubia; los grandes colectores de cuenca, estaciones de tratamiento y vertido final de las aguas residuales de las cuencas de los ríos Nora y Noreña, desde Lieres a Llanera, englobando Pola de Siero, Noreña, El Berrón, Colloto, Oviedo, Lugones, Silvota y Posada de Llanera; los grandes colectores de cuenca, estaciones depuradoras y vertido final de las aguas residuales de la cuenca de la ría de Avilés y de las cuencas próximas trasvasables; y los grandes colectores de cuenca, bombeos a dichos colectores, estaciones depuradoras y vertidos finales de las aguas residuales de la comarca de Gijón.

información continua sobre el volumen y calidad de los recursos disponibles en cada momento (art. 11.2 del RASSA).

6.- La LASAPA contiene un precepto muy enriquecedor en el que se refleja su apuesta decidida por la gestión supramunicipal del agua. Los costes de inversión y financieros de las obras y actuaciones reseñadas en los programas de ejecución serán financiados por la Administración a quien corresponda su ejecución; pero la regla anterior se ve seguidamente matizada cuando estipula que las obras de ámbito municipal o supramunicipal podrán contar con la aportación de la Administración autonómica y de los concejos afectados primando en la definición de prioridades las de interés supramunicipal (art. 6.3 de la LASAPA y art. 7.4 del RASAA). Una vez más, observamos que la LASAPA empuja hacia la supramunicipalidad mediante la aportación económica.

7.- El modelo asturiano también instaura un régimen económico-financiero, estableciendo un impuesto sobre las afecciones ambientales del uso del agua¹³²².

8.- Esta C.A., asimismo, se ha ocupado de establecer una regulación propia sobre vertidos, en la Ley 5/2002, de 3 de junio, sobre vertidos de aguas residuales industriales a los sistemas públicos de saneamiento (LVARISPS)¹³²³. Resulta oportuno resaltar el acierto de su Preámbulo al indicar que tiene *“la consideración de condicionado mínimo a tener en cuenta por los respectivos Ayuntamientos a la hora de autorizar, en el ámbito de sus competencias, los enganches y vertidos a sus propias redes de alcantarillado y de colectores, sin perjuicio de que tal condicionado sea ampliado cuando regulen la prestación de los respectivos servicios mediante el correspondiente reglamento u ordenanza municipal”*. Se modula así las competencias locales¹³²⁴. Cuestión que viene a corroborar con su art. 7, al tiempo que cobija un

¹³²² Decreto Legislativo 1/2014, de 23 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de tributos propios. BO. del Principado de Asturias núm. 175, de 29 de julio de 2014.

¹³²³ BO. del Principado de Asturias núm. 137, de 14 de junio de 2002.

¹³²⁴ La LVARISPS establece un doble régimen para la autorización de vertidos industriales (art. 5), distinguiendo si el vertido se realiza directamente a colectores o instalaciones de depuración de competencia autonómica o si, por el contrario, se efectúa a redes de alcantarillado de competencia municipal, y posteriormente es transportado a colectores o instalaciones de depuración de competencia autonómica.

En el primer caso, la autorización de vertido se incluirá dentro de la autorización ambiental integrada ordinaria o simplificada, regulada en la Ley del Principado de Asturias de Calidad Ambiental.

Pero, lo interesante es que, en el segundo caso, se determina que el otorgamiento de la correspondiente autorización de vertido municipal requerirá el informe vinculante previo de la Administración autonómica. Se trata de una modificación muy reciente de la LVARISPS realizada por la

régimen sancionador bien desarrollado para las aguas industriales (arts. 26 a 36 del LVARISPS).

4.14 Región de Murcia

1.- Abordemos, por último, la delimitación del reparto competencial entre los EE.LL. y la C.A. en materia de saneamiento y depuración en la Región de Murcia. Respecto a las competencias municipales, observamos que la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia¹³²⁵, se muestra muy parca, remitiendo directamente a la legislación básica del Estado (art. 5).

Por su parte, es la normativa sectorial, la Ley 3/2000, de 12 de julio, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia e Implantación del Canon de Saneamiento (LSDARRU)¹³²⁶, la que nos aporta luz sobre la anterior cuestión, no sin advertir que las competencias locales que reproduce son una copia literal de la ley valenciana, por lo que nos remitimos al epígrafe correspondiente y cuya reproducción evitamos (art. 13 de la LSDARRU).

Así las cosas, es competencia de la Región de Murcia, de conformidad con el art. 3 de la LSDARRU: en el ámbito planificador, la formación y aprobación de la Planificación que comprende el Plan General de Saneamiento y Depuración de la Región de Murcia y, en su caso, los Planes Especiales de Saneamiento y Depuración¹³²⁷; en el ámbito de las obras, aprobar los planes y proyectos de ejecución de obras y de explotación de las instalaciones de saneamiento y depuración; en el ámbito económico, aprobar y revisar el régimen económico para sufragar la gestión, explotación, construcción y conservación de las obras e instalaciones, así como la intervención de los gastos financiados; elaborar proyectos, ejecutar y explotar las instalaciones y servicios de su competencia que promueva directamente; elaborar

DF segunda de la Ley del Principado de Asturias 1/2023, de 15 de marzo, de Calidad Ambiental. Se incorpora así el control previo de la C.A., vinculante para la obtención de la autorización aun en el caso de que el vertido se realice a redes de alcantarillado de competencia municipal, dada su repercusión posterior en los colectores o instalaciones de depuración de competencia autonómica.

También regula las situaciones de emergencia o peligro de un modo similar al modelo gallego, con obligaciones de información concretas y pormenorizadas (arts. 13 a 15 de la LVARISPS).

¹³²⁵ BO. Región de Murcia núm. 203, de 3 de septiembre de 1988.

¹³²⁶ BO. Región de Murcia núm. 175, de 29 de julio de 2000.

A mayor abundamiento sobre esta ley, *vid.* SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales...*, *op. cit.*, pp. 222 y 223.

¹³²⁷ En ellos se contendrán las prescripciones básicas sobre el saneamiento, así como el esquema de los diferentes ámbitos espaciales y temporales de actuación, junto con los criterios generales sobre los niveles de depuración y calidad exigible a los efluentes y cauces receptores; respetando, claro está, los Planes Hidrológicos que resulten aplicables y la normativa ambiental.

proyectos, ejecutar y explotar las instalaciones y servicios que corresponda a las EE.LL., ya sea por sí sola o conjuntamente con ellos, que se convengan o se les atribuya en virtud de otro título entre ambas Administraciones, y también en los casos en que se produzca la sustitución en sus deberes por la C.A.; controlar los vertidos a los colectores generales, fijando las limitaciones al caudal, y a la calidad de las aguas que se vierten, dependiendo de las características de la red y de las instalaciones de tratamiento; y gestionar el canon de saneamiento.

Estas competencias las distribuye entre su Consejo de Gobierno y la Consejería competente en materia de agua; y la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia (ESAMUR) que crea la LSDARRU¹³²⁸, empresa pública cuyo objeto principal, en cuanto a lo que a nosotros nos interesa, es gestionar, mantener y explotar las instalaciones de saneamiento y depuración, así como encargarse de la gestión del canon de saneamiento¹³²⁹.

2.- La Región de Murcia presenta una regulación nula de las relaciones interadministrativas, limitándose a señalar que a las AA.PP. tienen el deber de cooperar, pero sin precisar mecanismos concretos al efecto, lo que hubiera resultado deseable.

3.- El modelo murciano sí recoge previsiones en torno a la Planificación como elemento de articulación de las competencias (arts. 6 a 13 de la LSDARRU). Aquí se

¹³²⁸ Se trata de una empresa pública regional, en la modalidad de entidad de Derecho público, con personalidad jurídica propia e independiente de la Comunidad murciana y plena capacidad de obrar.

Su régimen jurídico y el de las sociedades mercantiles creadas o participadas por esta entidad se detalla en los arts. 15.bis y 16 de la LSDARRU; igualmente, se contienen diversas disposiciones en relación a su estructura, patrimonio, recursos económicos y su personal en los arts. 18 a 20.bis.

El Decreto 90/2002, de 24 de mayo, es el encargado de aprobar sus Estatutos. BO. de la Región de Murcia núm. 123, de 29 de mayo de 2002.

Se puede acceder a su página ENTIDAD REGIONAL DE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES DE LA REGIÓN DE MURCIA, disponible en la URL: <https://www.esamur.com/> (con acceso 14.02.2024).

¹³²⁹ Igualmente, se dispone (adoptando una fórmula muy abierta) que podrá llevar a cabo también cualquier actuación conectada con el saneamiento y depuración que le sea encomendada por la C.A. “y cuantas otras estime conveniente y sean base, desarrollo o consecuencia de las instalaciones o servicios a su cargo. Entre estas actuaciones se contemplan las siguientes: a) Realizar toda clase de operaciones económicas y financieras, así como celebrar todo tipo de contratos. b) Establecer convenios con Administraciones y organismos públicos, y otras instituciones públicas o privadas, que contribuyan al cumplimiento de sus fines. c) Obtener subvenciones y garantías de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de la Administración del Estado y de la Unión Europea, así como de otras entidades e instituciones públicas” (art. 15 de la LSDARRU). Asimismo, sus funciones se detallan en el art. 17 al cual nos remitimos.

concitan el Plan General de Saneamiento y Depuración y los Planes Especiales de Saneamiento y Depuración¹³³⁰.

Esta C.A. aprobó su I Plan General de Saneamiento y Depuración de la Región de Murcia para el periodo comprendido entre 2001-2010 mediante el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la C.A. de La Región de Murcia de 20 de diciembre de 2002¹³³¹, y que agotaba su alcance, como su propio enunciado indica, en 2010. Sin embargo, entre la década 2010-2020, nos encontramos con un periodo de “sequía regulatoria” hasta que, finalmente, el Decreto 88/2020, de 6 de agosto, ha aprobado el II Plan de Saneamiento y Depuración de la Región de Murcia-Horizonte para el periodo 2020-2035¹³³².

4.- El modelo murciano acoge el establecimiento de un régimen económico y financiero de los vertidos (arts. 21 a 32 de la LSDARRU) en el que se instaura como impuesto propio de la C.A. un canon de saneamiento cuya recaudación se destina a cumplir los fines propios de la LSDARRU¹³³³.

5.- El modelo murciano también engloba un reglamento de vertidos mediante el Decreto 16/1999, de 22 de abril, sobre Vertidos de Aguas Residuales Industriales al Alcantarillado (DVARIA). En él se supedita, al igual que en otras CC.AA., el vertido a la autorización previa y se señalan una serie de prohibiciones y limitaciones que deberán ser respetadas por las ordenanzas municipales (art. 5.4 del DVARIA). De este modo, predetermina su contenido mínimo. Asimismo, en defecto de regulación local, las previsiones de los Anexos II y III son de aplicación subsidiaria para los Ayuntamientos (art. 5.5 del DVARIA). Se suple, así, una posible inacción por parte de los EE.LL.

6.- La Región de Murcia ha optado, al igual que la andaluza, por la definición normativa de las aglomeraciones urbanas (no en el ámbito de la planificación), si bien lo ha hecho de un modo francamente tardío. En relación a este extremo, debemos recordar que esta obligación dimana tanto de la DTARU de 1991 como de la normativa estatal de 1995, sin embargo, no fueron hasta 2007 declaradas, a través de la Orden de la

¹³³⁰ Es de destacar que los segundos contienen una cláusula expresa de revisión cuando se modifiquen los primeros, sincronizando así ambos planes (art. 11.3 de la LSDARRU).

¹³³¹ BO. de la Región de Murcia núm. 30, de 6 de febrero de 2003.

¹³³² BO. de la Región de Murcia núm. 199, de 28 de agosto de 2020.

¹³³³ Su normativa de desarrollo se constituye principalmente por la Ley 3/2002, de 20 de mayo, de Tarifa del Canon de Saneamiento. BO. de la Región de Murcia núm. 128, de 4 de junio de 2002.

Consejería de Agricultura y Agua, de 29 de enero de 2007 (hoy derogada)¹³³⁴. Posteriormente, hizo lo propio con la Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, de 30 de marzo 2012¹³³⁵, que es la actualmente vigente. En cualquier caso, no se apuntan los criterios seguidos para su clasificación, incluyendo solamente un listado de aglomeraciones.

7.- No podemos obviar en esta sede, como seña de identidad del modelo murciano, el tratamiento jurídico especial que brinda al Mar Menor por medio de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor (LMM)¹³³⁶. Norma, con la que se pretende atajar la terrible contaminación de la que ha sido objeto, y que le otorga protección desde un enfoque integral pues en ella se adoptan multitud de medidas de gobernanza y se regula su ordenación y gestión desde diversas perspectivas (territorial y paisajística; desde el patrimonio natural, forestal y en relación con su biodiversidad; desde el ámbito agrícola, ganadero y pesquero; desde sus infraestructuras portuarias y de navegación; y desde las perspectivas: turística, cultural y de ocio y minera)¹³³⁷. Por lo que a nosotros nos interesa, dentro de su Capítulo IV, dedicado a la ordenación y gestión medioambiental, consagra su sección segunda (arts. 21 a 25 de la LMM) al control de sus vertidos, que siguen, por tanto, un régimen especial.

Como conclusiones respecto de esta C.A., debemos apuntar que, aunque la Región de Murcia parece haber reaccionado tras los fatídicos sucesos acaecidos en el Mar Menor, con la aprobación de esta ley integral (que valoramos positivamente), debemos apuntar que no nos extraña en absoluto que se produjese esta tragedia ecológica. Esta C.A. venía cumpliendo tardíamente multitud de obligaciones impuestas por la DTARU, así con el señalamiento tardío de sus aglomeraciones urbanas, la falta de revisión de sus zonas sensibles o la ausencia de promulgación del II Plan de Saneamiento durante un largo lapso de tiempo. Todo ello, sin duda, ha contribuido a este desenlace.

¹³³⁴ BO. de la Región de Murcia núm. 35, de 12 de febrero de 2007; rect. BO. de la Región de Murcia, núm. 297.

¹³³⁵ BO. de la Región de Murcia núm. 79, de 4 de abril de 2012.

¹³³⁶ BO. de la Región de Murcia núm. 177, de 1 de agosto de 2020.

¹³³⁷ Tal y como se deduce de la STSJ de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 67/2022, de 10 de marzo, en su FJ 8, se trata de una Ley que trasciende la competencia de ordenación del territorio (a diferencia de su antecesora: la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 3/1987 de protección y armonización de usos del Mar Menor) y aborda la protección del Mar Menor desde la perspectiva integral de la competencia de protección del medioambiente y las normas adicionales de protección.

5. Entes encargados del saneamiento y la depuración en las CC.AA.

En las conclusiones finales de este estudio efectuaremos una propuesta de *legiferenda* en el marco autonómico y daremos una visión de conjunto de las distintas aportaciones que hemos extraído de cada territorio. Relegamos esta síntesis a nuestra exposición final puesto que está vinculada con la otra propuesta que surge de la presente investigación: la promulgación de una ley básica del ciclo urbano del agua y establecimiento de un Ente regulador.

Por lo que afecta a la organización administrativa, objeto de este epígrafe, la complejidad que presentan las actividades de saneamiento y depuración de las aguas, como evidencian los modelos a los que hemos pasado revista, ha motivado la presencia de una pléyade de entes que ilustramos en el gráfico adjunto.

Tabla - 18 Entes encargados del saneamiento y la depuración en las CC.AA.

Entes encargados de la gestión del saneamiento y la depuración de las aguas residuales en las Comunidades Autónomas		
	Nombre del Ente	Tipología
Andalucía	Agencia del Medio Ambiente y Agua de Andalucía	Entidad pública empresarial
Aragón	Instituto Aragonés del Agua	Ente público
Canarias	En la Demarcación hidrográfica de Lanzarote: Consorcio del Agua de Lanzarote e Insular de Aguas de Lanzarote, S.A. (INALSA), que depende del anterior	Entidad pública local y empresa pública, respectivamente
	En el resto de demarcaciones hidrográficas, no hay constituidos consorcios con la finalidad del saneamiento ¹³³⁸	-
Cantabria	Medio Ambiente, Agua, Residuos y Energía de Cantabria, S. A. (MARE)	Sociedad mercantil
Castilla-La Mancha	Agencia del Agua de Castilla-La Mancha	Organismo autónomo
	Entidad de Derecho Público denominada Infraestructuras del Agua de Castilla-La Mancha	Ente público
Castilla y León	Sociedad Pública de Infraestructuras y Medio Ambiente de Castilla y León (SOMACYL)	Sociedad mercantil
Cataluña	Agencia Catalana del agua	Ente público
Comunidad de Madrid	Canal de Isabel II, S.A.	Sociedad mercantil
Comunidad Foral de Navarra	Sociedad Pública Navarra de Infraestructuras Locales, S.A. (NILSA)	Sociedad mercantil
Comunidad Valenciana	Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana	Ente público
Extremadura	No	-
Galicia	Aguas de Galicia	Entidad pública empresarial
Islas Baleares	Agencia Balear del Agua y de la Calidad Ambiental	Entidad pública empresarial
La Rioja	Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja	Ente público
País Vasco	Agencia Vasca del Agua	Ente público
Principado de Asturias	No (Reforma de 2020, supresión de la Junta de Saneamiento y subrogación de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático.	-
Región de Murcia	Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia	Empresa pública regional, en la modalidad de entidad de Derecho público

Fuente: Elaboración propia.

¹³³⁸ Por el contrario, para la demarcación de Fuerteventura, respecto del abastecimiento, sí se ha constituido el siguiente Consorcio: CONSORCIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUAS A FUERTEVENTURA (CAAF), disponible en la URL: <https://caaf.es/el-caaf/> (con acceso 23.01.2024).

Tras esta recopilación, salta a la vista que no hay homogeneidad en la naturaleza de estos entes, y que, como ya apuntara en su momento SETUÁIN MENDÍA, *“la razón última que subyace en la creación de estas entidades estriba en superar los obstáculos derivados de la atribución a las Entidades Locales de la competencia en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales”*¹³³⁹.

¹³³⁹ SETUÁIN MENDÍA, B., “Las fórmulas organizativas autonómicas para el saneamiento y depuración de las aguas residuales”, en *RAr.AP*, núm. 8, 1996, p. 178.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE *LEGE FERENDA*

I.- El agua y sus dimensiones. Expuesta la dimensión ambiental, económica y social que rodea al ciclo urbano del agua, es evidente que el abordaje jurídico del saneamiento y la depuración debe situarse en un contexto de cambio climático y bajo la concepción del agua como un derecho humano, como un ODS en sí mismo y como prerequisite para lograr el cumplimiento de otros, que exige la intervención de los Poderes públicos y un cambio de prisma en su regulación para dejar de ver a las mismas como un mero residuo.

II.- Plano internacional. Analizados los textos internacionales en la materia, extraemos tres conclusiones: 1) se aprecia una evolución desde el *soft law* hacia instrumentos de carácter vinculante; 2) se ha pasado de una visión centrada en los usos del agua a un enfoque ecosistémico; y 3) se torna imprescindible la cooperación entre los Estados ante los recursos hídricos compartidos, pues el agua no obedece a fronteras.

III.- UE. En progresión paralela a las políticas comunitarias en materia medioambiental, la DTARU se ha erigido en el indiscutible motor que ha impulsado y desarrollado nuestra legislación interna. Un hito más en esta continua evolución vendrá de la mano de la proyectada NDTARU, bajo el enfoque *One Health*, apostando por el vínculo entre medioambiente y salud.

IV.- Tres décadas de incumplimientos. Transcurrido 33 años desde la aprobación de la DTARU, España no ha sido capaz de cumplir con buena parte de sus obligaciones (pese a que la fecha límite para ello era el 31 de diciembre de 2005); de ahí que arrastremos una larga cadena de incumplimientos que nos ha conducido a seis condenas de la Comisión ratificadas por el TJUE. Las carencias del sistema son evidentes, así como la necesidad de acometer las reformas legislativas oportunas para acabar con esta situación.

V.- Aglomeración urbana. El concepto de aglomeración urbana que implanta la DTARU presenta difícil encaje en nuestra tradicional organización territorial, dado que su ámbito de actuación no coincide siempre (aunque puede hacerlo en ocasiones) ni con

el municipal ni con el de la C.A. Sin embargo, concluimos que se trata de un concepto necesario, pues un sistema de depuración eficiente debe vincularse a las necesidades ambientales del territorio y no a sus divisiones político-administrativas, en línea con la doctrina de la STJUE de 21 de marzo de 2019, asunto C-498/17, Comisión vs. Italia.

VI.- Supramunicipalidad. En la práctica, cada C.A. ha interpretado de forma particular este concepto, aunque es cierto que generalmente aluden a estructuras de carácter supramunicipal. Sería deseable una ley básica estatal que, sin inmiscuirse en las competencias autonómicas, fijase las líneas maestras y la metodología empleada para su determinación. El modelo autonómico que, en la actualidad, mejor conjuga la composición de las aglomeraciones urbanas con la autonomía local es el gallego.

VII.- Habitante-equivalente. A la hora de establecer las obligaciones depurativas de las aguas residuales este concepto técnico que instaura la DTARU, en contraposición a la población censal, se hace del todo necesario para medir la carga contaminante real de una zona. El concepto de habitante censal no sirve porque no tiene en cuenta la población estacional, los vertidos realizados por los locales comerciales ni las aguas pluviales.

VIII.- Zonas sensibles. La obligación de determinación de las zonas sensibles que instaura la DTARU es esencial, pues a su declaración se anuda la obligación de dispensar a estas aguas un determinado tratamiento depurativo. Pero España ha cumplido tarde y mal tanto su inicial designación como su revisión periódica cada cuatro años. Actualmente seis CC.AA. no cumplen con estos dictados. Por no hablar de la deficiente transposición de la DTARU, no precisando los conceptos jurídicos indeterminados que esta alberga. El Estado debería establecer una metodología común para la determinación homogénea de estas zonas que atienda a parámetros técnicos en una ley básica *ex arts. 149.1.1ª y 149.1.23ª* de la CE.

IX.- Responsabilidad ampliada del productor. La NDTARU comprende nuevas obligaciones alineadas con los objetivos del Pacto Verde Europeo. Destacamos la introducción de la responsabilidad ampliada del productor (pensada principalmente para la industria farmacéutica y de los cosméticos), una ampliación objetiva de la interpretación del principio de quien contamina paga. Es evidente que estos operadores

querrán trasladar al consumidor final los costes del tratamiento cuaternario que a ellos les repercutan. Sería conveniente el establecimiento de un Ente Regulador que, entre otras tareas, ayudase a implementar esta medida ante la deficiente posición negociadora de nuestros EE.LL frente a estos gigantes económicos.

La intensidad y variedad de las medidas que se adoptan por las CC.AA. para lograr un mejor estado de las aguas tampoco son homogéneas, es más, algunas de ellas, como las referidas al ahorro energético o a la reutilización de las aguas, son muy escasas. Al respecto, hemos seleccionado una muestra de las mismas para integrar el contenido de una ley básica, como expondremos más adelante.

X.- Títulos competenciales en la CE. La calidad de las aguas no es un título competencial *per se* de nuestra CE; pero en los arts. 148 y 149 encontramos otros, sea del Estado que de las diecisiete CC.AA., desde los que se puedan adoptar medidas que inciden en este ámbito (medioambiente, sanidad e higiene, declaración de obras de interés general y regional, pesca, agricultura, urbanismo, etc.). Este entrecruzamiento competencial, unido a nuestro modelo de poder territorial descentralizado, da como resultado un Ordenamiento jurídico muy complejo, que se presenta de modo fragmentado y disperso. Un escenario en el que, además, ante el silencio de nuestra Carta Magna, la precisión de las competencias locales queda relegada al legislador ordinario.

XI.- Estatutos de Autonomía. Todas las CC.AA., acogiendo el criterio de cuenca, se han atribuido en sus Estatutos la competencia exclusiva sobre aguas que discurran íntegramente por su territorio (recordemos la STC 30/2011 en torno al Guadalquivir), así como sobre las obras públicas dentro de su territorio que no sean calificadas de interés general del Estado. Andalucía ha dado un paso más allá y ha asignado a los municipios andaluces: “*el tratamiento de las aguas residuales*” [art. 92.2.d)]. Ahora bien, puesto que el régimen local no integra el contenido necesario de un Estatuto de Autonomía, esta determinación estatutaria vincula exclusivamente al legislador regional, no afecta a la competencia básica del Estado (STC 31/2010), que, en ejercicio de sus competencias, podría promulgar una ley básica al respecto.

XII.- Legislación de Aguas. Ni el TRLA ni el RDPH, aunque regulan algunas cuestiones conexas, se ocupan del ciclo urbano del agua ni abordan propiamente quién debe llevar a cabo cada una de las tareas que se requieren para la efectiva depuración de las aguas. Tampoco lo hace la normativa específica en materia de saneamiento y depuración (RDLNTARU y RDNTARU), mera traslación de la normativa europea. Las fórmulas jurídicas escogidas son fruto de la premura ocasionada por la trasposición tardía de la DTARU de 1991. Nos hallamos huérfanos de una ley básica estatal en la materia.

XIII.- LBRL. Aunque la LBRL señala la evacuación y tratamiento de las aguas residuales como competencias propias de los municipios [art. 25.2.c)] y se refiere al alcantarillado como servicio mínimo [art. 26.1.a)], no aclara las funciones necesarias para ello. La LBRL no es en sí misma atributiva de competencias a los EE.LL., sino que relaciona un listado de materias sobre los que puede atribuirse competencias en la legislación sectorial, a la que tendremos que acudir -en particular, a la emanada de las CC.AA.- para conocer el alcance de la autonomía municipal en el sector hídrico.

XIV.- El criterio de capacidad. Las competencias sobre el saneamiento se ubican a nivel municipal, mientras que las unidades que se emplean para la planificación y gestión en materia de depuración son las aglomeraciones urbanas (que pueden o no ser coincidentes). Esta dualidad genera distorsiones que deben ser salvadas por la legislación sectorial con la creación de entes supramunicipales. Mas también cabría una legislación básica estatal que redujera la autonomía local (STC 41/2016) atendiendo a *“las características de la actividad”* y *“a la capacidad de gestión de la Entidad Local”* (art. 2 LBRL).

Constituye un craso error valorar el saneamiento de forma global y asignar su realización en bloque a los EE.LL., no todas las actuaciones que aquí proceden revisten la misma complejidad ni requieren los mismos medios para su ejecución. De ahí que compartamos la dicción del art. 25.6 introducido en la LBRL en 2023, abogando por una ponderación específica de la capacidad de gestión de la E.L., con carácter previo a la atribución de competencias. Lo que pediríamos que también se exigiese, en un nuevo art. 25.7., para el mantenimiento de las competencias previamente atribuidas, cuando circunstancias relevantes sobrevenidas (también regulatorias) lo hicieran aconsejable.

XV.- Falta de voluntad política. En nuestro análisis hemos detectado diversos grupos de problemas en el ámbito municipal en atención a la causa que los genera. Un primer grupo englobaría: 1) profundas divergencias en las tarifas donde, además, no se valora el coste de reposición; 2) falta de reposición de las redes de alcantarillado; y 3) escasa regulación del servicio a través de ordenanzas municipales de vertidos. Problemas que obedecen más a razones de voluntad política que a una falta de capacidad municipal.

Proponemos la creación de un Ente Regulador que determine la tarifa mínima a la vista de los costes reales de la prestación del servicio (incluida su renovación y mantenimiento) y valore todas las variables en juego (orografía, clima o condiciones socioeconómicas). En respeto de la autonomía local se garantizaría la participación de los EE.LL., dándoles audiencia y la posibilidad de formular alegaciones. Este ente estaría avalado por la STC 85/2013 que afirma que el hecho de que se exija que las tarifas sean acordes con el art. 9 de la DMA no invade la autonomía financiera local; y tendría como base constitucional los siguientes títulos de la CE: arts. 149.1.1ª, 149.1.16ª, 149.1.18ª y 149.1.23ª.

Para el problema de ausencia de una ordenanza de vertido, proponemos que el legislador autonómico promulgue una ordenanza tipo que rija en ausencia de ordenanza municipal.

Finalmente, creemos oportuno que esto sea complementado con una ley básica del ciclo urbano del agua, que regule ciertos aspectos que inciden en el ámbito medioambiental (art. 149.1.23ª), como cuándo ha de procederse a la renovación como mínimo de las infraestructuras para solucionar posibles fugas, y que garantice unas condiciones mínimas de igualdad de los ciudadanos en la calidad del servicio, sin perjuicio de que el municipio pueda implantar en su territorio parámetros más exigentes.

XVI.- Falta de capacidad. En un segundo grupo, encontramos la falta de dispensación de depuración de las aguas residuales por carecer de las infraestructuras necesarias, lo que ha ocasionado que España sufra múltiples condenas por incumplimientos del Derecho comunitario. Aquí sí es apreciable un déficit de capacidad por parte de ciertos municipios (especialmente, los más pequeños) debido a razones de índole económica y

técnica. Lo más indicado aquí sería acudir a las distintas formas de colaboración que permite nuestro Ordenamiento, y a la conformación de aglomeraciones urbanas supramunicipales y de su ente representativo para acometer estas tareas (como hace Galicia).

XVII.- Incumplimientos y competencia. De cara a determinar y repercutir estas responsabilidades, la competencia es el concepto nuclear. No en vano, cada Administración es responsable de cumplir internamente con las obligaciones comunitarias (STC 236/1991). En la repercusión de las multas impuestas por la realización de vertidos de aguas residuales sin depurar ha predominado la competencia de ejecución de las obras hidráulicas necesarias para la prestación del servicio (declaradas de interés regional) frente a la competencia sobre el saneamiento o depuración de las aguas residuales, pues difícilmente los EE.LL. podrán depurar sus aguas si no cuentan con las infraestructuras necesarias para ello. Es muy clarificadora la Resolución de 11 de marzo de 2020 de la Secretaría General de Coordinación Territorial por la que se repercute a otras AA.PP. la sanción ratificada por la STJUE de 25 de julio de 2018 y la STS de 29 de julio de 2021 que resuelve el recurso de casación contra la primera.

XVIII.- La doctrina contradictoria del TSJA. Los argumentos de la STS de 29 de julio de 2021 se han tratado de esgrimir en nuestro ámbito sancionador interno cuando un municipio lleva a cabo un vertido de aguas careciendo de autorización y hay declarada una obra de interés regional no ejecutada. En Andalucía, los procedimientos planteados a este respecto en las Salas de lo Contencioso de Granada y Sevilla del TSJA, a día de hoy, siguen una suerte dispar. A nuestro juicio, se está produciendo una interpretación de la STS radicalmente contradictoria, por lo que sería deseable que se plantease un recurso de casación autonómico para dirimir esta controversia.

La sede de Granada acoge la diferenciación de ambas competencias (depuración y construcción de las obras). Aunque reconoce que el procedimiento que resuelve la STS de 29 de julio de 2021 es de distinta naturaleza (de repercusión de responsabilidades por incumplimiento de Derecho de la Unión Europea), entiende que sus razonamientos son extrapolables a los procedimientos sancionadores internos. Considera que la falta de ejecución de las obras declaradas de interés regional debe proyectarse sobre la

sancionabilidad de la conducta (no sobre la culpabilidad), por lo que procede a exonerar a los EE.LL. que han realizado vertidos de aguas no depuradas sin autorización.

De otro lado, la sede de Sevilla acoge la diferenciación de ambas competencias efectuada por la STS de 29 de julio de 2021, pero no comparte que el resto de su argumentación sea aplicable a nuestro ámbito sancionador interno. Entiende que, con independencia de a quién corresponda la construcción de las plantas depuradoras, las EE.LL. no pueden eludir su responsabilidad por los vertidos que realicen sin autorización contraviniendo la legislación de aguas (art. 245 del RDPH), es decir, pone el foco en que el hecho antijurídico por el que se sanciona al E.L. no es la omisión en la construcción de la depuradora, sino el hecho de verter aguas residuales sin autorización. Esta última postura ha sido sostenida por la SAN de 14 de octubre de 2021 y la STS de 15 de febrero de 2023.

XIX.- Barra libre para contaminar. Si tenemos en cuenta que hay declarado un ingente número de obras de interés general del Estado y de interés regional de las CC.AA. para las que, como indica el Plan DSEAR, harían falta 22 años para licitar las 130 actuaciones de depuración pendientes, la extensión generalizada de la doctrina de Granada (trasladando la responsabilidad de la E.L. a la Administración encargada de ejecutar la obra hidráulica) nos puede abocar al más lamentable de los escenarios y desencadenar un efecto dominó que ponga el medioambiente en peligro, dado que los EE.LL. no se considerarían responsables de los vertidos realizados sin autorización cuando una obra haya sido declarada de interés general o autonómico.

XX.- Priorización de medidas en la ejecución de las obras. Valorando el largo tiempo que haría falta para construir las infraestructuras hidráulicas pendientes, es evidente que la declaración de obras públicas de interés general del Estado y de las CC.AA. (arts. 148.4.4ª y 149.1.24ª de la CE) no solventa los problemas de infraestructuras de saneamiento. Con el fin de dar una salida coherente a las obras pendientes, proponemos una prelación siguiendo estos criterios: 1º) cumplimiento de las condenas impuestas (para evitar el recargo de las multas coercitivas); 2º) evitar o paliar futuras condenas del TJUE (ordenadas según el avance del estado del procedimiento judicial o administrativo y la importancia económica de la posible sanción); 3º) captación de fondos europeos; 4º) cumplimiento de las nuevas exigencias comunitarias;

y 5º) cumplimiento de los objetivos ambientales de la planificación hidrológica nacional y del resto de legislación nacional.

XXI.- Doble declaración. En ocasiones se produce una doble declaración de las obras de interés general del Estado y de interés autonómico, porque la Administración General del Estado desconoce las declaradas por las CC.AA. al no estar publicada esta información. Este problema se resolvería con el refuerzo de la cooperación administrativa entre ambas Administraciones y si las CC.AA. tuvieran que informar al Estado de las declaraciones de interés autonómico por ellas efectuadas, así como con la creación de un Registro Nacional de las obras hidráulicas en el que tuvieran que inscribirse.

XXII.- Controles. Proponemos la modificación del RDNTARU en lo que atañe a los controles ante la puesta en marcha de una depuradora. Abogamos porque, si una muestra en los segundos y sucesivos años es no conforme, se aplique la toma de controles mensuales para el resto del año, sin tener que esperar al año siguiente para el incremento de los mismos. Igualmente, estos controles solo tienen en cuenta el tamaño de la instalación de tratamiento, por lo que proponemos que se diseñe un número de controles obligatorios en función de la catalogación de la zona en la que se vierten las aguas residuales tratadas, considerando si la *zona está catalogada como sensible* a los efectos de la legislación hídrica o de otras posibles figuras jurídicas del Derecho ambiental.

XXIII.- Una postura realista. Las posibles soluciones que puedan darse al problema del saneamiento y depuración han de encajar en nuestro modelo territorial marcado por la descentralización territorial en aplicación del principio de autonomía (arts. 2 y 37 CE). En este contexto proponemos tanto una propuesta de *lege ferenda* en el marco autonómico como la promulgación de una ley básica estatal en torno al ciclo urbano del agua apoyada en los títulos recogidos en los arts. 149.1.23ª, 149.1.1ª y 149.1.13ª de la CE, así como de conformidad con la STC 102/1995. Ahora bien, deberemos ser extremadamente cautos para no extralimitarnos y no invadir las competencias autonómicas y locales al respecto.

XXIV.- El Estado de las Autonomías ante el agua: propuestas de *lege ferenda*

De la diagnosis actual de las leyes autonómicas, se constata la gran diversidad de modelos de saneamiento y depuración de las aguas existentes, siendo hoy a nuestro juicio el modelo gallego el más completo, pues acoge e implementa por ley todas las tendencias que en la actualidad marca el acervo comunitario en este terreno.

1.- Reparto competencial. La mayoría de las CC.AA. desde su normativa de régimen local propia, se muestran imprecisas a la hora de atribuir competencias en torno al saneamiento, reproduciendo la distribución estipulada en la LBRL, o incluso algunas de ellas remitiendo directamente en bloque a su contenido.

En todas ellas quedan asignadas las tareas de alcantarillado y evacuación de las aguas residuales a los municipios, sin efectuar alusión alguna a las aglomeraciones urbanas. En este punto, se reproducen, asimismo, las mismas competencias propias y servicios mínimos que en la LBRL.

Excepto en dos supuestos: 1) en el caso andaluz, que, junto al alcantarillado y la evacuación de las aguas residuales, añade como competencia municipal la reutilización del agua residual depurada, lo que nos parece muy oportuno; y 2) en el caso aragonés, peculiar por ser la única C.A. que configura la depuración como un servicio mínimo y vinculado al tamaño del municipio calculado en habitantes-equivalente (haciendo un encaje muy forzado del concepto de aglomeración urbana).

En el resto de CC.AA., servicio mínimo solo es alcantarillado, y la protección del medio ambiente en los municipios de población superior a 50.000 habitantes.

Abordando un análisis-resumen de las competencias que se contienen en sus legislaciones locales, puntualizamos que se trata de competencias que son muy abiertas y en las que tampoco se terminan de clarificar las funciones que se deben desarrollar. Aparte de que residencian todo el peso de la depuración en los EE.LL. Ello ha determinado que el legislador autonómico haya desarrollado su legislación sectorial hídrica para esclarecer la cuestión y para determinar ciertos mecanismos de modulación de esas competencias.

Tal y como hemos expuesto, dieciséis CC.AA. cuentan con legislación específica en la materia. Hemos detectado que Castilla y León es el único territorio que en nuestro Estado de las Autonomías carece de una normativa hídrica sectorial hallándose huérfano de regulación, lo que lo hace más necesitado, si cabe, de una

legislación básica en la materia. Islas Baleares tampoco describe con detalle las competencias municipales, a pesar de contar con una norma hídrica promulgada al efecto.

Por lo que se refiere a las CC.AA. que sí han desarrollado su normativa sectorial (salvo el caso particular de Islas Baleares), todas ellas muestran como uno de sus principales objetivos, precisamente, proceder a la delimitación del reparto competencial. Ello hace que no podamos hablar de un modelo común y uniforme de saneamiento y depuración de las aguas residuales sino de varios modelos, como ha quedado de manifiesto en las consideraciones previas expuestas en esta sede.

Tras nuestro estudio, concluimos que las legislaciones más completas a este respecto son Andalucía, Cataluña y Galicia, motivo por el que las hemos seleccionado para su exposición principal. Los modelos castellano-manchego y extremeño recientemente reformados (en 2022 y 2023, respectivamente), también presentan previsiones de gran valor, pero habrá que ver cómo terminan de cerrarse, ya que buena parte de su normativa se encuentra pendiente de desarrollo. De hecho, en estos últimos se palpa claramente la inspiración en los tres modelos que aquí hemos seleccionado (andaluz, catalán y gallego), prueba de que parecen ser los más acertados.

A este respecto, nos hemos percatado de que no existe un modelo uniforme de reparto de competencias en la materia entre las distintas Administraciones implicadas, de modo que, cada legislador autonómico ha planteado el reparto que ha considerado más adecuado en atención a los rasgos concretos de cada territorio (como la cuestión demográfica o la dispersión geográfica de sus núcleos de población).

No obstante, podemos identificar aspectos comunes en todas las normas analizadas que conllevan una estructura muy similar de modelo distributivo, que haría corresponder a las instancias autonómicas (ya sea directamente o a través de los diversos entes instrumentales que se han constituido al efecto) las decisiones más importantes relativas al saneamiento (excluyendo la fase de alcantarillado); las competencias últimas sobre la planificación (aprobación final); competencias económico-financieras (creación de tributos propios y regulación de ayudas y subvenciones); competencias de control y competencias para el establecimiento de normas adicionales de protección del dominio público hidráulico; y, en cuanto a las obras, todas ellas tienen competencia para la declaración de obras de interés regional.

En este punto, podemos concluir que constatamos que paulatinamente muchas de las competencias de depuración se han trasladado de los EE.LL. a instancias territorialmente superiores, ante la incapacidad del ámbito municipal para la prestación del servicio de tratamiento y depuración de aguas residuales.

Las competencias de los EE.LL., en especial en lo relativo al tratamiento de las aguas residuales, quedan, por tanto, muy atenuadas respecto al contenido tanto de la LBRL como de las leyes locales autonómicas que suelen atribuirles a los municipios íntegramente la competencia sobre la depuración. En definitiva, estas competencias se ven claramente flexibilizadas; pasando ciertas funciones del ámbito local al ámbito autonómico, especialmente con la construcción de las obras de depuración e incluso la gestión del servicio a través de sus diversas entidades gestoras.

Por otra parte, una diferencia importante entre las distintas CC.AA. es que algunas se atribuyen la competencia para fijar las condiciones mínimas de prestación de los servicios, como, por ejemplo, la andaluza (aunque no la desarrolla) o la catalana (que alude a la ordenación administrativa del agua y que sí la ejerce de un modo intenso). Mientras que otras, no hacen ninguna alusión a este extremo y dejan la ordenación del servicio completamente en manos del ámbito municipal. Esta es, sin duda, una de las diferencias más significativas entre CC.AA.

En aquellas CC.AA. que han entrado a regular esta cuestión mediante la promulgación de sus reglamentos-marco, se aprecia, con mayor o menor intensidad, la modulación de las competencias locales al efecto.

Igualmente, podemos identificar un esquema básico de las competencias municipales: recogida de las aguas residuales urbanas y pluviales; depuración de las aguas residuales urbanas; planificación, elaboración de proyectos, dirección y ejecución de las obras hidráulicas comprendidas dentro de su ámbito territorial; aprobación de tasas o tarifas de ámbito municipal, con el matiz de que, en algunas regiones, deben respetar la metodología indicada por la C.A. (como en el caso de Andalucía o Extremadura), mientras que en otras se formulan meras recomendaciones (como en el caso de Cataluña); control y seguimiento de vertidos realizados a la red de saneamiento municipal (alcantarillado y colectores municipales) incluyendo la potestad sancionadora; competencia para la ordenación de los servicios del agua en su ámbito mediante el dictado de ordenanzas y reglamentos (con la precisión de que dependiendo

de la C.A. esta ordenación debe respetar o no un contenido mínimo que se marca a nivel autonómico).

Asimismo, se prevé en todas las legislaciones que los municipios pueden delegar sus competencias concernientes a la depuración y el saneamiento de las aguas tanto en la Administración autonómica como en los entes supramunicipales creados al efecto.

Finalmente, del estudio realizado efectuamos la siguiente propuesta para la distribución competencial entre los EE.LL. y las CC.AA., en la que hemos combinado distintas ideas que hemos extraído de cada territorio. Ahora bien, tal y como se va a apreciar en el listado que sigue, advertimos que esta propuesta de reparto competencial guarda relación, para ser coherente con la argumentación expuesta en el resto de la tesis, tanto con nuestra proposición de una ley básica del ciclo urbano del agua como con el establecimiento del Ente Regulador que venimos defendiendo para la fijación de las tarifas mínimas (dada la notoria disparidad de tarifas existentes entre municipios similares de una misma región y para salvaguardar el cumplimiento del principio de recuperación de costes, tal y como indica el art. 9 de la DMA).

De un lado, proponemos que a los municipios se les asignen las competencias de:

- La recogida de las aguas residuales urbanas y pluviales de los núcleos de población, a través de las redes de alcantarillado municipales, hasta el punto de interceptación con los colectores generales o hasta el punto de recogida para su tratamiento.
- La depuración de las aguas residuales urbanas, que comprende su interceptación y el transporte mediante los colectores generales, su tratamiento y el vertido del efluente a las masas de agua continentales o marítimas.
- La reutilización y la regeneración del agua residual depurada para su reuso (aportación del modelo andaluz y extremeño) y la vigilancia de la utilización obligatoria de agua depurada conforme a los usos permitidos (aportación del régimen especial de Barcelona).
- La planificación, el diseño, la construcción, el mantenimiento y la explotación de la red de saneamiento municipal mediante el planeamiento urbanístico municipal, respetando las previsiones del Plan de Saneamiento autonómico y de la ley básica estatal.

- La aprobación de tasas o tarifas como contraprestación a los servicios hídricos prestados (respetando la metodología fijada por una ley básica y el mínimo marcado por el Ente Regulador).
- El control y seguimiento de vertidos a la red municipal, de conformidad con las correspondientes ordenanzas municipales, que deberán respetar como mínimo los valores límite de emisión y las normas de calidad ambiental establecidos en la legislación básica (pudiendo aprobar ordenanzas más restrictivas).
- La autorización de vertidos a fosas sépticas y a las redes de saneamiento municipales.
- La potestad sancionadora, incluyendo la aprobación de reglamentos que tipifiquen infracciones y sanciones.
- La potestad de ordenación de los servicios (respetando los parámetros mínimos de la ley básica).
- La promoción y la redacción de planes y proyectos de obras de saneamiento y depuración para su posterior aprobación por la Administración autonómica (aportación de las normas cántabra y extremeña).
- La dirección y la ejecución de las obras hidráulicas comprendidas dentro de su ámbito territorial.
- La explotación, el mantenimiento, la conservación y la inspección de sus infraestructuras.
- La redacción de los planes locales de economía circular en los aspectos concernientes a las aguas (aportación de la norma andaluza).

De otro lado, proponemos que a las Administraciones autonómicas se les asignen las competencias de:

- La planificación en las cuencas intracomunitarias, lo que incluye la elaboración del Plan de Saneamiento y Depuración.
- La participación en la planificación de las cuencas intercomunitarias.
- La declaración, la programación y la ejecución de las obras hidráulicas de interés autonómico.
- El control de la calidad del medio hídrico y las funciones de policía sobre el dominio público hidráulico, sin perjuicio de las funciones reservadas al Estado o compartidas con el mismo, en las cuencas intercomunitarias.

- La ejecución de las obras y la gestión de los servicios cuando actúe bajo fórmulas de cooperación o subrogación.
- La prestación de los servicios de saneamiento cuando la C.A. los haya asumido en sustitución de los EE.LL.
- La inspección y el control de los servicios.
- La gestión, la recaudación y la inspección tributaria del canon de saneamiento o figuras afines.
- La redacción de normas adicionales de protección de las instalaciones.
- La elaboración de las normas adicionales de las condiciones de prestación de los servicios del ciclo integral del agua de uso urbano en su territorio (respetando los parámetros mínimos de la ley estatal).
- La prestación de asistencia técnica a los EE.LL. para la realización de obras de saneamiento y para la gestión del servicio.
- La ordenación y la regulación de los sistemas de gestión supramunicipales del agua de uso urbano y la delimitación de su ámbito territorial (aportación de la norma extremeña).
- El fomento de la agrupación de sus EE.LL. (aportación de la norma navarra).
- El desarrollo de la política autonómica de la economía circular. El fomento de la reutilización del agua tratada, la realización de planes y proyectos en la materia, la introducción de soluciones tecnológicas para mejorar la eficiencia hidráulica y energética y la incorporación del uso de energías renovables en todos los procesos del ciclo urbano del agua (aportación extraída, en combinación, de las normas andaluza, castellano-manchega y valenciana).
- El control del proceso de tratamiento de las aguas en las instalaciones de depuración que han sido financiadas parcial o íntegramente por la C.A. (aportación de la norma asturiana).
- La regulación y el establecimiento de ayudas económicas a las EE.LL., particulares u otras entidades, para llevar a cabo acciones de interés público relativas al ciclo integral del agua (aportación de la norma catalana, por lo que a los particulares se refiere).

2.- Organización administrativa. La alta complejidad del tema que nos ocupa ha llevado a la gran mayoría de las CC.AA. (excepto Extremadura y el Principado de Asturias) a ejercer sus funciones en relación al saneamiento y depuración de las aguas

residuales desde su Administración institucional, o bien han creado diversos Entes dependientes a los que atribuyen un gran abanico de competencias en la materia, o bien han conveniado o encomendado el ejercicio de sus funciones a otros organismos o sociedades mercantiles.

A estos efectos, nos ha sorprendido que el Principado de Asturias en 2020 haya optado por seguir la tendencia contraria y suprimir su anterior Junta de Saneamiento, pasando sus funciones a la Consejería de Medio Ambiente, si bien detrás de este cambio parecen estar razones de índole económica.

Tras su análisis, concluimos que no hay homogeneidad en la naturaleza y funciones de estos entes.

3.- Fijación de las aglomeraciones urbanas. Esta es una cuestión absolutamente transcendental, dado que implica el ámbito concreto de acción al que se ciñen las obligaciones impuestas desde la normativa comunitaria (fundamentalmente, instalación de colectores y dispensación de un tratamiento depurativo más o menos riguroso). Sin embargo, a pesar de ello, resulta sorprendente que, en la mayoría de las CC.AA., no se hayan estipulado criterios objetivos normativos para su determinación.

En cuanto a la delimitación de las aglomeraciones urbanas, tras nuestro análisis hemos detectado tres modelos bien diferenciados:

1º) Las CC.AA. de Andalucía y Murcia son las únicas que proceden a su concreción mediante una norma autonómica, aunque simplemente las delimitan y no ofrecen criterios para su fijación como resultaría deseable, pesando un cierto oscurantismo sobre el particular. Nuestra mayor crítica a esta forma de proceder es que no conceden participación a los EE.LL. en esta operación cuando es evidente que esto afecta a sus intereses. Son modelos poco respetuosos con la autonomía municipal.

2º) Galicia sigue un modelo exclusivo en el que se concede participación a los EE.LL., tanto para determinar las aglomeraciones urbanas como para precisar su ente representativo. Se trata de un modelo extremadamente exquisito con la autonomía local. Además, es el único que solventa el problema de la petrificación de las aglomeraciones urbanas al prever, no solo unos mecanismos muy completos sino al estipular supuestos tasados en los que debe procederse ineludiblemente a su revisión (como, por ejemplo, en el caso de que se supere un cierto aumento de la población). En este punto se erige claramente en un buen modelo. A lo anterior debemos sumar como elemento muy

positivo que no solo se trata de aglomeraciones urbanas a los efectos del saneamiento y depuración de las aguas, sino que esta determinación de las aglomeraciones urbanas la ley gallega la hace a los efectos tanto del abastecimiento como del saneamiento, pues una de sus señas identitarias es que aboga por la gestión integrada de ambos modelos. Concluimos, rotundamente, que se trata del modelo más completo y el único que establece unas reglas claras para la determinación de las aglomeraciones urbanas.

3º) El resto de CC.AA. llevan esta tarea al ámbito de la planificación; dado que los EE.LL. participan en la planificación, también estos últimos casos son respetuosos con la autonomía municipal.

En relación a lo anterior, el modelo gallego, de nuevo, es el único modelo que establece unas reglas claras para la determinación del *ente representativo* de las aglomeraciones urbanas. Se trata de un modelo en el que el legislador autonómico ha querido legitimar la elección del ente representativo concediendo un importante peso en la decisión a los EE.LL., en el que solo a falta de acuerdo impone su decisión la C.A. Se reviste así esta decisión de un carácter democrático en el que prima la elección del ente representativo por la mayoría de los municipios. Se trata del modelo más respetuoso con la autonomía local y nos parece el más conveniente.

Por otra parte, hemos detectado una estipulación muy interesante que se lleva a cabo únicamente en los territorios de Canarias y Asturias, para el impulso de la *supra municipalidad* en la gestión de los servicios, consistente en la asignación preferente de ayudas para la construcción de las obras de depuración a los Entes Supramunicipales.

4.- Servicio reglamentado. Unas poquísimas CC.AA. han tratado de modular las competencias locales sobre el servicio, pergeñando un reglamento en el que se indiquen las normas esenciales de acceso al servicio e imponiendo un contenido mínimo que deban respetar las ordenanzas locales (es el caso de Cantabria, que lo desarrolla profusamente). Las CC.AA. de Castilla-La Mancha y País Vasco prevén su establecimiento, pero este aún se hará esperar. Aragón, por su parte, indica unos parámetros para que los EE.LL. desarrollen sus infracciones y sanciones propias. Por otra parte, otras CC.AA., como Aragón y Cantabria, desarrollan un reglamento de los vertidos de aguas residuales a las redes municipales de alcantarillado. Nos parecen oportunas estas normas para paliar la falta de regulación de los EE.LL. Al respecto,

consideramos que varias medidas que prevén bien pudieran llevarse a una legislación básica para solventar varios de los problemas del saneamiento.

5.- Planificación. En todas las CC.AA. se ha optado por la planificación en el ámbito específico del saneamiento como eje articulador de la coordinación para el desarrollo de las actuaciones en esta materia entre la C.A. y los EE.LL. Planificación que recibe distintos nombres en función del territorio (Plan Director de Saneamiento y Depuración, Plan Director de Infraestructura Hidráulica Urbana, Plan General de Abastecimiento y Saneamiento, etc.); en general, podemos referirnos a ellos como Planes de Saneamiento y Depuración. Estos planes son aprobados definitivamente por la C.A. y a los EE.LL. se les suele atribuir la competencia de su aprobación inicial, se distribuyen así las competencias en esta materia. Su contenido resulta esencial para desarrollar la actividad, ya que en ellos se prevén las infraestructuras hídricas a ejecutar (depuradoras y sistemas colectores), las aportaciones financieras necesarias para su construcción, sus plazos de ejecución y su posterior régimen de explotación. En este punto, la priorización de las medidas que introduce el legislador catalán ofrece el modelo más completo.

No obstante, tras el análisis efectuado, hemos detectado una cierta dejadez por algunas CC.AA., tanto en su aprobación inicial como a la hora de actualizarlos, como es el caso de Aragón (si bien, actualmente, está tratando de solventar esta cuestión encontrándose en trámites de aprobar uno nuevo); el caso más sangrante es del de Castilla y León, que lleva 30 años sin renovarlo.

A nuestro juicio, casos como el de Castilla y León no deben permitirse; por ello, una posible solución podría ser la promulgación de una ley básica en la materia que obligase a la actualización periódica de estos planes. La precisión que realiza el legislador aragonés al respecto de que deban actualizarse cada seis años nos parece muy acertada y debería formar parte de una ley básica al respecto.

La Rioja, en particular, presenta la normativa más garantista contemplando su revisión con carácter bienal. Nos parece muy loable por su parte, no obstante, a nuestro juicio, el plazo de revisión cada seis años nos parece más acertado, ya que podría hacerse coincidir con la planificación hidrológica de la cuenca, logrando la armonía entre ambos instrumentos planificadores. Por ello, proponemos la fijación de este plazo

como mínimo obligatorio en una ley estatal y, si lo desean las respectivas CC.AA., que esté en su mano poder imponer plazos más restrictivos.

6.- Obras declaradas. Todas las CC.AA. conceden una serie de prerrogativas a las obras declaradas como de interés regional que nos parecen muy oportunas (declaración implícita de utilidad pública e interés social, necesidad de urgente ocupación de los bienes y derechos afectados, a efectos de expropiación forzosa, etc.).

Al margen de ello, en nuestra comparativa hemos encontrado una medida muy acertada que se adopta en la legislación extremeña y que resultaría conveniente extrapolar a otras CC.AA. consistente en la limitación temporal de los efectos de las declaraciones de interés general y regional a seis años, transcurridos los cuales sin que se hayan iniciado las obras, será necesaria una nueva declaración, haciendo coincidir de este modo la declaración de las obras con la planificación hidrológica general.

Se solventa así el problema que hemos expuesto de que existen en la práctica muchas obras declaradas de interés regional por parte de las CC.AA. que posteriormente no se ejecutan, lo que implica problemas de seguridad jurídica. Además, con esta medida se podrá lograr que las obras construidas obedezcan a la realidad del momento en que se ejecutan y que se respeten los parámetros técnicos y medioambientales actuales. Sería conveniente la adopción de esta medida desde cada una de las legislaciones autonómicas, dado que consideramos que su incorporación a una ley básica estatal supondría la invasión de las competencias autonómicas (art. 148.1.4ª de la CE).

7.- Tributos. Todas las legislaciones autonómicas promulgadas en materia de saneamiento y depuración establecen un tributo propio destinado a financiar la explotación y mantenimiento de las estaciones depuradoras tanto en funcionamiento como en construcción. Un tributo que recibe distintas denominaciones en función del territorio (canon de saneamiento, canon del agua, Impuesto Medioambiental sobre las Aguas Residuales, canon medioambiental de la Directiva Marco del Agua y canon de depuración, impuesto sobre las afecciones ambientales del uso del agua, etc.). En general la denominación más usada es la de canon de saneamiento.

8.- Relaciones interadministrativas. La regulación de las relaciones interadministrativas en materia de saneamiento en estos territorios tampoco es para nada homogénea. De hecho, la tónica general en la mayoría de las CC.AA. es que en su

regulación se alude al deber de colaboración, pero, sin embargo, no se articulan medidas u obligaciones concretas para ello; por lo que este deber se formula de una forma extremadamente imprecisa. Esta es una de las cuestiones que proponemos que se incluya en una ley básica, particularmente, partiendo de las medidas que acoge la ley extremeña (obligaciones de información de los entes gestores del sistema a la C.A.: con carácter semestral los permisos de vertidos otorgados, con carácter mensual los resultados que arrojen los controles de vertidos y con carácter urgente de todas aquellas situaciones de emergencia). Se facilitarían, así, las labores de supervisión y la actuación coordinada de las dos Administraciones concurrentes.

Asimismo, nos parece muy oportuna la precisión de la ley extremeña de que se impulse la gestión cooperativa del agua entre todas las Administraciones implicadas con la adopción de las siguientes medidas: que se cree una red de cooperación e información del ciclo urbano del agua que aglutine a todas las Administraciones implicadas y que se cree un inventario nacional de infraestructuras del ciclo urbano del agua.

9.- Sustitución municipal. Ante el incumplimiento de la prestación del servicio o, lo que es lo mismo, ante la falta del ejercicio competencial por parte de los EE.LL., se prevé a nivel de todo el Estado la figura de la *sustitución* municipal, cuestión que ya posibilitaba la LBRL desde su reforma de 2013.

Ahora bien, unas pocas CC.AA. son las que han venido a precisar en qué supuestos podemos considerar que el servicio de depuración se está prestando de forma no adecuada. Lo cierto es que, ante la insuficiencia del espacio municipal para la prestación del servicio (sobre todo de depuración), consideramos que se hace necesario establecer y delimitar exquisitamente estos mecanismos de sustitución de las EE.LL.

A este respecto, hemos localizado solo cuatro CC.AA. que puntualizan cuándo podemos entender que se está produciendo una “prestación inadecuada” del servicio, concepto *a priori* indeterminado: son los casos de Andalucía, Aragón, Extremadura y Galicia, que establecen reglas propias. En este punto, no nos decantamos por ningún modelo concreto sino por una combinación de estos, dado que todos contienen previsiones enriquecedoras sobre en qué supuestos se considera que el servicio no se está prestando correctamente.

Nuestra propuesta es que se proceda a la sustitución del E.L. por parte de la C.A. en los siguientes supuestos: cuando exista riesgo para la salud de las personas (como

hacen las normas aragonesa, andaluza y extremeña); cuando se transgreda de forma reiterada la normativa ambiental con grave riesgo para el medioambiente (como hacen las normas aragonesa, andaluza y extremeña); cuando no se respeten los parámetros de calidad de los servicios que se determinen reglamentariamente para los sistemas (como agrega la norma gallega); y cuando la E.L. titular del servicio no ejecute las tareas apropiadas para la conservación y mantenimiento de las infraestructuras e instalaciones (como añade la norma gallega).

No obstante, esta posibilidad de la asunción de la gestión del servicio por parte de la C.A. se configura de forma optativa. Desde nuestra visión, esto debería configurarse de forma imperativa, especialmente en los dos primeros supuestos, pues, al fin y al cabo, el precepto se refiere a la falta de prestación de servicios obligatorios que están siendo gravemente incumplidos.

Consideramos que esta solución encuentra sustento constitucional en la competencia sobre sanidad e higiene que ostentan las CC.AA. (art. 148.1.21ª de la CE), en el primer supuesto, que hace referencia al de grave riesgo para la salud para las personas; y en su competencia sobre las normas adicionales de protección sobre el medioambiente que pueden adoptar (art. 149.1.23ª de la CE), en el segundo supuesto, que alude a que se incumpla de manera reiterada la normativa ambiental con grave riesgo para el medioambiente.

Obviamente, debe disponerse que, en casos de asunción del servicio por parte de la C.A., se repercuta a los EE.LL. incumplidores los costes de su intervención subsidiaria, y ello en relación a los costes tanto de inversión, como de explotación y aquellos que sean necesarios para el mantenimiento de los servicios. Si no se añadiera esta previsión, los EE.LL. se verían tentados a incumplir deliberadamente la prestación del servicio de depuración para no tener que abonar estos costes.

A estos efectos, proponemos que los gastos ocasionados por la asunción produzcan créditos a favor de la C.A. que puedan ser compensados con cargo a créditos no condicionados que tuvieran reconocidos los EE.LL., cuestión que tampoco prevén todas las legislaciones.

También abogamos por que, durante el tiempo de prestación subsidiaria del servicio de depuración por parte de la C.A., las EE.LL. incumplidoras no puedan ser beneficiarias de medidas de fomento autonómicas con el objetivo de sufragar dichos

servicios. A este respecto, hemos expuesto que esta no es una medida que pueda considerarse que atenta contra la autonomía financiera de los EE.LL., ya que el TC ha declarado que ello es expresamente constitucional por la STC 152/2016, de 22 de septiembre, aunque en alusión al servicio de abastecimiento, si bien entendemos totalmente extrapolables sus conclusiones también al servicio de depuración de las aguas.

Por otra parte, para los supuestos de asunción del servicio por parte de la C.A. en casos no excepcionales, consideramos un acierto de la legislación gallega que los EE.LL. pueden solicitar que Aguas de Galicia asuma su servicio de depuración. En este caso, la Comunidad gallega se hace cargo del informe previo para responsabilizarse del servicio; de modo que estos gastos no sean una barrera económica de entrada que eche para atrás a los municipios a la hora de solicitar su asunción por la C.A.

XXV.- Decálogo para una Ley básica estatal del ciclo urbano del agua.

Consideramos que una ley básica debe regular conjuntamente el ciclo integral del agua (abastecimiento, saneamiento y depuración, y reutilización), para tener una visión omnicomprendensiva del mismo. La separación de estos servicios resulta artificiosa y poco respetuosa con el ciclo integral del agua urbano. Con la regulación unitaria estamos firmemente convencidos de que se logrará una mejor protección medioambiental, aparte de que la regulación conjunta permite un importante ahorro de los costes de explotación.

Esta ley básica, por lo que respecta a los aspectos relativos al saneamiento y depuración, deberá contener:

1. El procedimiento de delimitación para las aglomeraciones urbanas que han de seguir las CC.AA. y la determinación de su ente representativo.
2. Una metodología homogénea para catalogar las zonas como sensibles a la eutrofización y las zonas en las que la acumulación de microcontaminantes representen un riesgo para la salud humana o el medioambiente (lo que exigirá un mayor tratamiento depurativo).
3. La estandarización de las excepciones de cuándo puede aplicarse un tratamiento depurativo menos riguroso en regiones de alta montaña, para no dejar esta cuestión a las CC.AA., evitando la disparidad que hoy impera.
4. La regulación de los criterios básicos de tarificación del ciclo integral del agua.

5. La creación un Ente Regulador que asegure la eficiencia y sostenibilidad del sistema público y ofrezca homogeneidad en el precio final del servicio.
6. La instauración de la obligación de que las CC.AA. actualicen periódicamente, como mínimo cada seis años, sus planes de saneamiento.
7. Las reglas de coordinación de las relaciones interadministrativas: implantación de obligaciones de información periódica de los entes gestores del sistema a la C.A.; y creación de una red nacional de cooperación e información del ciclo urbano del agua que aglutine a todas las Administraciones implicadas.
8. La determinación de cuándo podemos entender que se está produciendo una prestación inadecuada del servicio y procede su asunción por la C.A. u organismo que ella determine. Establecimiento de un procedimiento para ello donde se otorgue audiencia a los EE.LL., señalando que los gastos ocasionados producirán créditos a favor de las CC.AA., que podrán ser compensados con cargo a créditos no condicionados.
9. El establecimiento de la obligación para los municipios de elaborar, aprobar, implantar y ejecutar planes locales de economía circular. Esto no afectaría a la autonomía local, puesto que se dejaría en sus manos su elaboración. Todo ello para transitar de un sistema lineal de usar, depurar y verter el agua a la circularidad en las aguas.
10. La fijación de ciertos usos obligatorios del agua regenerada (como, por ejemplo, el riego de parques y jardines municipales). Aunque ello incide en la esfera local, esta es una norma de clara índole medioambiental que puede adoptarse desde el Estado, dado que lo que se pretende es incrementar la disponibilidad del recurso y contribuye a paliar la crisis hídrica.
11. La imposición a las entidades prestadoras de servicios de agua y a las comunidades de usuarios del deber de implantar sistemas digitales de gestión de los recursos hídricos y las infraestructuras hidráulicas que posibiliten una gestión eficiente y transparente, así como un control más riguroso.
12. La obligación para las Administraciones autonómica y local, cada una en su respectivo ámbito competencial, del deber de adoptar las medidas necesarias para la recogida separativa de las aguas pluviales con la finalidad de que sean reutilizadas o regeneradas, siempre que ello sea viable técnicamente. A

estos efectos, consideramos oportuno implantar un calendario progresivo de sustitución de redes separativas.

13. El deber de que, en el ámbito urbanístico, a la hora del diseño de proyectos de urbanización, se tengan en cuenta las medidas necesarias para promover sistemas circulares del agua.
14. El cometido de que, cuando los usos privativos procedentes de masas de agua clasificadas como en mal estado ocasionen vertidos al dominio público hidráulico o al dominio público marítimo-terrestre con volumen anual superior a un hectómetro cúbico, sus titulares vengan obligados a compensar esta captación de aguas mediante la aplicación de un tratamiento adecuado de regeneración para su reutilización posterior de, al menos, la mitad del volumen de aguas residuales producido.
15. El otorgamiento de un distintivo de garantía de calidad ambiental a ciertas actividades especialmente contaminantes (como tintorerías, establecimientos fotográficos, o talleres de vehículos, por citar algunos ejemplos) si mantienen ciertos parámetros en la depuración de sus aguas. Esto puede llevar a los consumidores a optar por establecimientos más respetuosos con el medioambiente.
16. La implantación de un programa de formación periódica y continua en la gestión del ciclo integral del agua para técnicos y responsables de las EE.LL. (medida solo presente en la ley gallega).

XXVI.- Meta de este decálogo. El agua es un recurso natural escaso. Se necesita contar con un tratamiento general y coordinado en la materia. El Estado debe garantizar un tratamiento unitario, que no uniforme. El Estado debe regular unas normas mínimas (bases) y dejar espacio a las CC.AA. para su desarrollo. Una ley básica diseñada del modo que proponemos es plenamente compatible con la distribución competencial que efectúa nuestra Constitución entre el Estado y las CC.AA.

METODOLOGÍA

El desarrollo de la presente investigación ha seguido una metodología sistematizadora de los textos legales en el tratamiento del saneamiento y depuración de las aguas residuales, así como de la doctrina relacionada y de su aplicación práctica por la jurisprudencia, tanto a nivel español como comunitario. En particular, se ha desarrollado un ejercicio de Derecho comparado de los diecisiete modelos autonómicos en torno al saneamiento y depuración de las aguas residuales, con el fin de elaborar una propuesta de *lege ferenda* que aglutine los aspectos de mayor interés de las diferentes aportaciones a las que se ha pasado revista.

Igualmente, se ha consultado a diversos profesionales del sector, pertenecientes a otras materias ajenas al Derecho (ingenieros hidráulicos y técnicos en la materia) a través de entrevistas personalizadas, preguntas formuladas durante los encuentros técnicos en diversos foros y la consulta directa a la Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento y a la Asociación Española de Empresas Gestoras de los Servicios de Agua Urbana (AEAS-AGA), a quienes quiero expresar especialmente mi agradecimiento.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAME MARTÍNEZ, F. D., “Los cánones de saneamiento de las Comunidades Autónomas”, en *Régimen económico-financiero del agua: los precios del agua* (Dir. A. Embid Irujo), Civitas, Madrid, 2009, pp. 167-233.
- AGUDO GONZÁLEZ, J., “Las competencias de la Comunidad Europea en materia medioambiental y su incidencia en el ejercicio de las competencias en el ámbito interno”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 172, 1999, pp. 128-182.
- “La Directiva Marco, la nueva cultura del agua y el imperativo de evolución de la política hidráulica española hacia un modelo de gestión sostenible”, en *Nuevo Derecho de Aguas* (Coord. S. González-Varas Ibáñez), Civitas, Madrid, 2007, pp. 131-156.
 - “El Derecho de Aguas en perspectiva europea: la trascendencia de la Directiva Marco de Aguas”, en *El Derecho de Aguas en clave europea* (Coord. J. Agudo González), La Ley, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2010, pp. 69-141.
- AGUDO GONZÁLEZ, J. y TRUJILLO PARRA, L., “Derecho y políticas ambientales en la Unión Europea”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 6, núm. 1, 2015, pp. 1-20.

- AGUILA, Y., DE MIGUEL PERALES, C., TAFUR, V. y PAREJO NAVAJAS, T. (Edits.), *Principios de Derecho Ambiental y Agenda 2030*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
- AGUILERA KLINK, F., “Hacia una nueva economía del agua: cuestiones fundamentales”, en *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua* (Coords. P. Arrojo Agudo y F. J. Martínez Gil), Instituto Fernando El Católico, Diputación de Zaragoza, Zaragoza, 1999, pp. 49-66.
- ALARCÓN ROS, J., BELTRÁN BUENO, E., RUIZ MARTÍNEZ, J. M. y BELTRÁN JIMÉNEZ, M., “El dominio público hidráulico sobre el agua marina”, en *Derecho de aguas*, Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2006, pp. 269-279.
- ALENZA GARCÍA, J. F., “Vertidos y autorización ambiental integrada”, en *Nuevo Derecho de Aguas* (Coord. S. González-Varas Ibáñez), Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, pp. 605-632.
- “Vulnerabilidad ambiental y vulnerabilidad climática”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, núm. 1, 2019.
- ALLI ARANGUREN, J. C., “La Ley Municipal de 8 de enero de 1845 en la evolución del régimen local constitucional”, en *El municipio constitucional*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003, pp. 239-268.
- “El artículo 46 LORAFNA y el régimen local navarro”, en *Anales de Derecho: Colección Huarte de San Juan*, núm. 6, 2005, pp. 39-60.
- ALMENAR MUÑOZ, M. “La reiterada infracción de la Directiva de Aguas residuales urbanas”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 63, 2016, pp. 37-40.
- ALONSO GARCÍA, E., *El Derecho ambiental de la Comunidad Europea*, Civitas y Fundación Universidad Empresa, Madrid, 1993, 2 volúmenes.
- “La gestión del medio ambiente por las Entidades Locales”, en *Tratado de Derecho Municipal*, (Dir. S. Muñoz Machado), Tomo II, Iustel, Madrid, 3ª ed., 2011, Tomo II, pp. 2.453-2.528.
- ALONSO GARCÍA, M. C., “La política medioambiental comunitaria y el significado de la aprobación del Tratado de la Unión Europea para la misma”, en *RAP*, núm. 140, 1996, pp. 335-356.
- ALONSO MOYA, F., “Sobre las aguas de dominio público y de dominio privado”, en *RAP*, núm. 4, 1951, pp. 29-74.
- ÁLVAREZ ARCA, I., “El convenio de Albufeira: un análisis con motivo del vigésimo aniversario de su adopción”, en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 10, núm. 2, 2019, pp. 1-38.
- ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., *El régimen jurídico de la depuración de aguas residuales urbanas*, Montecorvo, Madrid, 2002.
- “La calidad ambiental de las aguas como eje vertebrador de la nueva normativa comunitaria”, en *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas* (Coord. E. Pérez Pérez), Ecoiuris, Madrid, 2003, pp. 95-126.

- ÁLVAREZ RICO, M., “Reflexiones sobre la Ley de la Generalidad de Cataluña de 4 de junio de 1981 sobre desarrollo legislativo en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales”, en *RAP*, núm. 96, 1981, pp. 409-420.
- APARICIO PÉREZ, A., “El canon de saneamiento de aguas del Principado de Asturias”, en *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 28, 2004, pp. 7-34.
- ARANA GARCÍA, E., “Los servicios urbanos del agua en el Derecho español: situación actual y perspectivas de futuro”, en *Diritto dell'economia*, núm. 3, 2018, pp. 675-696.
- “Los servicios urbanos del agua en el Derecho español: situación actual y perspectivas de futuro”, en *Libro Blanco de la Economía del Agua* (Coords. G. Delacámara, J. C. Díez, y F. Lombardo), McGraw-Hill Interamericana de España, Madrid, 2018, pp. 309-328.
 - “Régimen jurídico de las sequías: Planificación y prevención de sus efectos”, en *Riesgos naturales y Derecho: una perspectiva interdisciplinar* (Dir. E. Arana García; Coords. J. Conde Antequera, J. Garrido Manrique y A. Navarro Ortega), Dykinson, Madrid, 2018, pp. 299-332.
 - “El saneamiento de aguas residuales en España: ¿Y tú de quién eres?”, en *Observatorio del ciclo del agua 2020* (Dir. J. Tornos Mas), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021, pp. 247-270.
 - “La obra hidráulica como elemento determinante de la competencia sobre saneamiento de aguas residuales en el Derecho de Aguas español”, en *Observatorio del ciclo del agua 2021* (Dir. J. Tornos Mas; Subdirs. E. Arana García y T. M. Navarro Caballero; Coord. I. Rodríguez Florido), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2022, pp. 305-334.
- ARCE JANÁRIZ, A (Coord.), *El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. Estudio sistemático*, Gobierno del Principado de Asturias, Oviedo (Asturias), 2003.
- ARGULLOL i MURGADAS, E., “La legislación de aguas en Cataluña”, en *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas* (coord. A. Embid Irujo), Tecnos, Madrid, 1993, pp. 120-143.
- ARRANZ LOZANO, M., “El riesgo de inundaciones y la vulnerabilidad en áreas urbanas. Análisis de casos en España”, en *Estudios Geográficos*, núm. 265, 2008, pp. 385-416.
- ARROJO AGUDO, P., “Bases para un documento de directrices en materia de prevención y gestión de sequías en la planificación hidrológica”, en *La sequía en España directrices para minimizar su impacto* (Dirs. E. Cabrera y L. Babiano Amelibia), Dirección General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2006, pp. 15-32.
- ÁVILA CANO, E., “Ayuntamientos y derecho humano al agua y al saneamiento”, en *Revista de Estudios Locales*, Cunal, núm. 259, 2022, pp. 27-64.
- AYALA TORRES, M. J., “El incremento de la tarifa y canon de saneamiento del agua”, en *Anuario de la Fundación Ciudad de Lleida*, núm. 7, 1996, pp. 23-35.

- BACIGALUPO SAGGESE, M., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de energías renovables”, en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 10, 2010, pp. 286-329.
- BALAGUER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho II. Ordenamiento General del Estado y ordenamientos autonómicos*, Tecnos, Madrid, 1992.
- “El Tribunal Constitucional como ‘supremo intérprete’ de la Ley de Aguas: una reflexión sobre la posición de los Estatutos de Autonomía en nuestro ordenamiento constitucional y un comentario a la STC 30/2011”, en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 14, 2011, pp. 114-151.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de responsabilidad patrimonial de los Entes Locales*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2007.
- BARCELONA LLOP, F. J., “Las Entidades Locales como organización territorial del Estado”, en *Tratado de Derecho Local* (Coord. T. Cobo Olvera), Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2010, pp. 67-142.
- BARTOLOMÉ NAVARRO, J. L., “El agua, dominio público jurídico y bien público económico: coincidencias y divergencias de sus conceptos”, en *El agua a debate desde la Universidad: hacia una nueva cultura del agua* (Coord. F. J. Martínez Gil y P. Arrojo Agudo), Institución “Fernando el Católico”, Diputación Provincial de Zaragoza, Zaragoza, 1999, pp. 685-696.
- BAUTISTA JIMÉNEZ, J. M., “Medio Ambiente y aprovechamiento sostenible: intereses de Portugal y España en la aplicación del Convenio de Albufeira”, en *O Direito e a Cooperação Ibérica II. II Ciclo de Conferências*, Campo das Letras, Oporto (Portugal), 2006, pp. 221-270.
- BAYONA i ROCAMORA, A., “La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y la jurisprudencia constitucional”, en *REDA*, núm. 45, 1985, pp. 55-70.
- BELTRÁN AGUIRRE, J. L., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente”, en *RVAP*, núm. 41, 1995, pp. 545-564.
- BENITO LÓPEZ, M. A., “Introducción”, en *Agua y Derecho. Retos para el siglo XXI* (Dir. M. A. Benito López; Coords. J. Melgarejo Moreno, A. Molina Giménez y A. Ortega Giménez), Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 23-27.
- BERLIE, A. B., “Global Warming: a review of the debates on the causes, consequences and politics of global response”, en *Ghana Journal of Geography*, vol. 10, núm. 1, 2018, disponible en la URL: <https://www.ajol.info/index.php/gjg/article/view/170410>
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*, La Ley, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2001.
- BLANQUER CRIADO, D. V., “La responsabilidad patrimonial de la Administración Local”, en *El Derecho local en la doctrina del Consejo de Estado* (Coord. J. Arozamena Sierra), BOE, Madrid, 2002, pp. 207-260.

- *La iniciativa privada y el ciclo integral del agua*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- BLASCO ESTEVE, A., “Sobre el concepto de competencias exclusivas”, en *REDA*, núm. 29, 1981, pp. 307-318.
- BLASCO HEDO, E., “Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada), de 21 de septiembre de 2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3, Ponente: Antonio Cecilio Videras Noguera)”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 107, diciembre 2020, pp. 140-142.
- “Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular: una visión general”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 123, 2022, pp. 67-92.
- BOMBILLAR SÁENZ, F. M., *Intervención administrativa y régimen jurídico del medicamento en la Unión Europea* (Tesis Doctoral dirigida por R. Barranco Vela), Universidad de Granada, Granada, 2010,
- “Instrumentos públicos de protección ambiental: información ambiental”, en *Derecho Ambiental* (Dir. A. Torres López y E. Arana García), Tecnos, Madrid, 2018, pp. 114-129.
 - “Artículo 132.1 y 2”, *Estudios sobre la reforma de la Constitución de 1978 en su cuarenta aniversario* (Coord. Y. Gómez Sánchez), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018, pp. 325-327.
- BONETE, A., “El agua es un derecho de todas las personas, un bien no tan corriente” en *Agua y Derecho. Retos para el siglo XXI* (Dir. M. A. Benito López; Coords. J. Melgarejo Moreno, A. Molina Giménez, y A. Ortega Giménez), Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 437-456.
- BORRÀS, S., “Del derecho humano a un medio ambiente sano al reconocimiento de los derechos de la naturaleza”, en *RVPA*, núm. especial 99-100, 2014, pp. 649-680.
- BORRERO MORO, C. J., “Las dificultades de encaje del canon de saneamiento valenciano en los institutos jurídico-tributarios”, en *Crónica tributaria*, núm. 140, 2011, pp. 57-95.
- BOTTINO, G., *I servizi idrici, Acquedotti, fognature, depurazioni, inquinamento. Gestioni, controlli, responsabilità*, Giuffrè, Milán (Italia), 2002.
- BROWN WEISS, E., “Intergenerational equity”, en *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Cambridge University Press, Cambridge (Reino Unido), 2013, pp. 112-119.
- BRUFAO CURIEL, P., “Las competencias en materia de medio ambiente, urbanismo y ordenación del territorio”, en *El Derecho de Extremadura: estudios sobre el Estatuto y el Derecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura* (Coord. D. M. Moreno Hurtado y P. Blanco-Morales Limones), Asamblea de Extremadura, Extremadura, 2005, pp. 379-388.
- BRUZÓN VILTRES, C. y ANTÚNEZ SÁNCHEZ, A., “Reflexiones en torno a la protección de los derechos humanos desde la perspectiva del Derecho ambiental internacional”, en *Justicia Ambiental*, núm. 4, 2012, pp. 73-92.

BURGOS GARRIDO, B., “El aseguramiento de las catástrofes naturales en España”, en *Riesgos naturales y Derecho: una perspectiva interdisciplinar* (Dir. E. Arana García; Coords. J. Conde Antequera, J. Garrido Manrique y A. Navarro Ortega), Dykinson, Madrid, 2018, pp. 415-457.

- “Conexiones entre saneamiento y urbanismo en el Decreto-Ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. especial 102/2, dedicado a “Congreso Homenaje a Ramón Martín Mateo ‘VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental (Vulnerabilidad Ambiental)’”, junio 2020, pp. 508-521.
- “El derecho humano al agua”, en *Setenta años de Constitución italiana y cuarenta años de Constitución española* (Dirs. A. Pérez Miras, G. M. Teruel Lozano, E. C. Raffiotta y M. P. Ladiccio), CEPC-BOE, Madrid, 2020, vol. II: Derechos Fundamentales (Coord. C. Montesinos Padilla), pp. 471-489.
- “La ciudad y el reto de la seguridad hídrica”, en *La Ciudad del Siglo XXI: Transformaciones y Retos. Actas del XV Congreso Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA)* (Coords. C. Barrero Rodríguez y J. M. Socías Camacho), INAP, Madrid, 2020, pp. 503-516.
- “La garantía en la prestación del servicio de saneamiento de las aguas residuales urbanas”, en *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua* (Dir. E. Arana García; Coord. B. Burgos Garrido), Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 191-222.
- “Responsabilidad administrativa de los Entes Locales por falta de mantenimiento o inadecuación de las instalaciones de saneamiento y alcantarillado”, en *Riesgo de inundación en España: análisis y soluciones para la generación de territorios resilientes* (Eds. M.^a I. López-Ortiz y J. Melgarejo; Coord. P. Fernández-Aracil), Universidad de Alicante, Alicante, 2020, pp. 1293-1303.
- *Régimen jurídico administrativo de la sequía y escasez hídrica. Instrumentos para su prevención y gestión*, Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2021.
- “El derecho de acceso a la información pública en cuestiones ambientales. La influencia del Convenio de Aarhus en el Derecho europeo”, en *Europa, Società Aperta*, (Dir. M. D’Amico, B. Liberali, A. Pérez Miras, E. C. Raffiotta, S. Romboli y G. M. Teruel Lozano), Editoriale Scientifica, Nápoles (Italia), 2022, vol. II (*Diritti, Corti e Pandemia*), pp. 891-925.
- “El binomio Agua y Salud, dos derechos amenazados por la emergencia climática y sanitaria”, en *Constitucionalismo: diálogos intergeneracionales entre España e Italia*, (Dirs. A. Pérez Miras, G. M. Teruel Lozano, S. Romboli y G. Palombino), BOE-CEPC, en prensa.

BYATT, I., “The regulation of water services in the UK”, en *Utilities Policy*, núm. 24, 2013, pp. 3-10.

CALVO MIRANDA, J. L., “El régimen fiscal de los servicios urbanos del agua: tasas, contribuciones especiales y cánones de saneamiento autonómicos”, en *RAr.AP*, núm. 17, 2000, pp. 167-218.

- “Abastecimiento de agua potable y saneamiento de las aguas residuales urbanas en España”, en *RAr.AP*, núm. 36, 2010, pp. 295-312.

- CAMISÓN YAGÜE, J. A., “El informe del Consejo de Estado de 15 de diciembre de 2010 sobre garantías de cumplimiento del Derecho de la Unión Europea”, en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 28, 2011, pp. 609-632.
- CANTERO MARTÍNEZ, J., “Administración hídrica de Castilla-La Mancha”, en *Diccionario de Derecho de Aguas* (Coord. A. Embid Irujo), Iustel, Madrid, 2007, pp. 80-87.
- CANTO LÓPEZ, M., “Políticas, regulación y control de los servicios urbanos del agua en el Reino Unido”, en *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua* (Dir. E. Arana García; Coord. B. Burgos Garrido), Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 335-355.
- CARBALLEIRA RIVERA, M. T., “El reparto competencial en materia de aguas”, en *Nuevo Derecho de Aguas* (Coord. S. González-Varas Ibáñez), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, pp. 273-300.
- CARBONELL TALAVERA, J., “Suministro de agua potable y saneamiento en España”, en *Agua y Derecho. Retos para el siglo XXI* (Dir. M. A. Benito López; Coords. J. Melgarejo Moreno, A. Molina Giménez y A. Ortega Giménez), Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 79-84.
- CARBONERO GALLARDO, J. M., “El nuevo papel de las Diputaciones Provinciales”, en *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local: el nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (Coords. J. A. Carrillo Donaire y P. Navarro Rodríguez), El Consultor de los Ayuntamientos: La Ley, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2014, pp. 237-263.
- CARLES GENOVÉS, J., “La Directiva europea de aguas y la reforma de la Administración hidráulica”, en *El Agua en España. Propuestas de futuro* (Coord. P. Arrojo Agudo), Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid, 2004, p. 247-260.
- CARO-PATÓN CARMONA, I., “La Directiva Marco de aguas y su transposición al Derecho español: análisis jurídico general”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 9, 2006, pp. 37-57.
- “Las competencias en aguas en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León”, en *Jornadas divulgativas del Estatuto de Autonomía de Castilla y León* (Coord. J. L. Cascajo Castro, I. Caro-Patón Carmona, E. Seijas Villadangos y L. E. Delgado del Rincón), Junta de Castilla y León, Valladolid, 2010, pp. 167-186.
- CARO-PATÓN CARMONA, I. y ESCARTÍN ESCUDÉ, V., “Aguas: un año clave para la gestión del riesgo de inundación en España”, en *Observatorio de Políticas Ambientales 2017* (Coord. F. López Ramón), CIEMAT, Madrid, 2017, pp. 427-454.
- CARO-PATÓN CARMONA, I. y MACERA TIRAGALLO, B. F., *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección ambiental y aguas*, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2002.

- CARO-PATÓN CARMONA, I. y SANZ RUBIALES, I., “Política ambiental de Castilla y León”, en *Observatorio de políticas ambientales 2008* (Coord. F. López Ramón), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2008, pp. 577 y 578.
- CARRILLO, M., “La noción de materia y el reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en *RVAP*, núm. 36, vol. II, 1993, pp. 101-116.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L., “El debate sobre la autonomía municipal”, en *RAP*, núm. 147, 1998, pp. 59-96.
- “La cláusula general de competencia municipal”, en *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 1999-2000, pp. 37-60.
- CASADO CASADO, L., *Los vertidos en aguas continentales: régimen jurídico administrativo*, Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona 2003.
- *La regulación de los vertidos en aguas continentales en el Derecho comunitario*, Cedecs, Barcelona, 2005.
 - “Principales repercusiones de la Directiva Marco de Aguas en el ordenamiento jurídico español”, en *Nuevo Derecho de Aguas* (Coord. S. González-Varas Ibáñez), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, pp. 157-198.
 - “El derecho de acceso a la información ambiental previa solicitud”, en *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus* (Dir. A. Pigrau i Solé), Atelier, Barcelona, 2008, pp. 225-298.
 - “El derecho de acceso a la información ambiental a través de la jurisprudencia”, en *RAP*, núm. 178, 2009, pp. 281-322.
 - “El régimen jurídico de los vertidos en aguas continentales, nuevas perspectivas”, en *El agua: estudios interdisciplinarios* (Coord. M. J. Montoro i Chiner), Atelier, Barcelona, 2009, pp. 175-198.
 - “Competencias y obligaciones de los Entes Locales para hacer frente a la contaminación de las aguas. Especial referencia a la actuación local en materia de vertidos”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 46, 2018, pp. 211-256.
 - *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Barcelona, 2018.
- CASANELLAS CHUECOS, M. y SARTORIO ALBALAT, S., “La tributación autonómica del agua: cánones de saneamiento y cánones del agua”, en *Tributos, aguas e infraestructuras* (Coord. L. M. Alonso González y H. Taveira Torres), Atelier, Barcelona, 2012, pp. 27-75.
- CASTELLS ARTECHE, J. M., “La legislación en materia de aguas en el País Vasco”, en *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas* (coord. A. Embid Irujo), Tecnos, Madrid, 1993, pp. 144-165.
- CASTILLO LÓPEZ, J. M., “Un canon de saneamiento y depuración de aguas residuales en Andalucía”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, núm. 2, 1999, pp. 561-575.

- CASTRO, J. E., “La experiencia de Inglaterra y Gales en la organización de la regulación de los servicios de agua y saneamiento”, en *Agua, un derecho y no una mercancía: propuestas de la sociedad civil para un modelo público de agua* (coord. J. Delclòs Ayats), Icaria, Barcelona, 2009, pp. 179-218.
- CASTRO MARQUINA, G., “Una breve historia del Estatuto de Autonomía de Aragón en materia de aguas”, en *RAr.AP*, núm. 47-48, 2016, pp. 64-116.
- CASTRO VALLE, C. M., “La posible aplicación del principio *sic utere tuo ut alienum non laedas* para abordar el daño ambiental transfronterizo en el ordenamiento jurídico hondureño”, en *Revista de Derecho*, vol. 32, núm. 1, 2019, pp. 157-170.
- CIERCO SEIRA, C.: *Administración pública y salud colectiva: el marco jurídico de la protección frente a las epidemias y otros riesgos sanitarios*, Comares, Granada, 2006.
- COLOM PIAZUELO, E., “Dominio público hidráulico”, en *Diccionario de Derecho de Aguas* (Coord. A. Embid Irujo), Iustel, Madrid, 2007, pp. 648-672.
- “Estructura y prestación de los servicios locales de agua potable y saneamiento”, en *La calidad de las aguas y su regulación jurídica* (Dir. A. Embid Irujo y J. Domínguez Serrano), Iustel, Madrid, 2011, pp. 125- 163.
- CONCHA JARAVA M., “La responsabilidad patrimonial concurrente de las administraciones en el ejercicio de sus competencias. En especial, en materia de aguas”, en *La responsabilidad patrimonial de los Poderes públicos en el marco de la estructura territorial del Estado: III Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía* (Coord. A. M. López-López y E. Hinojosa Martínez), Comares, Granada, 2000, pp. 191-259.
- CONDE ANTEQUERA, J., “La responsabilidad de la Administración por daños derivados de fenómenos naturales: especial referencia al riesgo de inundación”, en *RAr.AP*, núm. 45-46, 2015, pp. 67-100.
- “Contaminación y tratamiento del agua: el papel de los concesionarios de servicios de saneamiento en el control de los vertidos a la red municipal”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 46 (ejemplar dedicado a “Medio Ambiente”), 2018, pp. 257-285.
 - “Las consultas populares para la elección de la forma de gestión de los servicios municipales del agua”, en *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua* (Dir. E. Arana García; Coord. B. Burgos Garrido), Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 467-485.
- CORELLA MONEDERO, J. M., “La defensa del medio ambiente en el Estatuto Municipal”, en *Cincuentenario del Estatuto Municipal. Estudios Conmemorativos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975, pp. 707-726.
- CORVINO, F., “The Disaggregation of Climate-Induced Harm: An Impossible Undertaking for Utilitarians”, en *Teorema: Revista Internacional de Filosofía*, vol. 41, 2022, pp. 29-50.

- COSCULLUELA MONTANER, L., “La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas”, en *RAP*, núm. 89, 1979, pp. 7-60.
- CUERNO LLATA, J. R., “El canon anticipado en las concesiones del servicio de abastecimiento y saneamiento de agua en las corporaciones locales”, en *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista técnica especializada en Administración Local y Justicia municipal*, núm. 7, 2010, pp. 1066-1096.
- CUSSAC CRESPO, R., “El canon de saneamiento de la Comunidad Valenciana”, en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 20, 1997, pp. 319-336.
- DE CASTRO, J., “Aspectos técnicos de la gestión del agua en las ciudades”, en *Agua y ciudades* (Dir. A. Embid Irujo), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, pp. 511-515.
- DE TOLEDO y UBIETO, E. O. y DE JESÚS MENDES, A., “El Convenio de cooperación de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas”, en *Ingeniería y territorio*, núm. 85 (ejemplar dedicado a “La Directiva Marco del Agua II”), 2009, pp. 20-27.
- DE LA MORENA y DE LA MORENA, L., “Derecho comunitario sobre el agua”, en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 76, 1991, pp. 95-106.
- DE LA QUADRA SALCEDO, T., “Derecho histórico y régimen local de Navarra”, en *Derecho Público Foral de Navarra. El Mejoramiento del Fuero* (Dir. S. Martín Retortillo), Gobierno de Navarra-Civitas, Madrid, 1992, pp. 593-665.
- DELACÁMARA, G., DÍEZ, J. C. y LOMBARDO, F. (Coords.), *Libro Blanco de la Economía del Agua*, McGraw-Hill Interamericana de España, Madrid, 2018.
- 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 *RAP*, núm. 118, 1989, pp. 271-294.
- “La gestión de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas el Convenio de Albufeira de 1998”, en *RAP*, núm. 158, Madrid, 2002, pp. 301-324.
 - “La protección ambiental de las aguas continentales”, en *Tratado de Derecho Ambiental* (Dir. L. I. Ortega Álvarez y M. C. Alonso García; Coord. R. Vicente Martínez), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 446-484.
- DÍAZ LEMA, J. M., *Los monopolios locales*, Montecorvo, Madrid, 1994.
- “Influencia del Derecho europeo sobre la actividad de las Entidades Locales”, en *Nuevas perspectivas del Régimen Local. Estudios en Homenaje al profesor José M^a Boquera* (Coords. J. Climent Barberá y J. M. Baño León), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 684-702.
- DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 1997.
- DÍEZ MORENO, A., “Las aguas: un motivo para delimitar la competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núms. 8-9, 1989-1990, pp. 135-164.

- DÍEZ VÁZQUEZ, J., “El Derecho de la Unión Europea en materia de medio ambiente: la política ambiental en la Unión Europea”, en *Estudios de Derecho y gestión ambiental* (Coord. F. J. Melgosa Arcos), Fundación Cultural Santa Teresa, Ávila, 1999, vol. 1, pp. 31-57.
- DOMÍNGUEZ ALONSO, P., “Las competencias de las Administraciones locales españolas en materia de aguas”, en *RAr.AP*, núm. extra 11 (ejemplar dedicado a “Agua, territorio, cambio climático y Derecho Administrativo”), 2009, pp. 155-177.
- DOMPER FERRANDO, J., “El derecho de acceso a la información en materia de aguas”, en *La reforma de la Ley de Aguas: Ley 46/1999, de 13 de diciembre* (Coord. A. Embid Irujo), Civitas, Madrid, 2000, pp. 351-384.
- DORESTE HERNÁNDEZ, J., “La paulatina consolidación del principio de no regresión ambiental en la jurisprudencia española”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 102 (ejemplar dedicado a “Congreso Homenaje a Ramón Martín Mateo ‘VIII Congreso Nacional Derecho Ambiental: Vulnerabilidad Ambiental’”), junio 2020, pp. 553-563.
- EMPID IRUJO, A., “Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal”, en *REDA*, núm. 30, 1981, pp. 437-470.
- “La planificación hidrológica”, en *RAP*, núm. 123, 1990, pp. 115-152.
 - “Las competencias constitucionales y estatutarias sobre las aguas continentales: planteamiento normativo y realidad jurídica”, en *REDC*, núm. 37, 1993, pp. 37-80.
 - “Las competencias sobre las aguas continentales: planteamiento normativo y realidad jurídica”, en *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas* (Coord. A. Embid Irujo), Tecnos, Madrid, 1993, pp. 17-47.
 - “Usos del agua e impacto ambiental: evaluación de impacto ambiental y caudal ecológico”, en *La calidad de las aguas* (Dir. A. Embid Irujo), Civitas, Madrid, 1994, pp. 115-170.
 - “Las obras hidráulicas de interés general”, en *Las obras hidráulicas* (Dir. A. Embid Irujo), Civitas, Madrid, 1995, pp. 77-124.
 - “Los servicios públicos del agua: su problemática jurídica con atención especial al abastecimiento y la depuración de las aguas residuales urbanas”, en *RAr.AP*, núm. 9, 1996, pp. 11-62.
 - “El marco legal, español y comunitario, de la financiación de las obras hidráulicas”, en *RAr.AP*, núm. 11, 1997, pp. 11-38.
 - “Prólogo”, en SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales en el Ordenamiento español. Régimen jurídico*, Lex Nova, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2002, pp. 31-37.
 - “La Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de octubre de 2004 en relación a las cuencas internas de las Comunidades Autónomas Valenciana y de Castilla-La Mancha desde la perspectiva de su ejecución y cumplimiento”, en *RAP*, núm. 169, 2006, pp. 429-455.

- “Aspectos territoriales del derecho al agua. El caso de la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana”, en *El derecho al agua* (Coord. A. Embid Irujo), Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006, pp. 185-220.
- “Los nuevos Estatutos de Autonomía y el reparto de competencias sobre el agua y las obras hidráulicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Agua y territorio: Consideración Especial de la Reforma de los Estatutos de Autonomía* (Dir. A. Embid Irujo), Thomson Reuters-Civitas, Madrid, 2007, pp. 13-80.
- “El derecho a los servicios de agua potable y saneamiento”, en *La calidad de las aguas y su regulación jurídica* (Dir. A. Embid Irujo y J. Domínguez Serrano), Iustel, Madrid, 2011, pp. 49-84.
- “Introducción general”, en *La calidad de las aguas y su regulación jurídica* (Dir. A. Embid Irujo y J. Domínguez Serrano), Iustel, Madrid, 2011, pp. 25-45.
- “Aproximación a una teoría general de las sequías e inundaciones como fenómenos hidrológicos extremos”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 37, 2017, pp. 51-98.

EMPID IRUJO, A. (Dir.), *La seguridad hídrica. Desafíos y contenido*, Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021.

ERRUZ SEALL, J., “Programación pública de la reutilización de las aguas para riego agrícola”, en *Agua y agricultura* (Dir. A. Embid Irujo), Thomson Reuters-Civitas, Madrid, 2011, pp. 337-352.

ESCRIVÁ CHORDÁ, R., “La responsabilidad municipal por vertidos en supuestos de demora en la ejecución de las instalaciones de depuración de aguas residuales (especial referencia a la situación en la Comunidad Valenciana)”, en *Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista técnica especializada en Administración local y Justicia municipal*, núm. 21, 2010, pp. 3102-3109.

ESTEVE PARDO, J., “Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local”, en *REDC*, núm. 31, 1991, pp. 125-150.

- “El componente técnico del Derecho del medio ambiente. Limitaciones y posibilidades de los Entes Locales”, en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local* (Coord. J. Esteve Pardo), Civitas, Madrid, 1996, pp. 451-464.
- “La intervención administrativa en situaciones de incertidumbre científica. El principio de precaución en materia ambiental”, en *Derecho del Medio Ambiente y Administración local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, pp. 201-212.
- *El desconcierto del Leviatán. Política y Derecho ante las incertidumbres de la Ciencia*, Marcial Pons, Madrid, 2009.
- “El Derecho del medio ambiente como Derecho de decisión y gestión de riesgos”, en *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja*, n. 4, 2012.
- *Lecciones de Derecho administrativo*, Marcial Pons, Barcelona, 9ª ed., 2019.

EZQUERRA HUERVA, A., *El régimen jurídico de las obras hidráulicas*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2007.

FANLO LORAS, A., *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

- “Competencias en materia de aguas de las Comunidades Autónomas que pertenecen a cuencas intercomunitarias (El caso de Aragón, La Rioja, Cantabria y Navarra)”, en *REALA*, núm. 255-256, 1992, pp. 549-598.
- “Aragón, La Rioja, Cantabria y Navarra: autonomía y reintegración foral”, en *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas* (coord. A. Embid Irujo), Tecnos, Madrid, 1993, pp. 48-86.
- “Obras Hidráulicas de Saneamiento y Depuración”, en *Las Obras Hidráulicas* (Dir. A. Embid Irujo), Civitas, Madrid, 1995, pp. 125-218.
- “Obras Hidráulicas de Saneamiento y Depuración”, en *REALA*, núm. 266, 1995, pp. 277-354.
- *Las confederaciones hidrográficas y otras Administraciones hidráulicas*, Civitas, Madrid, 1996.
- “La articulación de las competencias de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua”, en *Gestión del agua y medio ambiente* (Dir. A. Embid Irujo), Confederación Hidrográfica del Ebro, Civitas, Madrid, 1997, pp. 125-188.
- “La protección de la calidad de las aguas”, en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 153, 1997, pp. 17-36.
- “La evolución del Derecho comunitario europeo sobre el agua”, en *El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación* (Dir. A. Embid Irujo), Civitas, Madrid, 1998, pp. 173-231.
- “Los planes de gestión y los programas de medidas en la Directiva Marco de Aguas. Su confusa transposición al Derecho español”, en *Revista electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja*, núm. 4, 2006, pp. 51-63.
- “La unidad de cuenca y la configuración de la administración del agua en los actuales procesos de reforma”, en *Derechos fundamentales y otros estudios: en homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, El Justicia de Aragón; Cortes de Aragón; Caja de Ahorros de la Inmaculada de Aragón, Zaragoza, 2008, vol. 2, pp. 2.127-2.148.
- “Tratemos el agua con seriedad”, en *REDA*, núm. 154, 2012, pp. 11-16.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., “La política ambiental comunitaria su evolución y su futuro”, en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 14, 1986, pp. 79-86.

- “La política ambiental comunitaria en el Tratado de la Unión Europea”, en *Revista de Derecho ambiental*, núm. 12, 1994, pp. 73-118.
- “Evolución y regulación actual de la política ambiental comunitaria”, en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 153, 1997, pp. 93-120.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 164-165.

FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F., “La declaración de interés general de las obras hidráulicas y su incidencia sobre la obligación de tratamiento de las aguas residuales vertidas a los ríos”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 19, 2011, pp. 119-137.

- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, M. C., “El canon de saneamiento de aguas de Baleares (Comentario de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares de 18 de marzo de 1994)”, en *Crónica tributaria*, núm. 72, 1994, 135-142.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, D. V., *Gestión del Agua Urbana*, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 1995.
- FERNÁNDEZ RUIZ, L., “La incidencia de la Directiva Europea de Nitratos en España”, en *Régimen jurídico de las aguas subterráneas*, Mundi Prensa Libros, Madrid/ Fundación Marcelino Botín, Santander, 2002, pp. 133-154.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN M. y SORO MATEO B., *La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el Estado autonómico*, Atelier, Barcelona, 2001.
- FERREIRA DE CARVALHO, E., “La contribución del derecho humano a la protección ambiental: integrar para mejor cuidar la tierra y la humanidad”, en *American University International Law Review*, vol. 24, núm. 1, 2008, pp. 141-180.
- FERREIRA FERNÁNDEZ, A. J., “La Carta Europea de Autonomía Local: orígenes y perspectivas”, en *Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, núm. extra 1 (ejemplar dedicado a “XXX aniversario de la Carta Europea de Autonomía Local”), 2016, pp. 13-20.
- FONT i LLOVET, T., “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio”, en *Anuario del Gobierno Local 1998*, Marcial Pons, Barcelona, 1999, pp. 15-54.
- FONT i LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., “El gobierno local en los aniversarios de la Constitución y de la Carta Europea de Autonomía Local”, en *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1 (ejemplar dedicado a “Contratación pública y Administración local”), 2018, pp. 11-39.
- FRACCHIA, F., “Los servicios urbanos del agua en Italia”, en *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua* (Dir. E. Arana García; Coord. B. Burgos Garrido), Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 303-321.
- FRACCHIA, F., VERNILE, S. y PANTALONE, P., “Servicio hídrico integrado: la experiencia italiana”, en *El servicio de abastecimiento de agua en España, Francia e Italia* (Dir. J. Tornos Mas), Iustel, Madrid, 2018, pp. 333-388.
- FUENTES i GASÓ, J. R. y CASADO CASADO, L., “La reordenación de las competencias ambientales de las Entidades Locales”, en *Observatorio de políticas ambientales 2014* (Coord. F. López Ramón), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 527-574.
- FUENTES, X., “The Criteria for the Equitable Utilization of International Rivers”, en *British Yearbook of International Law*, núm. 67, 1996, pp. 337-412.
- FUENTES-LOUREIRO, M. A., “El proceso de consolidación del Derecho penal ambiental de la Unión Europea”, en *Revista de Estudios Europeos*, núm. 79, 2022, pp. 324-343.

- GALÁN GALÁN, A., *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012.
- GALERA VICTORIA, A. (Coord.), *La cuestión territorial en España. Un debate histórico, político y constitucional necesario*, Comares, Granada, 2024.
- GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, Á., y DÍAZ LEMA, J. M., *El Derecho de Aguas en España*, Ministerio de Obras Públicas, Madrid, 1986.
- GALLEGO CÓRCOLES, I., “Crónica de una declaración de invalidez anunciada: la STS de 20 de octubre de 2004, que anula parte del Plan Hidrológico del Júcar”, en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 659, 2005.
- GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual básico de Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 2022.
- GARCÍA CALVENTE, Y. y SEDEÑO LÓPEZ (Coords.), *Derecho urbano sostenible y economía circular en perspectiva jurídica*, Thomson Reuters – Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2021.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 9ª ed., 1999, 2 volúmenes.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y SÁNCHEZ AGESTA, L., *El desarrollo de la Constitución Española de 1978*, Pórtico, Zaragoza, 1982.
- GARCÍA LÓPEZ, M., MONTAÑO SANZ, B. y MELGAREJO MORENO, J., “La recuperación de costes de la depuración y reutilización de aguas en España”, en *Congreso Nacional del Agua Orihuela: Innovación y Sostenibilidad* (Coord. J. Melgarejo Moreno y P. Fernández Aracil), Universidad de Alicante, Alicante, 2018, pp. 469-480.
- GARCÍA MORALES, A., *El derecho humano al agua*, Trotta, Madrid, 2008.
- GARCÍA NOVOA, C., “El canon de saneamiento de la Comunidad Autónoma gallega”, en *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, vol. 46, núm. 241, 1996, pp. 585-636.
- GARCÍA RUBIO, F., *Régimen jurídico de la gestión del agua*, La Ley, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2010.
- GARCÍA URETA, A. M., “La protección del ambiente a la luz del Tratado de la Unión Europea”, en *RVAP*, núm. 34, 1992, pp. 85-122.
- GARCÍA URETA, A. M. y ARROSPIDE ERKOREKA, I., “Sobre la transposición de tres normas ambientales comunitarias en el Derecho estatal: Directivas 90/313 (acceso a la información), 92/43 (hábitats y especies de flora y fauna) y 271/ 91 (tratamiento de aguas residuales urbanas)”, en *RVPA*, núm. 46, 1996, pp. 39-94.
- GARRIDO FALLA, F., “El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas”, en *RAP*, núm. 94, 1981, pp. 13-32.

- GARRIDO MAYOL, “Sinopsis del artículo 149”, en *Constitución española*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003, disponible en la URL: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=149&tipo=2>.
- GARRORENA MORALES, A. “El Derecho de aguas ante la reforma de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”, en *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 18, 2006, pp. 77-104.
- GARRORENA MORALES, A. y FANLO LORAS A., *La constitucionalidad de los nuevos Estatutos en materia de aguas a propósito de la propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2008.
- GIMÉNEZ CASALDUERO, M., “El Mar Menor y la contaminación por nitratos: nuevos instrumentos jurídicos, misma incertidumbre”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 128, 2022, pp. 11-41.
- GÓMEZ, C. M., “La seguridad hídrica como envolvente”, en *Libro Blanco de la Economía del Agua* (Coords. G. Delacámara, J. C. Díez, y F. Lombardo), McGraw-Hill Interamericana de España, Madrid, 2017, pp. 5-12.
- GÓMEZ FERRER, R., “La planificación hidráulica: aspectos jurídicos”, en *La Ley de Aguas: análisis de la Jurisprudencia constitucional* (Coord. A. Salvador Sancho), INAP, Madrid, 1990, pp. 39-52.
- GONZÁLEZ BOTIJA, F., “Residuos y suelos contaminados”, en *Derecho Administrativo del medio ambiente: temas y prácticas de actualidad jurídica* (Dir. P. Dopazo Fraguío), Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho. Servicio de Publicaciones, Madrid, 2018, pp. 111-134.
- GONZÁLEZ ENCINAR, J. J., *El Estado Unitario-Federal*, Tecnos, Madrid, 1985.
- GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A., “La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en materia de aguas y obras hidráulicas”, en *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: estudio general y ámbitos sectoriales* (Dir. T. Quintana López; Coord. A. B. Casares Marcos), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, vol. 2, pp. 1583-1640.
- GUICHOT REINA, E., “El acceso a la información ambiental: relaciones entre normativa general y normativa sectorial. Incógnitas en el Derecho español y soluciones en el Derecho portugués”, en *Desafios actuais em matéria de sustentabilidade ambiental e energética* (Coord. S. Tavares da Silva), Instituto Jurídico Universidade de Coimbra, Coimbra (Portugal), 2015, pp. 137-164.
- HÄBERLE, P., “Un Derecho constitucional para las futuras generaciones. La otra forma del contrato social: el contrato generacional”, en *Lecciones y Ensayos*, núm. 87, 2009, pp. 17-37.
- HAMILTON, C., “Ecologically Sustainable Development: Implications for Governance in Australia”, en *Canberra Bulletin of Public Administration*, núm. 69, 1992, pp. 65-75.
- HERRERA MOLINA, P. M., “El principio quien contamina paga”, en *Tratado de tributación medioambiental* (Coord. F. Becker Zuazua, L. M. Cazorla Prieto, J. Martínez-Simancas Sánchez), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pp. 187-212.

- HERRERO DE LA FUENTE, A. A., “Hacia un Derecho internacional del agua”, en *El agua como factor de cooperación y de conflicto en las relaciones internacionales contemporáneas: XXII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Murcia 20 al 22 de septiembre de 2007* (Dir. C. Gutiérrez Espada), Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2009, pp. 77-115.
- HORGUÉ BAENA, C., “Los objetivos medioambientales en el Derecho de Aguas”, en *Revista Aranzadi de Derecho ambiental*, núm. 10, 2006, pp. 67-82.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F., “Los programas de medidas en la planificación hidrológica”, en *El derecho de aguas en clave europea* (Coord. J. Agudo González), La Ley, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2010, pp. 261-294.
- IGLESIAS LÓPEZ, A. y MONSALVE DEL CASTILLO, R., “La legislación especial de Baleares. Experiencias adquiridas cara a una nueva Ley general de las aguas”, en *Primer Congreso Nacional de Derecho de Aguas: La reforma de la Ley de aguas*, Gobierno de la Región de Murcia, Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, Murcia, 1984, pp. 285-296.
- JARIA i MANZANO, J., “El principio de precaución como garantía de la justicia ambiental”, en *Derecho, globalización, riesgo y medio ambiente* (Coords. E. J. Pérez Alonso, E. Arana García, J. L. Serrano Moreno y P. Mercado Pacheco), Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 375-392.
- JIMÉNEZ COMPAIRED, I., “Una perspectiva financiera y tributaria de la calidad de las aguas”, en *La calidad de las aguas y su regulación jurídica* (Dirs. A. Embid Irujo y J. Domínguez Serrano), Iustel, Madrid, 2011, pp. 166-204.
- “El Impuesto medioambiental sobre aguas residuales de Aragón”, en *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, núm. 13, 2021, pp. 243-283.
- JIMÉNEZ SOTO, I., “Otras Entidades Locales para la prestación de servicios y el ejercicio del gobierno en el territorio”, en *Lecciones para el estudio del Derecho Local en el Grado* (Dir. E. Arana García, F. Castillo Blanco, M. A. Torres López y F. Villalba Pérez), Tecnos, Madrid, 2022 (3ª ed.), pp. 139-162.
- JIMÉNEZ VARGAS, P. J., *Impuestos y gravámenes ambientales en el mercado único (especial consideración sobre el caso español)*, Universidad de Jaén, Jaén, 2016.
- JORDANA DE POZAS, L. et al., *Cincuentenario del Estatuto Municipal, estudios conmemorativos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975.
- JORDANO FRAGA, J., “La aplicación del Derecho ambiental de la Unión Europea en España: Perspectivas de evolución y desafíos del *ius commune* ambiental europeo”, en *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 207, 2002, pp. 45-65.
- “El fracking en el estrado: recogiendo el guante verde arrojado por el Tribunal Constitucional a las Comunidades Autónomas”, en *RAr.AP*, núm. 45-46, 2015, pp. 9-34.

- JUNCEDA MORENO, J., “Medio ambiente espacios naturales, saneamiento de aguas, vertidos”, en *El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias: estudio sistemático* (Coord. A. Arce Janáriz), Gobierno del Principado de Asturias, Oviedo (Asturias), 2003, pp. 227-240.
- JUSTE RUIZ, J., *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGraw-Hill Interamericana de España, Madrid, 1999.
- LA CALLE MARCOS, A., “Sequía y adaptación de la Directiva Marco del Agua”, en *La Sequía en España. Directrices para Minimizar su Impacto* (Dirs. E. Cabrera y L. Babiano Amelibia), Dirección General del Agua del Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2006, pp. 63-79.
- LAGO CANDEIRA, A., “Principios generales de Derecho ambiental”, en *Diccionario de Derecho ambiental* (Dirs. E. Alonso García y B. Lozano Cutanda), Iustel, Madrid, 2006, pp. 985-1000.
- LASAGABASTER HERRARTE, I., “Aguas”, en *Derecho Ambiental* (Coord. I. Lasagabaster Herrarte), Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati (Guipúzcoa), 2001, pp. 179-238.
- *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, Madrid, 2007.
- LAMMERS, J. G., “International and European Community Law Aspects of Pollution of International Watercourses”, en *Environmental Protection and international Law* (Edits. W. Lang, H. Neuhold y K. Zemanek), Martinus Nijhoff Publishers, Londres (Reino Unido), 1991, pp. 115-125.
- *Pollution of International Watercourses*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haya (Países Bajos), 1984.
- LEE, M., “Law and governance of water protection policy”, en *Environmental Protection: European Law and Governance* (Dir. J. Scott), Oxford University Press, Oxford (Reino Unido), 2009, pp. 27-55.
- LEWIS, B., “Environmental Rights or a Right to the Environment? Exploring the Nexus Between Human Rights and the Environmental Protection”, en *Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law*, vol. 8, núm. 1, 2012, pp. 36-47.
- LIENDO LUDUEÑA, M., “El coste de la calidad del agua en los impuestos medioambientales: el canon de saneamiento de Aragón”, en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 289 (ejemplar dedicado a “La tributación medioambiental en Aragón”), 2009, pp. 29-38.
- LOPERENA ROTA, D., *Los principios del Derecho ambiental*, Civitas, Gobierno Vasco e Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria-Gasteiz, 1998.
- “El agua como derecho humano”, en *Nuevo Derecho de Aguas* (Coord. S. González-Varas Ibáñez), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, pp. 81-100.
- LÓPEZ CANDELA, J. E., “Las competencias en materia de medio ambiente de las Corporaciones Locales”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 4, 2004, pp. 71-87.

- LÓPEZ MENUDO, F., “Planteamiento constitucional del medio ambiente. Distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas”, en *Protección administrativa del medio ambiente* (Dir. J. L. Requero Ibáñez), Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1994, pp. 9-64.
- “Competencias en materia de aguas, en especial, la cuenca hidrográfica del Guadalquivir (Comentario a los arts. 50 y 51)”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía* (Coord. S. Muñoz Machado y M. Rebollo Puig), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2008, pp. 457-482.
- LÓPEZ RAMÓN, F., “La política de medio ambiente de la Comunidad Europea y su incidencia en el Derecho español”, en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo* (Dir. E. García de Enterría, J. D. González Campos y S. Muñoz Machado), Civitas, Madrid, 1986, vol. III, pp. 499-553.
- “Caracteres del Derecho Comunitario Europeo Ambiental”, en *RAP*, núm. 142, 1997, pp. 53-74.
 - “Introducción general: regresiones del Derecho ambiental”, en *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, pp. 19-24.
 - “Los refugiados climáticos”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 68, 2017, pp. 28-33.
- LOZANO COLMENAREJO, I., “Estado actual de las entidades reguladoras de los servicios urbanos del agua en Europa”, en *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua* (Dir. E. Arana García; Coord. B. Burgos Garrido), Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 135-161.
- CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, Dykinson, Madrid, 2005.
- “Información: Acceso y difusión en materia ambiental”, en *Diccionario de Derecho Ambiental* (Dir. E. Alonso García y B. Lozano Cutanda), Iustel, Madrid, 2006, pp. 716-732.
 - “El medio ambiente: regulación interna y distribución de competencias”, en *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo* (Coord. T. Cano Campos), Iustel, Madrid, 2009, vol. 6, pp. 261-289.
 - “Derecho Ambiental: algunas reflexiones desde el Derecho Administrativo”, en *RAP*, núm. 200 (ejemplar dedicado a “El Derecho Administrativo a los 30 años de nuestro ingreso en la Unión Europea”), 2016, pp. 409-438.
- LOZANO CUTANDA, B. y PLAZA MARTÍN, B., “La política de medio ambiente”, en *Políticas de la Unión Europea* (Coord. E. Linde Paniagua), Colex, Madrid, 2008, pp. 811-876.
- LUNA QUESADA, J., “Especialidades del régimen jurídico en las entidades locales: procedimiento administrativo, gestión de servicios públicos y contratación local”, en *Lecciones para el estudio del Derecho Local en el Grado* (Dir. E. Arana García, F. Castillo Blanco, M. A. Torres López y F. Villalba Pérez), Tecnos, Madrid, 2022 (3ª ed.), pp. 169 y ss.
- LYNAS, M., HOULTON, B. Z. y PERRY, S., “Greater than 99% consensus on human caused climate change in the peer-reviewed scientific literature”, en *Environmental Research Letters*, vol. 16, núm. 11, disponible en la URL: <https://www.ajol.info/index.php/gjg/article/view/170410>

- MADERA NÚÑEZ, R. M., “La Carta Europea de Autonomía Local”, en *Boletín Asturiano sobre la Unión Europea*, núm. 73, 1998, pp. 19-28.
- MADIKIZELA, L. M., RIMAYI, C., KHULU, S., NCUBE, S. y CHIMUKA, L., “Chapter 10 - Pharmaceuticals and personal care products”, en *Emerging Freshwater Pollutants Analysis, Fate and Regulations*, Elsevier, Ámsterdam (Países Bajos), pp. 171-190.
- MAGALDI, N., “La primera doctrina española sobre la municipalización de servicios públicos en particular, la recepción de la doctrina extranjera por el profesor Gascón y Marín”, en *RAr.AP*, núm. 39-40, 2012, pp. 165-220.
- MARCOS FERNÁNDEZ, A., “Demarcaciones hidrográficas en la Directiva Marco de Aguas y su desarrollo en el Derecho español”, en *El Derecho de Aguas en clave europea* (Coord. J. Agudo González), La Ley, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2010, pp. 185-260.
- MARINA JALVO, M. B., “Régimen jurídico de la reutilización de aguas regeneradas”, en *Justicia Administrativa*, núm. 42, 2009, pp. 5-28.
- “La reutilización de aguas regeneradas como alternativa para la mejor gestión de los recursos hídricos: régimen jurídico de la actividad de reutilización”, en *Diario La Ley*, núm. 7366 (ejemplar dedicado a “Derecho de Aguas”), Sección Tribuna, 2010.
- MARTÍN ARRIBAS, J. J., *La Unión Europea ante el fenómeno del cambio climático*, Universidad de Burgos, Servicio de Publicaciones, Burgos, 2005.
- MARTÍN MATEO, R., “La calidad de vida como valor jurídico”, en *RAP*, núm. 117, 1988, pp. 51-70.
- *Tratado de Derecho Ambiental*, Trivium, Madrid, 1992.
 - “El ordenamiento hídrico en la Comunidad Valenciana”, en *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas* (coord. A. Embid Irujo), Tecnos, Madrid, 1993, pp. 87-100.
 - *Manual de Derecho Ambiental*, Trivium, Madrid, 1995.
 - “Situación actual y perspectivas futuras de la reutilización de aguas residuales como una fuente de recursos hidráulicos”, en *Ingeniería del agua*, vol. 3, núm. 1, 1996, pp. 69-78.
 - “El agua como mercancía”, en *RAP*, núm. 152, 2000, pp. 7-28.
 - “El Derecho Ambiental en la Unión Europea. El siglo XXI. Retos y prospectiva”, en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 190, 2000, pp. 9-28.
- MARTÍN REBOLLO, L., “La responsabilidad patrimonial de la Administración local”, en *Tratado de Derecho municipal* (Coord. S. Muñoz Machado), Civitas, Madrid, 2003, vol. 1, pp. 773-872.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., “Aguas subterráneas y aguas que discurren íntegramente dentro del territorio”, en *RAP*, núm. 113, 1987, pp. 401-426.
- “Las aguas subterráneas como bienes de dominio público”, en *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989, pp. 677-697.
 - “Administración Local y Medio Ambiente”, en *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local* (Coord. J. Esteve Pardo), Civitas, Madrid, 1996, pp. 23-62.

- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., “Presupuestos políticos del régimen local”, en *RAP*, núm. 43, 1964, pp. 9-36.
- *Derecho Administrativo Económico*, La Ley, Las Rozas de Madrid (Madrid), 1988, vol. I.
 - “Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas”, en *RAP*, núm. 128, mayo-agosto 1992, pp. 23-83.
 - “Reflexiones sobre la calidad de las aguas”, en *RAr.AP*, núm. 6-7, 1995, pp. 11-77.
 - “Desarrollo sostenible y recursos hidráulicos. Reflexiones en el entorno de la reciente Directiva estableciendo un marco de actuación en el ámbito de la política de aguas”, en *RAP*, núm. 153, 2000, pp. 27-40.
- MARTÍNEZ CRISTÓBAL, D., “Las competencias constitucionales españolas del derecho a disfrutar del medio ambiente en adaptación de la normativa europea”, en *Parlamento y Constitución*, núm.23, 2022, pp. 299-326.
- MARTÍNEZ GIL, F. J., “La nueva cultura del agua”, en *El Agua en España. Propuestas de futuro* (Coord. P. Arrojo Agudo), Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid, 2004, pp. 287-329.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., “Observaciones acerca de la competencia estatutaria de Castilla y León sobre el Duero”, en *RAr.AP*, núm. extra 11 (ejemplar dedicado a “Agua, territorio, cambio climático y Derecho Administrativo”), 2009, pp. 87-93.
- “Artículo 75 competencias sobre la Cuenca del Duero y las aguas de la Comunidad”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León: Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre* (Dir. I. Sáez Hidalgo y F. Rey Martínez), Civitas, Madrid, 2011, pp. 1237-1263.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M. y MARCO MARCO, J., “Aguas: competencias estatales y autonómicas”, en *La política comunitaria de aguas: marco de la acción estatal y autonómica: I Jornadas sobre el agua en España, cuestiones jurídicas y económicas* (Coord. A. M. Aura y Larios de Medrano), Dykinson, Madrid, 2012, pp. 21-38.
- MARTINÓN QUINTERO, R., “Las aguas canarias en el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias desde la perspectiva de Derecho internacional”, en *Bloc de las Islas Canarias*, núm. 10, 2019, pp. 17-28.
- MAYOR OLEA, L. J., “El problema del ciclo urbano del agua en Melilla. Estrategias para el necesario cambio de paradigma”, en *Presente y futuro de Melilla: Estrategias de gobernanza y políticas públicas* (Dir. A. Navarro Ortega, E. Arana García y A. Martínez Dhier), Dykinson, Madrid, 2024, 865-895.
- MELGAREJO MORENO, J., “Agua y economía circular”, en *Congreso Nacional del Agua Orihuela: Innovación y Sostenibilidad* (Coords. J. Melgarejo Moreno y P. Fernández Aracil), Universidad de Alicante, Alicante, 2018, pp. 27-52.
- MELGAREJO MORENO J. y ESTEVE MARHUENDA, S., “Estudio económico comparativo del canon de saneamiento en España. Ejemplo de éxito en la Comunidad Valenciana”, en *Desafíos del*

Derecho de Aguas: variables jurídicas, ambientales y de Derecho comparado (Coord. T. M. Navarro Caballero), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016, pp. 413-428.

MELLADO RUIZ, L., *Aguas y ordenación del territorio en el contexto de la reforma estatutaria*, Comares-Fundación de Estudios de Regulación, Granada, 2003.

- *Gestión sostenible del agua y evaluación de impacto ambiental de obras hidráulicas*, Comares, Granada, 2004.
- “El sistema competencial sobre las aguas continentales tras la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el nuevo Estatuto catalán”, en *RAr.AP*, núm. 38, 2011, pp. 365-411.
- “Urbanismo sostenible y gestión del agua en el ámbito local”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 290, 2014, pp. 119-206.
- “El derecho humano al agua como mínimo vital en Andalucía”, en *RAAP*, núm. 103, 2019, pp. 101-143.
- *Desafíos regulatorios de la economía circular azul*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023.

MELO BAPTISTA, V. J., *The regulation of water and waste services. An integrated approach (RITA-ERSAR)*, IWA publishing, 2014.

MENÉNDEZ REXACH, Á., “Legislación de aguas, ordenación del territorio y medio ambiente”, en *Ley de aguas: análisis de la Jurisprudencia Constitucional* (Coord. por A. Salvador Sancho), INAP, Madrid, 1990, pp. 95-118.

- “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”, en *DA*, núm. 230-231, (ejemplar dedicado a “Administración y Constitución: El principio de coordinación”), 1992, pp. 229-296.
- “El derecho al agua en la legislación española”, en *El Derecho de Aguas en clave europea* (Coord. J. Agudo González), La Ley, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2010, pp. 23-67.
- “El agua como bien jurídico global: el derecho humano al agua”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 16 (ejemplar dedicado a “La protección de bienes jurídicos globales” coordinado por C. Espósito Massicci y F. J. Garcimartín Alférez), 2012, pp. 187-202.
- “El derecho al agua en España”, en *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 25, 2015, pp. 195-222.

MOLINA GIMÉNEZ, A., “La reutilización de las aguas residuales en España - un modelo de sostenibilidad”, en *Revista Eletrônica Direito e Política* [UNIVALI], vol. 6, núm. 2, 2º cuatrimestre de 2011, pp. 506-547.

- “La contaminación difusa del agua por actividades agrarias. Especial referencia al riego con aguas regeneradas”, en *Agua y Derecho. Retos para el siglo XXI* (Dir. M. A. Benito López; Coords. J. Melgarejo Moreno, A. Molina Giménez y A. Ortega Giménez), Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 105-147.

- “Análisis jurídico del Reglamento (UE) 2020/741, de 25 de mayo de 2020, sobre reutilización de aguas regeneradas, y estudio de su repercusión en España”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 48, 2021, pp. 147-202.
- MOLINOS SENANTE, M., HERNÁNDEZ SANCHO, F. y SALA GARRIDO, R., “Marco jurídico para la gestión y tratamiento de lodos de estaciones depuradoras de aguas residuales análisis del Derecho comunitario, estatal y autonómico”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 284, 2013, pp. 147-164.
- MOLINOS RUBIO, L. M., “El saneamiento de las aguas residuales: atención especial a la fiscalidad en el ciclo urbano del agua”, en *Retos actuales del saneamiento de aguas residuales: derivadas jurídicas, económicas y territoriales* (Dir. B. Setuáin Mendía), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020, pp. 215 a 235.
- MONTILLA MARTOS, J. A., *Derecho de la Unión Europea y de las Comunidades Autónomas*, CEPC, Madrid, 2005.
- MORALES PLAZA, A. y CAZORLA GONZÁLEZ-SERRANO, L., “La distribución competencial Estado-Comunidades Autónomas en materia de aguas y obras públicas hidráulicas: especial referencia a la Comunidad de Madrid”, en *REDA*, núm. 135, 2007, pp. 505-535.
- MORCILLO BERNALDO DE QUIRÓS, F., “La regulación en España desde la óptica del sector de servicios de agua urbana”, en *Agua y Derecho. Retos para el siglo XXI* (Dir. M. A. Benito López; Coords. J. Melgarejo Moreno, A. Molina Giménez, y A. Ortega Giménez), Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 67-78.
- “El control público en la prestación de los servicios urbanos del agua en España”, en *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua* (Dir. E. Arana García; Coord. B. Burgos Garrido), Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 223-239.
- MORCILLO BERNALDO DE QUIRÓS, F. Y GUERRA-LIBRERO CASTILLA, A., “Economía circular en el ciclo del agua”, en *Agua, energía y medio ambiente* (Coords. J. Melgarejo Moreno, I. López Ortiz y P. Fernández Aracil), Universidad de Alicante, Alicante, 2022, pp. 775-794.
- MORELL OCAÑA, L., “Abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid”, en *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid* (coord. R. Gómez-Ferrer Morant), Civitas, Madrid, 1987.
- MORENO REBATO, M., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente”, en *Técnicas, tendencias y aspectos de actualidad en medio ambiente* (Coord. B. Hernández Bermejo y R. Criado Herrero), Dykinson, Madrid, 2005, pp. 131-149.
- MUÑOZ AMOR, M. M., *La calidad de las aguas. Régimen vigente y grado de cumplimiento de la normativa comunitaria*, Ecoiuris, Madrid, 2005.
- MUÑOZ MACHADO, S., “La interpretación estatutaria del sistema constitucional de distribución de competencias”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 5, 1979-1980, pp. 61-76.

- “La distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en materia de medio ambiente”, en *DA*, núm. 190, 1981, pp. 351-382.
 - *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982.
 - *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1984.
 - *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo I, Thomson-Civitas, Madrid, 2004.
- MUÑOZ PALAZÓN, B., BOUZAS, P. R., GONZÁLEZ-LÓPEZ J., y MANZANERA, M., “Transmission of SARS-CoV-2 associated with wastewater treatment: a seroprevalence study”, en *International Journal of Water Resources Development*, 2021.
- NAVARRO CABALLERO, T. M., “Gestión compartida de recursos híbridos entre España y Portugal. Veinte años del Convenio de Albufeira”, en *RAP*, núm. 209, 2019, pp. 391-427.
- *Los servicios urbanos del agua: derecho humano al agua, asequibilidad y recuperación de costes*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2019.
 - *Las reservas demaniales. Instrumentos de utilización y conservación ambiental del dominio público*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020.
 - “La reutilización del agua y la economía circular”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 68, 2024, pp. 59-73.
- NAVARRO CABALLERO, T. M. (Coord.), *Reutilización de aguas regeneradas: aspectos tecnológicos y jurídicos*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2010.
- NAVARRO EGEEA, M., “El canon de saneamiento de las aguas residuales”, en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 278, 2008, pp. 29-38.
- NAVARRO ORTEGA, A., *El régimen jurídico de las aguas de transición: un punto de encuentro entre la legislación de aguas y la de costas*, Tesis Doctoral dirigida por E. Arana García, Universidad de Granada, Granada, 2014.
- NAVARRO ORTEGA, A. y ARANA GARCÍA, E.: “El binomio agua y energía: claves jurídicas para la transición a un sistema energético autosuficiente y sostenible”, en *Agua, energía y medio ambiente* (Coords. J. Melgarejo Moreno, I. López Ortiz y P. Fernández Aracil), Universidad de Alicante, Alicante, 2022, pp. 675-690.
- NIETO, A., NIETO, A., “La legislación de aguas de Canarias”, en *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas* (coord. A. Embid Irujo), Tecnos, Madrid, 1993, pp. 101-119.
- “Diputaciones Provinciales, hijas legítimas del constitucionalismo”, en *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 11, 2010, pp. 9 y 10.
- NOGUEIRA LÓPEZ, A., “La transposición de Directivas ambientales en el Estado autonómico”, en *Transposición de Directivas y autogobierno: el desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico* (Dir. X. Arzoz Santisteban), Generalitat de Catalunya e Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2013, pp. 281-344.

- “Responsabilidad por daños ambientales”, en *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: estudio general y ámbitos sectoriales* (Dir. T. Quintana López; Coord. A. B. Casares Marcos), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, vol. 2, pp. 1225-1260.
- NÚÑEZ Y NÚÑEZ, J., “Artículo 46. El régimen local de Navarra”, en *Comentarios a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra* (Dir. J. A. Santamaría Pastor), Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pp. 471-484.
- OLLER RUBERT, M., “El canon de vertido estatal y los cánones de saneamiento autonómicos. El canon de saneamiento valenciano. Breve apunte de Derecho comparado alemán”, en *REALA*, núm. 294-295, 2004, pp. 485-522.
- *Perspectivas actuales en el saneamiento de las aguas residuales: gestión pública y privada*, en *Repositori Universitat Jaume I*, Castellón, 2006.
 - *Saneamiento de aguas residuales y reforma del Derecho Administrativo*, Atelier, Barcelona, 2008.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D., “Aguas, medio ambiente y Unión Europea a la política comunitaria europea de aguas: armonización y financiación”, en *Nuevo Derecho de Aguas* (Coord. S. González-Varas Ibáñez), Thomson Reuters Civitas, Madrid, 2007, pp. 101-130.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. I., *El régimen constitucional de las competencias locales*, INAP, Madrid, 1988.
- “La Carta Europea de la Autonomía Local y el Ordenamiento local español”, en *REALA*, núm. 259, 1993, pp. 475-498.
- ORTEGA GIMÉNEZ, A. y LÓPEZ ÁLVAREZ, A., “El derecho humano al agua: Fundamentación jurídica, reconocimiento y contenido”, en *Agua y Derecho. Retos para el siglo XXI* (Dir. M. A. Benito López; Coords. J. Melgarejo Moreno, A. Molina Giménez, y A. Ortega Giménez), Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 35-50.
- ORTIZ DE TENA, M. C., “La protección de la calidad de las aguas”, en *RAAP*, núm. 71-72, 2008, pp. 67-102.
- ORTIZ DÍAZ, J., “Competencias establecidas en la Constitución y en los Estatutos de las Comunidades Autónomas respecto al sector hidráulico”, en *RAP*, núm. 99, 1982, pp. 37-76.
- ORTÚZAR ANDÉCHAGA, L., “El medio ambiente en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea: aspectos jurídicos”, en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 53, 1989, pp. 79-114.
- PALOMBINO, G., “La construcción del principio de equidad generacional: ¿hacia una democracia sostenible?”, en *ReDCE*, año 17, núm. 33, enero-junio de 2020, pp. 155-183.
- PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, Marcial Pons, Barcelona, 13ª ed., 1999.
- PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1981.

- “Origen y desarrollo del Derecho medioambiental en el ordenamiento comunitario europeo”, en *Derecho medioambiental de la Unión Europea* (Coord. J. Picón Risquez), Mc Graw-Hill, Madrid, 1996, pp. 41-70.
- PARRA RUIZ, G., “Cánones estatales recuperadores del coste de las infraestructuras del dominio público hidráulico en el contexto de la UE y su Directiva Marco del Agua: la necesaria revisión del régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico”, en *Derecho y Agua en el Horizonte 2030* (Coord. M. Fernández Prieto), Thomson Reuters – Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023, pp. 277-296.
- PASSOS GOMES, V. y DELGADO PIQUERAS, F., “Algunas reflexiones sobre la gestión integrada de las cuencas hidrográficas compartidas”, en *Agua y Derecho. Retos para el siglo XXI* (Dir. M. A. Benito López; Coords. J. Melgarejo Moreno, A. Molina Giménez y A. Ortega Giménez), Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 85-104.
- PEDREIRA MENÉNDEZ, J., “El canon de saneamiento del Principado de Asturias”, en *Revista de información fiscal*, núm. 49, 2002, pp. 91-124.
- PEÑALVER CABRÉ et al., *El dret humà a l’ accés a l’ aigua potable i al sanejament*, Institut de Drets Humans de Catalunya, Barcelona, 2007.
- PERDIGÓ i SOLÀ, J., “El agua, los servicios de interés general y la Directiva de concesiones”, en *Servicios de interés general, colaboración público-privada y sectores específicos* (Dirs. V. Parisio, V. Aguado i Cudolà y B. Noguera de la Muela), Tirant lo Blanch, Valencia y Giappichelli, Turín (Italia), 2017.
- PÉREZ GABALDÓN, M., “La política comunitaria de medio ambiente: el origen de la política de aguas de la Unión Europea”, en *La política comunitaria de aguas: marco de la acción estatal y autonómica: I Jornadas sobre el agua en España, cuestiones jurídicas y económicas* (Coord. A. M. Aura y Larios de Medrano), Dykinson, Madrid, 2012, pp. 67-92.
- PÉREZ GALLEGÓ, E., “Normas de calidad ambiental: la Directiva Marco del Agua”, en *Riegos del alto Aragón*, núm. extra 1 (ejemplar dedicado a “III Jornada Técnica. Introducción a los sistemas de autocontrol de los retornos de riego en comunidades de regantes”), 2013, pp. 7-15.
- PÉREZ MARÍN, A., “El acceso al consumo de agua potable como derecho humano”, en *Anales de la Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 11, 2019-2020, pp. 187-195.
- PÉREZ MIRAS, A., *L’inclusione di dichiarazioni di diritti e principi negli Statuti d’Italia e Spagna*, Università di Bologna, Bolonia (Italia), 2012.
- PÉREZ PÉREZ, E., “Alcance de la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de encauzamientos y defensas de márgenes”, en *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 2, 1989, pp. 1098-1108.
- PÉREZ VILLALOBOS, M. C., *Estado Social y Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 2002.

- PÉREZ ZABALETA, A. et al., *Análisis de las necesidades de inversión en renovación de las infraestructuras del ciclo urbano del agua*, Uned, Madrid, 2019.
- PERNAS, B., “El Canon de Saneamiento”, en *Revista agropecuaria y ganadera*, núm. 903, 2008, pp. 28-29.
- PINTO CRESPO, V., GILI RUIZ, R. y VELASCO MEDINA, F., *Historia del saneamiento de Madrid*, Universidad Autónoma de Madrid-Fundación Canal, Candara, 2015.
- PISTOCCHI, A. et al, “Treatment of micropollutants in wastewater: Balancing effectiveness, costs and implications”, en *Science of The Total Environment, Elsevier*, vol. 850, 2022.
- PLAZA MARTÍN, C., *Derecho Ambiental de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- “Medio ambiente en la Unión Europea”, en *Tratado de Derecho Ambiental* (Dirs. L. I. Ortega Álvarez y M. C. Alonso García; Coord. R. de Vicente Martínez), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 79-144.
- PONT CASTEJÓN I., “Medio ambiente y Constitución Española de 1978”, en *La empresa en la Constitución Española*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 1989, pp. 315-352.
- PONT CASTEJÓN, I. y CASADO CASADO, L., “La elasticidad de las competencias normativas en materia ambiental: querer es poder”, en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, tomo III, pp. 4045-4112.
- POZO SERRANO, M. P., “El régimen jurídico de los cursos de agua hispano-portugueses”, en *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 15, 1999, pp. 325-362.
- PURAS GIL, F. M. y RAZQUIN LIZARRAGA, M. M., “Una solución al minifundismo local: La Ley Foral de Administración Local de Navarra”, en *REALA*, núm. 250, 1991, pp. 313-332.
- QUINTANA LÓPEZ, T., “Aproximación a la regulación sobre saneamiento de las aguas residuales”, en *Diario La Ley*, núm. 5, 1997, pp. 1614-1617.
- RAZQUIN LIZARRAGA, J. A., “Las competencias autonómicas en materia de aguas. (A propósito de las SSTC 30/2011 y 32/2011)”, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 3, 2011, pp. 87-99.
- RECABARREN SANTIBÁÑEZ, O., “El estándar del Derecho de Aguas desde la perspectiva del Derecho internacional de los derechos humanos y del medio ambiente”, en *Estudios Constitucionales*, año 14, núm. 2, 2016, pp. 305-346.
- RIVERO ORTEGA, R., *Derecho administrativo económico*, Marcial Pons, Madrid, 2021 (9ª ed.).
- RIVERO YSERN, J. L., “La crisis económica y la reforma del régimen jurídico de la Administración Local”, en *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local: el nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (Coord. J. A. Carrillo Donaire y P. Navarro Rodríguez), El Consultor de los Ayuntamientos: La Ley, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2014, pp. 21-87.

- ROCA FERNÁNDEZ-CASTANY, M^a L., “Algunas reflexiones sobre la elección de las formas de gestión de los servicios públicos locales”, en *Estudios sobre financiación local. En especial, reflexiones sobre la autonomía financiera y sobre los beneficios fiscales* (Dir. J. A. Cordero García), Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 311-334.
- “Cambio climático y protección de la salud: el papel de las Entidades Locales”, en *Tecnologías habilitadoras digitales en un contexto de emergencia sanitaria. Retos jurídicos y su proyección en las Ciencias de la Salud*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 149-173.
 - “Cambio climático y educación”, en *La transversalidad de la igualdad en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (Coords. M^a Á. González Bustos y P. M^a Tomé Domínguez), 2023, Atelier, Madrid, pp. 61-77.
- ROCA ROCA, E., *Provincia y Diputaciones Provinciales en el Estado de las Autonomías*, CEMCI, Granada, 1980.
- ROCA ROCA E. y VALENZUELA GARCÍA, F., *El vertido de aguas residuales*, Colección Temas de Administración Local, núm. 3, CEMCI, Granada, 1981.
- RÓDENAS CAÑADA, M. A. y MARTÍNEZ CONESA, A. F., “El canon de saneamiento, el sistema de gestión de la depuración en la Región de Murcia”, en *Derecho de Aguas*, Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia, 2006, pp. 1075-1091.
- RODRIGO HERNÁNDEZ, A. J., *El desafío del desarrollo sostenible: los principios de Derecho internacional relativos al desarrollo sostenible*, Marcial Pons, Madrid/Fundación Centro de Estudios Internacionales, Madrid, 2015.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ J. M., “La Carta Europea de la Autonomía Local. Su trascendental posición y significación en el Ordenamiento jurídico español”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 42, 1997, pp. 911-923.
- RODRÍGUEZ FLORIDO, I., *Los servicios urbanos del agua y su organización administrativa: el debate sobre una autoridad reguladora del servicio*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023.
- “Las entidades de regulación sobre los servicios urbanos del agua y su encaje en el Ordenamiento jurídico español”, en *Observatorio del ciclo del agua 2021* (Dir. J. Tornos Mas; Subdirs. E. Arana García y T. M. Navarro Caballero; Coord. I. Rodríguez Florido), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2022, pp. 505-588.
- RODRÍGUEZ PALOP, M. E., “Entre las necesidades y los derechos. De por qué el derecho al agua es algo más que un grito”, en *El derecho humano al agua. Situación actual y retos de futuro* (Dir. M. Mancisidor), Icaria, Barcelona, 2008, pp. 111-134.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑO, J. y MEILÁN GIL, J. L., “Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de aguas: especial referencia a los casos gallego y canario”, en *Autonomies: Revista Catalana de Dret públic*, núm. 11, 1989, pp. 29-48.

- ROJAS AMANDI, V. M., “El Derecho Internacional Público Ambiental al inicio del siglo XXI”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2002, vol. II, pp. 336-371.
- ROJAS CALDERÓN, C., *Riesgos y Derecho Administrativo. Desde el control a la regulación*, ediciones DER, Santiago de Chile (Chile), 2019.
- ROMEO RUIZ, A., “La evolución del municipio en Navarra de la Ley Paccionada a la Ley Foral 4/2019, reforma de la Administración local de Navarra”, en *Iura vasconiae: Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia*, núm. 19, 2022, pp. 209-246.
- ROVIRA DAUDÍ, M. J., “Nueva Ley de Residuos y Suelos contaminados para una Economía Circular”, en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 984, 2022, p. 8.
- RUBIO BRAVO, P.: “Interrelaciones normativas entre la Política Agraria Común y la Directiva Marco de Aguas”, *RAr.AP*, n. 61, 2014, pp. 284-313.
- RUI CUNHA MARQUES, V., *A regulação dos serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais. Uma perspectiva internacional*, Coleção Estudos, ERSAR, 2011.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *La protección constitucional de la Autonomía*, Tecnos, Madrid, 1994.
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., *Derecho Ambiental integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos*, Civitas, Madrid, 2001.
- “Aguas residuales urbanas. Saneamiento y depuración. Lodos de depuradora”, en *Diccionario de Derecho ambiental* (Dir. E. Alonso García y B. Lozano Cutanda), Iustel, Madrid, 2006, pp. 65-78.
 - “Las obligaciones de los Entes Locales en relación con la protección de la calidad de las aguas”, en *Agua y ciudades* (Dir. A. Embid Irujo), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, pp. 427-448.
 - “Las formas de gestión del servicio de saneamiento y depuración: eficacia y problemática jurídica asociada”, en *Retos actuales del saneamiento de aguas residuales: derivadas jurídicas, económicas y territoriales* (Dir. B. Setuáin Mendía), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020, pp. 123 a 155.
 - “Los lodos de depuradora y la regulación de su adecuada gestión para una economía circular”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 53, 2022, pp. 67-112.
- RUIZ RUIZ, F., “La función de garantía del cumplimiento autonómico del Derecho comunitario Europeo”, en *REDC*, núm. 51, 1997, pp. 159-188.
- SAINZ MORENO, F., “Competencias en materia de abastecimiento de aguas y saneamiento”, en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, (Coord. F. Sosa Wagner), Tirant lo Blanch, Universidad de Alicante y Generalitat Valenciana, Valencia, 2000, vol. 2, pp. 1933-1948.
- SALAS HERNÁNDEZ, J., “El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva territorial”, en *Descentralización administrativa y organización política* (Dir. S. Martín-Retortillo Baquer), vol. II, Alfaguara, Madrid, 1973.

- “Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización”, en *RAP*, núm. 100-102, 1983, pp. 433-452.
- SALAZAR ORTUÑO, E., “Transparencia y acceso a la información ambiental”, en *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del derecho de acceso a la reutilización de la información* (Coord. J. Valero Torrijos y M. Fernández Salmerón,) Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 537-558.
- SALINAS ALCEGA, S., “Organismos de gestión de cuencas hidrográficas transfronterizas. El caso de las cuencas hispano-portuguesas”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 16, 2009, pp. 35-66.
- “Herramientas del Derecho Internacional y Europeo para la gestión de inundaciones y sequías: su aplicación a las cuencas transfronterizas”, en *Sequía e inundación como fenómenos hidrológicos extremos* (Dir. A. Embid Irujo), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018, pp. 195-239.
- SALVADOR SANCHO, A., “Competencias estatales, autonómicas y locales en las políticas de medio ambiente”, en *REALA*, núm. 274-275, 1997, pp. 627-660.
- SAMANIEGO, G., “Los problemas de interpretación y aplicación de las materias de distribución de competencias”, en *REALA*, núm. 238, 1988, pp. 1123-1180.
- SÁNCHEZ BLANCO, A., “Recursos y aprovechamientos hidráulicos”, en *REDA*, núm. 34, 1982, pp. 425-440.
- “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* (Coord. S. Martín-Retortillo Baquer), Civitas, Madrid, 1991, vol. 4, pp. 3567-3670.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Civitas, Madrid, 1990.
- “Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en el anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional”, en *RAP*, núm. 131, 1993, pp. 35-60.
 - *Derecho Administrativo. Parte general*, 18ª ed., Tecnos, Madrid, 2022.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dir.), *Los bienes públicos (Régimen jurídico)*, Tecnos, Madrid, 1997.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, O., “El papel de la Provincia en el Estado autonómico”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 30, 2012, pp. 69-83.
- “La declaración de inconstitucionalidad del artículo 75.1 del Estatuto de Autonomía, relativo a las aguas del Duero, y otras cuestiones de actualidad”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 14, 2012, p. 13.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, V., “Hacia un derecho humano fundamental al agua en el derecho internacional”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 16, 2008, pp. 1-23.

- SANTAFÉ MARTÍNEZ, J. M., “Las relaciones hispano-portuguesas en materia de aguas: una negociación asimétrica”, en *Revista de Estudios Europeos*, núm. 56, 2010, pp. 177-208.
- “El convenio de Albufeira: visión a los diez años”, en *La política comunitaria de aguas: marco de la acción estatal y autonómica: I Jornadas sobre el agua en España, cuestiones jurídicas y económicas* (Coord. A. M. Aura y Larios de Medrano), Dykinson, Madrid, 2012, pp. 235-270.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988.
- *Principios de Derecho Administrativo general*, Iustel, Madrid, 1988.
- SANZ LARRUGA, F. J., “El concepto de responsabilidad compartida y el principio de subsidiariedad en el Derecho Ambiental”, en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 3, 1999, pp. 559-582.
- SARASÍBAR IRIARTE, M., “La regulación jurídica de los mecanismos de flexibilidad basados en proyectos como medio para combatir el cambio climático”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 22, 2012, pp. 281-300.
- SEOÁNEZ CALVO, M., *Aguas Residuales Urbanas. Tratamientos naturales de bajo costo y aprovechamiento*, Ediciones Mundi-Prensa, 1999, Madrid.
- SERENO ROSADO, A., “El reparto del caudal de las cuencas hispano-lusas en tiempos de extrema sequía”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 75, 2018, pp. 77-83.
- SERRANO MORENO, J. L., *Principios de Derecho Ambiental y ecología jurídica*, Trotta, Madrid, 2007.
- SETUÁIN MENDÍA, B., “Las fórmulas organizativas autonómicas para el saneamiento y depuración de las aguas residuales”, en *RAr.AP*, núm. 8, 1996, pp. 175-210.
- *El régimen jurídico de las aguas residuales: perspectivas de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Egido, Zaragoza, 1998.
 - *El saneamiento de las aguas residuales en el Ordenamiento español. Régimen jurídico*, Lex Nova, Valladolid, 2002.
 - “Abastecimiento de aguas”, en *Diccionario Enciclopédico El Consultor* (Coords. R. Santos Díez, J. Castelao Rodríguez, A. Ballesteros Fernández, D. Ortega Gutiérrez y L. A. Gálvez Muñoz), El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2003, 2ª ed., pp. 20 y ss.
 - “Apuntes sistemáticos sobre el régimen jurídico de los lodos de depuradora: aportaciones de la Ley sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 3, 2003, pp. 81-104.
 - “Saneamiento de aguas residuales urbanas”, en *Diccionario de Derecho de Aguas* (Dir. A. Embid Irujo), Iustel, Madrid, 2007, pp. 879-901.
 - “El régimen general de la reutilización de aguas regeneradas a la luz de su normativa específica: acuerdos y desacuerdos”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 25, 2010, pp. 1-41.

- “El alcance de las obligaciones públicas en torno al saneamiento: articulación entre los criterios básicos ‘aglomeraciones urbanas’ y ‘entes representativos’ y el reparto competencial de la normativa autonómica y local”, en *Agua y ciudades* (Dir. A. Embid Irujo), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, pp. 475-510.
 - “La planificación del saneamiento: instrumentos, contenido, relaciones, realidad”, en *Retos actuales del saneamiento de aguas residuales: derivadas jurídicas, económicas y territoriales* (Dir. B. Setuáin Mendía), Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020, pp. 73-122.
 - *La reutilización de agua en un contexto de cambio: un análisis jurídico-administrativo*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2023.
- SHELTON, D., “Derechos ambientales y obligaciones en el sistema interamericano de derechos humanos”, en *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 6, 2010, pp. 111-127.
- SILVA ARDANUY, F. M., “El derecho al agua posible. Dimensión social del derecho al agua y al saneamiento”, en *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, núm. 1, 2013, pp. 75-95.
- SIMÓN, F., “La construcción de la tutela ambiental en la jurisprudencia de Estrasburgo”, en *Persona y Derecho*, núm. 63, 2010, pp. 87-110.
- SORIANO MORENO, S., *Valor y eficacia de los derechos estatutarios*, repositorio de la Universidad de Extremadura, Extremadura, 2017.
- SORO MATEO, B., “Construyendo el principio de precaución”, en *RAr.AP*, núm. 49-50, 2017, pp. 87-151.
- SORO MATEO, B., ÁLVAREZ CARREÑO S. M. y PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ E., “La integración del derecho humano al agua en el Ordenamiento jurídico español a través del marco internacional y comunitario. Especial referencia a las reformas estatutarias (SSTC 247/2007, de 12 de diciembre y 110/2011, de 22 de junio)”, en *Agua y Derecho. Retos para el siglo XXI*: (Dir. M. A. Benito López; Coords. J. Melgarejo Moreno, A. Molina Giménez, y A. Ortega Giménez), Thomson Reuters - Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2015, pp. 231-250.
- SORO MATEO, B. y JORDANO FRAGA, J. (Dirs.), ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. (Coord.), *Viejos y nuevos principios del Derecho Ambiental*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.
- SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho local*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 9ª ed., 2005.
- TAVARES DA SILVA, S., “Regulación por contrato y regulación por agencia en el sector del agua: fallas de la regulación”, en *El control de la colaboración privada en la gestión de los servicios urbanos del agua: hacia un nuevo pacto social por la gestión del agua* (Dir. E. Arana García; Coord. B. Burgos Garrido), Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 117-133.
- TIRADO ROBLES, M. C., *La política del agua en el marco comunitario y su integración en España*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2004.
- “La Directiva marco de aguas y los problemas de su transposición en los Estados miembros”, en *La política comunitaria de aguas: marco de la acción estatal y autonómica: I Jornadas sobre el*

- agua en España, cuestiones jurídicas y económicas* (Coord. A. M. Aura y Larios de Medrano), Dykinson, Madrid, 2012, pp. 93-126.
- TOLEDO JÁUDENES, J., “El principio quien contamina, paga y el canon de vertidos”, en *RAP*, núm. 112, 1987, pp. 289-336.
- TORNOS MAS, J., “Competencias de la Comunidad Europea y de las Comunidades Autónomas en materia de Medio Ambiente”, en *La integración de España en las Comunidades Europeas y las competencias de las Comunidades Autónomas: coloquio de Barcelona* (Coord. V. Abellán Honrubia), Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1985, pp. 271-309.
- “Conferencia sobre la Carta Europea de Autonomía Local (Barcelona, 23-25 de enero de 1992): Por un sistema de control de la Carta Europea de Autonomía Local”, en *REALA*, núm. 255-256, 1992, pp. 815-826.
 - “Legislación básica y doctrina del Tribunal Constitucional (junio 1991-junio 1993)”, en *RVAP*, núm. 36, 2, 1993, pp. 117-140.
 - “La llamada remunicipalización de los servicios públicos locales. Algunas precisiones conceptuales”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 43 (ejemplar dedicado a “La remunicipalización de los servicios públicos locales”), 2017, pp. 12-30.
- TORNOS MAS, J., AJA, E., FONT i LLOVET, T., PERULLES MORENO, E. y ALBERTÍ ROVIRA, E., *Informe sobre las autonomías*, Civitas, Madrid, 1988.
- TORRES CAZORLA, M. I., “Otra vuelta de tuerca del Derecho Internacional para regular los cursos de agua internacionales: el Convenio de Helsinki de 17 de marzo de 1992”, en *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 16, 2000, pp. 225-262.
- TORRES FERNÁNDEZ, J. J., “Distribución de competencias en materia de medio ambiente entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 13, 1994, pp. 207-219.
- TORRES LÓPEZ, M. A., “La responsabilidad administrativa por el funcionamiento de los servicios públicos locales”, en *La responsabilidad patrimonial de los Poderes públicos en el marco de la estructura territorial del Estado: III Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía* (Coord. A. M. López-López y E. Hinojosa Martínez), Comares, Granada, 2000, pp. 191-259.
- “La creciente importancia de la reutilización de las aguas residuales urbanas en un entorno de escasez hídrica”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 46 (ejemplar dedicado a “Medio Ambiente”), 2018, pp. 188-210.
 - “Environmental Impact Assessment: Environmental Health and Food Safety”, en *Environmental Health in International and EU Law. Current Challenges and Legal Responses* (Dir. S. Negri), G. Giappichelli Editore, 2019, pp. 227-243.
- TOSCANO GIL, F., “Las competencias municipales”, en *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local: el nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (Coord. J. A. Carrillo Donaire y P. Navarro

- Rodríguez), *El Consultor de los Ayuntamientos: La Ley*, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2014, pp. 89-119.
- TRIGEAUD, L., “Las referencias a los derechos humanos en el Acuerdo de París”, en *Cambio climático, energía y derechos humanos. Desafíos y perspectivas*, Ántropos, Colombia, 2017, pp. 299-332.
- UTRERA CARO, S. F., “Agua y medio ambiente desde el punto de vista del Derecho”, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 6, 2004, pp. 201-214.
- VALENCIA MARTÍN, G., “El derecho al agua en el Nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”, en *RDA*, núm. 6, 2008, pp. 102-108.
- VALENZUELA VILLARRUBIA, I., “Financiación de los servicios públicos locales”, en *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local: el nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (Coords. J. A. Carrillo Donaire y P. Navarro Rodríguez), *El Consultor de los Ayuntamientos: La Ley*, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2014, pp. 121-183.
- VAN DAALLEN, K. R. et al., “The 2024 Europe report of the Lancet Countdown on health and climate change: unprecedented warming demands unprecedented action”, en *The Lancet Public Health*, vol. 9, issue 7, julio 2024.
- VÁZQUEZ, C. y ORTEU BERROCAL, E., “Comentario de legislación: la nueva regulación sobre la protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias”, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 121, 2022, pp. 68-73.
- VÁZQUEZ LOSADA, A. M., “La utilización de lodos de depuradora en agricultura. Análisis de la Directiva 86/278/CEE”, en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 58, 1989, pp. 67-76.
- VELASCO CABALLERO, “El Medio Ambiente en la Constitución: ¿Derecho público subjetivo y/o principio rector?”, en *RAAP*, núm. 19, 1994, pp. 77-121.
- VERA JURADO, D. J. (Coord.), *Competencias ambientales de las Entidades Locales de Andalucía*, CEMCI, Granada, 2009.
- VIDA FERNÁNDEZ, J.: “Financiación pública y fijación del precio de los medicamentos”, en *Tratado de Derecho Farmacéutico: estudio del régimen jurídico de los medicamentos* (Coords. J. Faus Santasusana y J. Vida Fernández), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, pp. 931-1040.
- VILLAYERDE GÓMEZ, M. B., “El canon de saneamiento y la fiscalidad hidrológica en Galicia”, en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 274 (ejemplar dedicado a “La tributación medioambiental en Galicia”), 2007, pp. 125-141.
- VIVER I PI SUNYER, C., *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1992.
- ZAFRA VÍCTOR, M., “Relaciones entre Municipios y Provincias”, en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 29 (ejemplar dedicado a “Reforma del Estado y Gobiernos locales”), 2012, pp. 119-140.

- “Análisis y valoración sobre la constitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local: el nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (Coord. J. A. Carrillo Donaire y P. Navarro Rodríguez), El Consultor de los Ayuntamientos: La Ley, Las Rozas de Madrid (Madrid), 2014, pp. 53-87.

ZARAGOZA MARTÍ, M. F., “El nuevo derecho estatutario al agua y la posible constitucionalidad de las cartas de derechos de los Estatutos de autonomía, a propósito de la STC 247/2007, de 12 de diciembre”, en *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 10, 2007, pp. 197-220.

ENLACES A ESTRUCTURAS PÚBLICAS Y PRIVADAS EN TORNO AL AGUA

A) ÁMBITO INTERNACIONAL

COMISIÓN PARA LA APLICACIÓN Y DESARROLLO DEL CONVENIO (CADC) SOBRE COOPERACIÓN PARA LA PROTECCIÓN Y EL APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LAS AGUAS DE LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS HISPANO – PORTUGUESAS, disponible en la URL: <http://www.cadc-albufeira.eu/es>

ENTES REGULADORES

- Chile. SISS, disponible en la URL: <http://www.siss.gob.cl>
- Italia. ARERA, disponible en la URL: <https://www.arera.it/>
- Portugal. ERSAR, disponible en la URL: <https://www.ofwat.gov.uk/>
- Reino Unido. OFWAT, disponible en la URL: <https://www.ofwat.gov.uk/>

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC), disponible en la URL: <https://www.ipcc.ch/>

VILLE DE PARIS [AYUNTAMIENTO DE PARÍS], “Gestion de l'eau à Paris”, disponible en la URL: <https://www.paris.fr/pages/gestion-de-l-eau-2135#l-observatoire-parisien-de-l-eau>

WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME (WWAP), UNESCO: <https://www.unesco.org/en/wwap>

B) UNIÓN EUROPEA

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (EEA): <https://www.eea.europa.eu/es>

COMISIÓN EUROPEA

- “Etapas del procedimiento de infracción”, disponible en la URL: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_es

- Informes sobre la implementación de la Directiva de Aguas residuales, disponible en la URL: [Urban wastewater. https://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/implementation/implementationreports_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/implementation/implementationreports_en.htm)

C) ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO:

- Dirección General del Agua, disponible en la URL: https://www.mapama.gob.es/es/ministerio/organizacion-organismos/organizacion-organismos-miteco/organigrama/DG_Agua.aspx

CONFEDERACIONES HIDROGRÁFICAS

- CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL CANTÁBRICO, disponible en la URL: <https://www.chcantabrico.es/>
- CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL DUERO, disponible en la URL: <http://www.chduero.es/>
- CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL EBRO, disponible en la URL: <http://www.chebro.es/>
- CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADALQUIVIR, disponible en la URL: <http://www.chguadalquivir.es/inicio>
- CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADIANA, disponible en la URL: <https://www.chguadiana.es/>
- CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL JÚCAR, disponible en la URL: <https://www.chj.es/es-es/Organismo/Paginas/Organismo.aspx>
- CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL MIÑO-SIL, disponible en la URL: <https://www.chminosil.es/es/>
- CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA, disponible en la URL: <https://www.chsegura.es/chs/index.html>
- CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL TAJO, disponible en la URL: <http://www.chtajo.es/>

D) COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ANDALUCÍA

- AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE Y AGUA DE ANDALUCÍA, disponible en la URL: <https://www.agenciamedioambienteyagua.es/>

ARAGÓN

- INSTITUTO ARAGONÉS DEL AGUA, disponible en la URL: <https://www.aragon.es/-/instituto-aragones-del-agua/>

ASTURIAS

- CONSORCIO DE AGUAS DE ASTURIAS, disponible en la URL: <https://consorcioaa.com/infraestructuras/saneamiento/>

CANARIAS

Consortios

- CONSORCIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUAS A FUERTEVENTURA(CAAF), disponible en la URL: <https://caaf.es/el-caaf/>
- CONSORCIO DEL AGUA DE LANZAROTE, disponible en la URL: <https://consorcioagualanzarote.com/>

Consejos insulares

- CONSEJO INSULAR DE AGUAS DE EL HIERRO, disponible en la URL: www.aguaselhierro.com
- CONSEJO INSULAR DE AGUAS DE FUERTEVENTURA, disponible en la URL: <http://www.aguasfuerteventura.com/#gsc.tab=0>
- CONSEJO INSULAR DE AGUAS DE GRAN CANARIA, disponible en la URL: <http://www.aguasgrancanaria.com/>
- CONSEJO INSULAR DE AGUAS DE LA GOMERA, disponible en la URL: <https://aguasgomera.es/>
- CONSEJO INSULAR DE AGUAS DE LA PALMA, disponible en la URL: <https://lapalmaaguas.com/>
- CONSEJO INSULAR DE AGUAS DE LANZAROTE, disponible en la URL: <https://aguaslanzarote.com/wps/>
- CONSEJO INSULAR DE AGUAS DE TENERIFE, disponible en la URL: www.aguastenerife.org

CANTABRIA

- MEDIO AMBIENTE, AGUA, RESIDUOS Y ENERGÍA DE CANTABRIA, S.A. (MARE), disponible en la URL: <https://www.mare.es/home>

CASTILLA-LA MANCHA

- AGENCIA DEL AGUA DE CASTILLA-LA MANCHA, disponible en la URL: <https://agenciadelagua.castillalamancha.es/>
- INFRAESTRUCTURAS DEL AGUA DE CASTILLA-LA MANCHA, disponible en la URL: <https://iaclm.es/>

CASTILLA Y LEÓN

- SOCIEDAD PÚBLICA DE INFRAESTRUCTURAS Y MEDIO AMBIENTE DE CASTILLA Y LEÓN (SOMACYL), disponible en la URL: <https://somacyl.es/>

CATALUÑA

- AGENCIA CATALANA DEL AGUA (ACA), disponible en la URL: <https://aca.gencat.cat/es/inici/index.html>

COMUNIDAD DE MADRID

- CANAL DE ISABEL II, disponible en la URL: <https://www.cyii.es/>

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

- SOCIEDAD PÚBLICA NAVARRA DE INFRAESTRUCTURAS LOCALES, S.A. (NILSA), disponible en la URL: <https://www.nilsa.com>
- *Plan Director del ciclo integral del agua de uso urbano de Navarra*, disponible en la URL: <https://www.nilsa.com/es/que-hacemos/saneamiento-y-depuracion/plan-director-del-ciclo-integral-de-agua-de-uso-urbano/>

COMUNITAT VALENCIANA

- ENTIDAD PÚBLICA DE SANEAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, disponible en la URL: <https://www.aragon.es/-/instituto-aragones-del-agua/>

GALICIA

- AGUAS DE GALICIA, disponible en la URL: <https://augasdegalicia.xunta.gal/>

ILLES BALEARS

- AGENCIA BALEAR DEL AGUA Y DE LA CALIDAD AMBIENTAL (ABAQUA), disponible en la URL: <https://abaqua.cat/es/agencia-balear-del-agua-y-la-calidad-ambiental/>
- CONSORCIO DE AGUAS DE ISLAS BALEARES, disponible en la URL: <https://www.caib.es/webgoib/es/consorcio-de-aguas-de-las-islas-baleares>

REGIÓN DE MURCIA

- ENTIDAD REGIONAL DE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES DE LA REGIÓN DE MURCIA (ESAMUR), disponible en la URL: <https://www.esamur.com/>
- CANAL MAR MENOR, disponible en la URL: <https://canalmarmenor.carm.es/>

PAÍS VASCO

- AGENCIA VASCA DEL AGUA, disponible en la URL: <https://www.uragentzia.euskadi.eus/inicio/>

LA RIOJA

- CONSORCIO DE AGUAS Y RESIDUOS DE LA RIOJA, disponible en la URL: <https://www.larioja.org/consorcio-aguas/en/depuracion>

E) ADMINISTRACIÓN LOCAL

- ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA, “Saneamiento”, disponible en la URL: <https://www.amb.cat/s/es/web/medi-ambient/aigua/cicle-de-l-aigua/sanejament.html>

F) ENTIDADES PRIVADAS DEL SECTOR DEL AGUA

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTOS DE AGUA Y SANEAMIENTO (AEAS), disponible en la URL: <https://www.aeas.es/>

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE OPERADORES PÚBLICOS DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO (AEOPAS): <https://www.aeopas.org/>

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESAS GESTORAS DE LOS SERVICIOS DE AGUA URBANA (AGA), disponible en la URL: <https://www.asoaga.com>

FUNDACIÓN CENTRO CANARIO DEL AGUA (FCCA), disponible en la URL: <https://fccca.es/>

THE INTERNATIONAL WATER ASSOCIATION (IWA), disponible en la URL: <https://iwa-network.org/>

DOCUMENTACIÓN TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA

INFORMES TÉCNICOS

AEAS (ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ABASTECIMIENTOS DE AGUA Y SANEAMIENTO), “Encuesta AEAS-AGA 2014: El déficit de inversión provoca el deterioro de las infraestructuras del agua”, en *Iagua*, octubre de 2014, disponible en la URL: <https://www.iagua.es/noticias/espana/aeas/14/10/29/deficit-inversion-provoca-deterioro-infraestructuras-agua>

AEOPAS (ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE OPERADORES PÚBLICOS DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO), *Manual para el diseño e implementación de Observatorios Ciudadanos del Agua* (Dir. L. Babiano Amelibia), AEOPAS, Madrid, 2024.

AGENCIA BALEAR DEL AGUA Y DE LA CALIDAD AMBIENTAL, *Informe Sanejament i Depuració 2022*, disponible en la URL: <https://abaqua.cat/ca/documents/informe-de-saneamiento-y-depuracion-2021/>

AGUAS DE GALICIA, *Planificación do saneamiento*, disponible en la URL: https://augasdegalicia.xunta.gal/seccion-tema/c/Planificacion_do_saneamento?content=/Portal-Web/Contidos_Augas_Galicia/Seccions/novo-plan-saneamento-galicia-elaboracion/seccion.html

AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE (AEMA), *European waters: Assessment of status and pressures*, EEA Report núm. 7/2018, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 2018.

- *Water resources across Europe, confronting water stress: an updated assessment*, EEA Report núm. 12/2021, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 2021.

AIT-KADI, M. y LINCKLAEN ARRIENS, W. T., *Aumentar la seguridad hídrica, un imperativo para el desarrollo*, Global Water Partnership, Estocolmo (Suecia), 2012.

ALBIOL OLMELLA, C., AYUSO SOLÍS, A. y HERNÁNDEZ DE VEGA C., “Perfil del sector y datos generales”, en *XVII Estudio Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento* (Coords. A. Guerra-Librero Castilla y C. Hernández de Vega), AEAS-AGA, Madrid, 2022, pp. 18-42.

AYUSO SOLÍS, A., HERNÁNDEZ DE VEGA, C., ROUGE P. y ESTÉVEZ PASTOR, F., “Depuración de aguas residuales”, en *XVII Estudio Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento* (Coords. A. Guerra-Librero Castilla y C. Hernández de Vega), AEAS-AGA, Madrid, 2022, pp. 105-124.

CANAL DE ISABEL II, *Plan estratégico 2018-2030*, disponible en la URL: https://www.canaldeisabelsegunda.es/documents/20143/695160/INFORME_PLAN%2BESTRATEGICO.pdf/8a54d260-afa7-47bb-dead-b1ff981785ed?t=1569570938157

- CEDEX (CENTRO DE ESTUDIOS Y EXPERIMENTACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS), *Evolución del impacto del cambio climático en los recursos hídricos y las sequías en España*, Informe técnico para Ministerio de Agricultura, Alimentación, Pesca y Medio Ambiente, Madrid, 2017.
- CRED (CENTRE FOR RESEARCH ON THE EPIDEMIOLOGY OF DISASTERS), *2022 Disasters in Numbers*, Bruselas (Bélgica), 2023.
- CEOE (CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES), *Informe sobre el agua en España: situación actual, retos y oportunidades*, Madrid, 2023.
- COMISIÓN ECONÓMICA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EUROPA, *El Convenio del Agua, una herramienta útil a su disposición*, Naciones Unidas, Ginebra (Suiza), 2009, disponible en la URL: https://unece.org/DAM/env/water/publications/brochure/Convention_S_A4.pdf
- COMISIÓN EUROPEA, *Aplicación de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, en su versión modificada por la Directiva 98/15/CE de la Comisión, de 27 de febrero de 1998. Informe de síntesis sobre: la determinación de las zonas sensibles por los Estados miembros, las medidas aplicadas por los Estados miembros con vistas al 31 de diciembre de 1998, el tratamiento de las aguas residuales en las grandes ciudades y la comprobación de la determinación de las zonas sensibles por la Comisión*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Bruselas (Bélgica), 2002.
- *Libro verde de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Adaptación al cambio climático en Europa: Opciones de actuación para la UE*, COM(2007) 354 final, Bruselas (Bélgica), 29 de junio de 2007.
 - *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: “Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea”*, COM (2007) 414 final, Bruselas (Bélgica), 18 de julio de 2007.
 - *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Cooperación de Innovación Europea sobre el Agua”*, COM (2012) 216 final, Bruselas (Bélgica), 10 de mayo de 2012.
 - *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Informe sobre la revisión de la política europea de lucha contra la escasez de agua y la sequía”*, COM (2012) 672 final, Bruselas (Bélgica), 14 de noviembre de 2012.
 - *Climate Impacts in Europe. The JRC PESETA II Project*, Joint Reserch Centre, Institute for Prospective Technological Studies, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 2014.
 - *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD (2019) 700, Evaluación de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas*, Bruselas (Bélgica), 2019.
 - *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Décimo informe sobre el estado de ejecución y los programas para la aplicación (conforme al artículo 17 de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas)”*, COM (2020) 492 final, Bruselas (Bélgica), de 10 de septiembre de 2020.
 - *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “La senda hacia un planeta sano para todos. Plan de Acción de la UE: ‘Contaminación cero para el aire, el agua y el suelo’”*, COM (2021) 400 final, Bruselas (Bélgica), de 12 de mayo de 2021.
 - *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas*, COM (2022) 541 final, Bruselas (Bélgica), en su versión refundida de 2024.
- COMITÉ DE ASESORAMIENTO CIENTÍFICO DEL MAR MENOR, *Informe integral sobre el estado ecológico del Mar Menor*, de 13 de febrero de 2017, disponible en la URL: <https://canalmarmenor.carm.es/wp-content/uploads/2020/07/Informe-Integral-sobre-el-estado-ecol%C3%B3gico-del-Mar-Menor.pdf>
- CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL DUERO, *Guía práctica para la depuración de aguas residuales en pequeñas poblaciones*, 2013, disponible en la URL: <https://www.chduero.es/documents/20126/427605/guiapractica-depuracionaguas-chd.pdf/ff6eba30-4d74-2bcd-1877-95f199640ded?t=1563196079001>.

- CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL GUADALQUIVIR, *Plan Especial de Sequía de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, Memoria*, de 30 de mayo de 2018, disponible en la URL: https://www.chguadalquivir.es/documents/10182/1623748/PES_Guadalquivir_Memoria.pdf
- CONNOR, R. y CHAVES PACHECO, S. M., *Global Employment Trends and the Water Dependency of Jobs*, UNESCO, París (Francia), 2024.
- CONSORCIO DE AGUAS COSTA BRAVA DE GIRONA, *Saneamiento*, 2024, disponible en la URL: <https://www.cacbgi.cat/es/saneament/>
- DAMANIA, R., DESBUREAUX, S. RODELLA, A. S., RUSS, J. y ZAVERI, E., *Quality Unknown: The Invisible Water Crisis*, World Bank, Washington (Estados Unidos), 2019, disponible en la URL: <http://hdl.handle.net/10986/32245>
- ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, “La sexta revisión del IPCC podría ser la última posibilidad de limitar el calentamiento global en 1,5°C”, post en su web, de 4 de abril de 2022, disponible en la URL: <https://www.ecologistasenaccion.org/195392/la-sexta-revision-del-ipcc-podria-ser-la-ultima-posibilidad-para-limitar-el-calentamiento-global-en-15-oc/>
- FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL, *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demás Gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico* (Dir. Rafael Jiménez Asensio; Coord. M. Salvador Crespo), Barcelona, 2011; disponible en la URL: <https://gobiernolocal.org/libro-verde-los-gobiernos-locales-intermedios-en-espana/>
- GAYA FUERTES, J., “El ciclo integral del agua urbana”, en *Iagua*, 2017, disponible en la URL: <https://www.iagua.es/blogs/joan-gaya-fuertes/ciclo-integral-agua-urbana>
- *Informe sobre la regulación del ciclo urbano del agua en España*, elaborado para el MITECO con ocasión del Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España, Madrid, 2020, disponible en la URL: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/agua/temas/sistema-espaniol-gestion-agua/libro-verde-gobernanza/informes-tematicos/10-informe-tematico-regulacion-ciclo-urbano-agua-en-espana_tcm30-517276.pdf
- GOBIERNO DE ESPAÑA, “Respuesta escrita a la pregunta número 184/72802”, de 11 de junio de 2021, Congreso de los Diputados, disponible en la URL: https://www.congreso.es/entradap/114p/e18/e_0186138_n_000.pdf
- GLEICK P. H., “The California Drought: implications for different economic sectors from 2012 to 2015”, paper presentado al *Noveno Fórum Rosenberg sobre Política del Agua*, Panamá, 2016.
- GREENPEACE, “Diez claves sobre el nuevo informe del IPCC sobre el cambio climático”, post en su web de 20 de marzo de 2023, disponible en la URL: <https://es.greenpeace.org/es/noticias/10-claves-sobre-el-nuevo-informe-del-ipcc-sobre-el-cambio-climatico/>
- HERNÁNDEZ MORENO, E., “Protocolos de Actuación en Sequías”, en *ExpoZaragoza*, Zaragoza, 2008, disponible en la URL: https://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/cajaAzul/20S5-P3-Enrique_HernandezACC.pdf
- IMHOFF, K., *Manual de Saneamiento de Poblaciones*, Blume, Madrid, 1969.
- JUNTA DE ANDALUCÍA, “Andalucía impulsa el Plan S.O.S. 2022-2027 dotado con 4.047 millones de euros”, nota de prensa de 25 de octubre de 2022, disponible en la URL: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/consejo/sesion/detalle/247198.html>
- IPCC, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Edits. V. Masson-Delmotte et al.), Cambridge University Press, Cambridge (Reino Unido), 2021, disponible en la URL: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>
- *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Edits. H. Lee y J. Romero), IPCC, Ginebra (Suiza), disponible en la URL: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>

- MANTECÓN PASCUAL, R., *Manual Técnico de Inspección*, Barcelona, 2012, disponible en la URL: <https://www.aguasresiduales.info/revista/libros/manual-tecnico-para-el-control-e-inspeccion-en-redes-de-saneamiento>
- MARÍN GALVÍN, R., “Inspección y control de vertidos a sistemas públicos de saneamiento: situación actual, costes, normas de calidad ambiental y riesgos asociados. Resumen y conclusiones del tercer encuentro sobre vertidos a saneamientos públicos de la Comisión 5 de la AEAS”, en *Tecnología del agua*, núm. 342, 2012, pp. 88-97.
- “Aplicación de las normas de calidad ambiental a las EDAR”, en *XXXIII Jornadas Técnicas de AEAS*, 2015.
 - “Reflexiones sobre el panorama actual de la aplicación de las normas de calidad ambiental a las EDAR españolas”, en *Tecnoaqua*, núm. 14, 2015, pp. 102-110.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, *Libro blanco del agua en España*, Centro de Publicaciones del Ministerio, Madrid, 2000, disponible en la URL: <https://ceh.cedex.es/web/documentos/LBA/LBA.pdf>
- *Water in Spain*, Centro de Publicaciones del Ministerio, Madrid, 2004, disponible en la URL: https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/water-in-spain_tcm30-527170.pdf
 - *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático: marco de referencia para la coordinación entre las Administraciones Públicas en las actividades de evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en España*, Oficina Española de Cambio Climático, Secretaría General para la prevención de la contaminación y del cambio climático, Madrid, 2006.
 - *Manual de interpretación y elaboración de informes sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, Directiva 91/271/CEE*, 2012, disponible en la URL: https://www.miteco.gob.es/es/agua/publicaciones/03_Manual_Directiva_91_271_CEE_tcm30-214069.pdf
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO, *Caracterización de los lodos de depuradoras generados en España*, Centro de Publicaciones del Ministerio, Madrid, 2009, disponible en la URL: https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/lodos_depuradoras_tcm30-185077.pdf
- MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, *Estrategia Española para la Economía Circular 2030*, Subdirección General de Economía Circular, Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, Madrid, 2020, disponible en la URL: https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/espanacircular2030_def1_tcm30-509532_mod_tcm30-509532.pdf
- *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030*, Madrid, 2020, disponible en la URL: https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/pnacc-2021-2030_tcm30-512163.pdf
 - *Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y reutilización (Plan DSEAR)*, Dirección General del Agua, Madrid, julio de 2021, disponible en la URL: https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/plan_dsear_final_tcm30-529674.pdf
 - *Planes Hidrológicos del Tercer Ciclo de Planificación (2022-2027)*, información disponible en la URL: https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/planificacion-hidrologica/pphh_tercer_ciclo.html
 - *Situación dic2020 Q-2021* [Aglomeraciones urbanas y estaciones depuradoras de aguas residuales urbanas], información disponible en la URL: <https://www.miteco.gob.es/es/cartografia-y-sig/ide/descargas/agua/situacion-q2021.html>
 - *Orientaciones Estratégicas sobre el Agua y el Cambio Climático*, Dirección General del Agua, Madrid, julio de 2022, disponibles en la URL: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/sistema-espaniol-gestion-agua/estrategia.html>

- *Informe sobre la calidad de las aguas 2010-2023*, Subsecretaría, Madrid, agosto de 2024, disponible en la URL: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/estado-y-calidad-de-las-aguas.html>
 - *Marco competencial del saneamiento y la depuración en España*, información disponible en la URL: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/saneamiento-depuracion/marco-competencial.html>
 - *Mejora de los sistemas de saneamiento y depuración de aguas residuales en la cuenca media del río Albaida y río Clariano*, información disponible en la URL: <https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/saneamiento-depuracion/actuaciones/alfarrasi.html>
 - *El Consejo Nacional del Agua somete a informe el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de reutilización de las aguas*, comunicado de prensa de 4 de abril de 2024, disponible en la URL: <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/2024/abril/el-consejo-nacional-del-agua-somete-a-informe-el-proyecto-de-rea.html>
- OCDE, *The Governance of Water Regulators*, OECD Studies on Water, París (Francia), 2015.
- *Estimating investment needs and financing capacities for water-related investment in EU member countries*, 2020, disponible en la URL: https://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/economics/OECD_study_en.htm
 - “Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection. Challenges in EU Member States and Policy Options”, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris (Francia), 2020, disponible en la URL: <https://www.oecd.org/environment/financing-water-supply-sanitation-and-flood-protection-6893cdac-en.html>
- OLCINA CANTOS, J., *Prevención de riesgos: cambio climático, sequías e inundaciones. (Panel científico-técnico de seguimiento de la política del agua)*, Fundación Nueva Cultura del Agua, Zaragoza, 2008.
- ONU (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS), *Promotion and protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to development*. Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, 1 de julio de 2009, disponible en la URL: <https://www.refworld.org/reference/themreport/unhrc/2009/en/69700>
- *World Population Prospects*, Nueva York (EE.UU.), 2017, disponible en la URL: https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2017_Volume-I_Comprehensive-Tables.pdf.
 - *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2019*, Nueva York (EE.UU.), 2019, disponible en la URL: https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019_Spanish.pdf
 - *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2020, Nueva York (EE.UU.), 2020, disponible en la URL: https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020_Spanish.pdf
 - *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2021*, Nueva York (EE.UU.), 2021, disponible en la URL: https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2021_Spanish.pdf
 - *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2023*, Nueva York (EE.UU.), 2023, disponible en la URL: https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Spanish.pdf
- PULIDO VELÁZQUEZ, M. y ESCRIVÀ-BOU A., “Cinco lecciones de la sequía en California”, en *Iagua on line*, 2016, disponible en la URL: <https://www.iagua.es /blogs/manuel-pulido/5-lecciones-sequia-california>
- PRICEWATERHOUSECOOPERS (PWC), *La gestión del agua en España, análisis de la situación actual del sector y retos futuros*, 2014, disponible en la URL de Aguas Residuales: <https://www.aguasresiduales.info/revista/libros/la-gestion-del-agua-en-espana-analisis-de-la-situacion-actual-del-sector-y-retos-futuros>
- RAMÓN LLAMAS, M., “La inserción de las aguas subterráneas”, conferencia pronunciada en el X Congreso de la Asociación Brasileña de Aguas Subterráneas, Sao Paulo, 4 septiembre de 1998, disponible en la URL:

https://www.researchgate.net/publication/255622998_la_insercion_de_las_aguas_subterraneas_en_los_sistemas_de_gestion_integrada

- RÍOS VILLEGAS, F., “Eficiencia energética y cambio climático”, en *XVII Estudio Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento* (Coords. A. Guerra-Librero Castilla y C. Hernández de Vega), AEAS-AGA, Madrid, 2022, pp. 157-166, disponible en la URL: <https://www.aeas.es/component/content/article/52-estudios/estudios-suministro/301-xvii-estudio-nacional-aeas-aga?Itemid=101>
- RUIZ DE GOPEGUI, M., “Impactos del cambio climático en áreas urbanas”, en *Impactos y riesgos derivados del cambio climático en España*, Oficina Española de Cambio Climático, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Madrid, 2021, pp. 127-144, disponible en la URL: <https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/recursos/pag-web/impactos-cambio-climatico-espana.html>
- THE INTERNATIONAL WATER ASSOCIATION (IWA), *La Carta de Lisboa: una guía para las políticas públicas y la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento*, Londres (Reino Unido), 2015, disponible en la URL: https://iwa-network.org/wp-content/uploads/2016/12/Lisbon_Regulators_Charter_ES_screen_dec2016.pdf
- TORRE-SCHAUB, M., “La sociedad civil hace subir la temperatura: multiplica las demandas colectivas por el cambio climático”, en *Equal Times*, 2018, disponible en la URL: <https://www.equaltimes.org/la-sociedad-civil-hace-subir-la#.XFd67M2CFPY>
- UNESCO, *Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos de 2018: Soluciones basadas en la naturaleza para la gestión del agua*, World Water Assessment Programme (WWAP), París (Francia), 2018, disponible en la URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261494>
- *Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2019. No dejar a nadie atrás*, World Water Assessment Programme (WWAP), París (Francia), 2019, disponible en la URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367304>
 - *Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2021: El valor del agua, datos y cifras*, World Water Assessment Programme (WWAP), París (Francia), 2021, disponible en la URL: <https://www.unesco.org/reports/wwdr/2021/es>
 - *Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos de 2022: Aguas subterráneas: hacer visible el recurso invisible*, World Water Assessment Programme (WWAP), París (Francia), 2022, disponible en la URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382894>
 - *Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos de 2023: Alianzas y cooperación por el agua*, World Water Assessment Programme (WWAP), París (Francia), 2023, disponible en la URL: <https://www.un-ilibrary.org/content/periodicals/27070859>
 - *The United Nations World Water Development Report 2024: Water for prosperity and peace*, París (Francia), 2024, disponible en la URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000388948>
 - *Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos de 2024: Agua para la prosperidad y la paz; Datos, cifras y planes de acción*, World Water Assessment Programme (WWAP), París (Francia), 2024, disponible en la URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000388952_spa
- VENTURA BALLESTER, P., “Alcantarillado y drenaje urbano”, en *XVII Estudio Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento* (Coords. A. Guerra-Librero Castilla y C. Hernández de Vega), AEAS-AGA, Madrid, 2022, pp. 91-104.
- ZAVERI, E., RUSS, J., KHAN, A., DAMANIA, R., BORGOMEIO, E. y JÄGERSKOG, A., *Ebb and Flow, Volume 1: Water, Migration, and Development*, Banco Mundial, Washington, (EE.UU.), 2021, disponible en la URL: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/ac212cbc-399a-5384-ba0e-124c269f86bb>

DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA

CONVENIOS ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

- Protocolo General entre el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, por el que se definen las líneas a seguir por ambas Administraciones para el cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de 19 de julio de 2017.

RESOLUCIONES DE LA SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN TERRITORIAL

- Resolución de 11 de marzo de 2020, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2020, por el que se resuelve el procedimiento de determinación y repercusión de responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea en el asunto C-205/17, Comisión vs. Reino de España, relativo a la no ejecución de la Sentencia de 14 de abril de 2011, Comisión vs. Reino de España, en el asunto C-343/10 en materia de recogida y tratamiento de aguas residuales.

DICTÁMENES E INFORMES DEL CONSEJO DE ESTADO

- Informe del Consejo de Estado, de 15 diciembre de 2010, sobre las garantías del cumplimiento de Derecho Comunitario.
- Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio de 2013.
- Dictamen del Consejo de Estado 338/2014, de 22 de mayo de 2014.

DICTÁMENES E INFORMES DE LA ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO

- Dictamen de la Abogacía General del Estado de 29 de abril de 2009, en *Anales de la Abogacía General del Estado*, núm. 2009, Madrid, BOE, 2010, pp. 783 a 797.
- Informe de la Abogacía del Estado del Ministerio para la Transición Ecológica de 29 de marzo de 2019.

DICTÁMENES DE CONSEJOS CONSULTIVOS DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- Dictámenes del Consejo Consultivo de Andalucía núms. 715/2010 al 827/2010, de 20 de diciembre de 2010.
- Dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid núm. 125/2010, de 12 de mayo de 2010.
- Dictamen Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid núm. 38/2013, de 6 de febrero.

ANEXO NORMATIVO

PARTE A: NORMATIVA CITADA NO REFERENTE A LA DESIGNACIÓN DE LAS ZONAS SENSIBLES

NORMATIVA INTERNACIONAL

Naciones Unidas

- Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948.
- Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, de 16 de junio de 1972.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (COFAGUA) Mar de Plata, Argentina, del 14 al 25 de marzo de 1977.
- Declaración de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio ambiente, celebrada en Dublín, Irlanda, del 26 al 31 de enero de 1992.
- Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales, hecho en Helsinki, el 17 de marzo de 1992.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecha en Nueva York, de 9 de mayo de 1992.
- Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, hecho en Nueva York, el 21 de mayo de 1997.
- Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/55/2, Declaración del Milenio, de 13 de septiembre de 2000.
- Observación General nº 15 sobre el derecho al agua (arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales) de 2002.
- Declaración final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible, Río +20, de 19 de junio de 2012.
- Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/70/1, transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de 25 de septiembre de 2015.
- Pacto de París sobre el agua y la adaptación al cambio climático en las cuencas de los ríos, lagos y acuíferos, de 11 de diciembre de 2015.
- Resolución del Consejo de Derechos Humanos 48/13, el derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, de 8 de octubre de 2021.
- Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/76/300, el derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, de 22 de julio de 2022.

Otros Tratados Internacionales

- Convenio de París, celebrado, el 4 de junio de 1974, para la prevención de la contaminación marítima de origen terrestre.
- Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de 25 de junio de 1998.
- Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas, hecho “ad referéndum” en Albufeira, el 30 de noviembre de 1998.
- Acuerdo administrativo entre España y Francia sobre gestión del agua, firmado en Toulouse, el 15 de febrero de 2006.
- Protocolo de revisión del Convenio sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas y el Protocolo adicional, suscrito en Albufeira, el 30 de noviembre de 1998, hecho en Madrid y Lisboa, el 4 de abril de 2008.

Normativa extranjera

Chile

- Ley 18.902 del 8 de enero de 1989.

Italia

- Ley Galli de 1994.
- Ley de 27 de diciembre de 2017, número 205.

Portugal

- Ley núm. 67/2013 de la Asamblea de la República Portuguesa, de 28 de agosto.
- Ley núm. 10/2014 de la Asamblea de la República Portuguesa, de 6 de marzo.

Reino Unido

- Water Industry Act 1991.

NORMATIVA Y OTROS DOCUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Tratados

- Carta Europea del Agua, de 6 de mayo de 1968.
- Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985.
- Acta Única Europea firmada en Luxemburgo y la Haya, el 17 de febrero y el 28 de febrero de 1986.
- Tratado de la Unión Europea (Maastricht) de 7 de febrero de 1992.
- Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997.
- Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007.

Reglamentos

- Reglamento (CE) 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, sobre la adaptación a la Decisión 1999/468/CE del Consejo de las disposiciones relativas a los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado CE.
- Reglamento (CE) 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.
- Reglamento (CE) 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH) por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos y se derogan el Reglamento (CEE) núm. 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) núm. 1488/94 de la Comisión así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión.
- Reglamento (CE) 1137/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control.
- Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) 663/2009 y (CE) 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) nº 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.
- Reglamento (UE) 2020/741 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 2020, relativo a los requisitos mínimos de reutilización del agua.
- Reglamento (UE) 2022/2371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de noviembre de 2022, sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud y por el que se deroga la Decisión núm. 1082/2013/UE.

Directivas

- Directiva 75/440/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, relativa a la calidad requerida para las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en los Estados miembros (derogada).

- Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño (derogada).
- Directiva 76/464/CEE, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático (derogada).
- Directiva 78/659/CEE del Consejo, de 18 de julio de 1978, relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces (derogada).
- Directiva 80/68/CEE del Consejo, del 17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas (derogada).
- Directiva 80/778/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (derogada).
- Directiva 82/176/CEE del Consejo, 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 electrólisis de los cloruros alcalinos (derogada).
- Directiva 83/513/CEE, de 26 de septiembre de 1983, relativa a los valores límite y objetivos de calidad para los vertidos de cadmio (derogada).
- Directiva 84/156/CEE del Consejo, de 8 de marzo de 1984, del mismo título que la anterior (derogada).
- Directiva 84/491/CEE del Consejo, de 8 de marzo de 1984, 84/491/CEE relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de hexaclorociclohexano (derogada).
- Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (derogada).
- Directiva 86/278/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1986, relativa a la protección del medio ambiente y, en particular, de los suelos, en la utilización de los lodos de depuradora en agricultura (derogada).
- Directiva 86/280, de 12 de junio de 1986, sobre 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 (derogada).
- Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas.
- Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura.
- Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.
- Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (derogada).
- Directiva 98/15/CE de la Comisión, de 27 de febrero de 1998, por la que se modifica la Directiva 91/271/CEE del Consejo en relación con determinados requisitos establecidos en su Anexo I.
- Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.
- Directiva 2001/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de noviembre de 2001, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano.
- Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental.
- Directiva 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro.
- Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (derogada).
- Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino.
- Directiva 2008/105/CE, de 16 de diciembre de 2008, por la que se establecen las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas y modifica y deroga ulteriormente las Directivas 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE y 86/280/CEE del Consejo y modifica la Directiva 2000/60/CE.
- Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.
- Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación).

- Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.
- Directiva 2013/64/UE del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por la que se modifican las Directivas 91/271/CEE y 1999/74/CE del Consejo y las Directivas 2000/60/CE, 2006/7/CE, 2006/25/CE y 2011/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo como consecuencia de la modificación del estatuto de Mayotte respecto de la Unión Europea.
- Directiva (UE) 2020/2184, de 16 de diciembre de 2020, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano.

Decisiones y Directrices

- Decisión de la Comisión 93/481/CEE, de 28 de julio de 1993, relativa a los modelos de presentación de los programas nacionales previstos en el artículo 17 de la Directiva 91/271/CEE del Consejo (derogada).
- Decisión 2001/720/CE, de 8 de octubre de 2001, por la que se concede a Portugal una exención relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas para la aglomeración de la Costa de Estoril.
- Decisión de Ejecución de la Comisión, de 26 de junio de 2014, relativa a los modelos de presentación de los informes sobre los programas nacionales de aplicación de la Directiva 91/271/CEE del Consejo.
- Decisión 2017/35-COL, de 9 de febrero de 2017, por la que se concede a Noruega una excepción relativa a la planta de tratamiento de aguas residuales urbanas de Ladehammeren en la aglomeración urbana de Trondheim.
- Directrices para apoyar la aplicación del Reglamento 2020/741, de 25 de mayo de 2020, relativo a los requisitos mínimos para la reutilización del agua.
- Decisión de Ejecución (UE) 2022/1307 de la Comisión, de 22 de julio de 2022, por la que se establece una lista de observación de sustancias a efectos de seguimiento a nivel de la Unión en el ámbito de la política de aguas, de conformidad con la Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Comunicaciones, Declaraciones y Resoluciones

- Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano, de 1972.
- Comunicación de la Comisión COM (98) 775 final, de 15 de enero de 1999, Implementation of Council Directive 91/271/EEC, of 21 May 1991, concerning urban waste water treatment, as amended by Commission Directive 98/15/EC, of 27 February 1998.
- Comunicación de la Comisión COM (2001) 685 final, de 21 de noviembre de 2001, I Implementation of Council Directive 91/271/EEC, of 21 May 1991, concerning urban waste water treatment, as amended by Commission Directive 98/15/EC, of 27 February 1998.
- Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM (2004) 248 final, de 23 de abril de 2004, Aplicación de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, en su versión modificada por la Directiva 98/15/CE de la Comisión, de 27 de febrero de 1998.
- Comunicación de la Comisión - Aplicación del artículo 228 del Tratado CE /* SEC (2005) 1658, de 20 de septiembre de 2006, sobre aplicación del artículo 228 del Tratado CE (hoy art. 260 TFUE).
- Comunicación de la Comisión SEC (2007) 363, de 22 de marzo de 2007, 4th Commission Report (Executive Summary) on Implementation of the Urban Waste Water Treatment Directive.
- Comunicación de la Comisión SEC (2009) 1114 final, de 3 de Agosto de 2009, 5th Commission Summary on the Implementation of the Urban Waste Water Treatment Directive.
- Comunicación de la Comisión SEC (2011) 1561 final, de 7 de diciembre de 2011, 6th Commission Summary on the Implementation of the Urban Waste Water Treatment Directive.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM (2012) 216 final “Cooperación de Innovación Europea sobre el Agua”.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM (2012) 746 final sobre, de 12 de diciembre de 2012, “Adecuación de la normativa de la UE”.

- Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2013) 574 final, de 7 de agosto de 2013, Séptimo informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (91/271/CEE).
- Comunicación de la Comisión relativa a la Iniciativa Ciudadana Europea COM (2014) 177 final, de 19 de marzo de 2014, “El Derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial sino un bien público!”.
- Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2016) 105 final, de 4 de marzo de 2016, Octavo informe sobre el estado de ejecución y los programas para la aplicación (exigidos por el artículo 17) de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas.
- Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2017) 749 final, de 14 de diciembre de 2017, Noveno informe sobre el estado de ejecución y los programas para la aplicación (conforme al artículo 17) de la Directiva 91/271/CEE del Consejo sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2018, sobre la gobernanza internacional de los océanos: una agenda para el futuro de nuestros océanos en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030, (2017/2055 INI).
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM (2019) 640 final “Pacto Verde Europeo”.
- Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2020) 492 final, de 10 de septiembre de 2020, Décimo informe sobre el estado de ejecución y los programas para la aplicación (conforme al artículo 17) de la Directiva 91/271/CEE del Consejo sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.

Normativa Europa en Tramitación

- Proyecto de la Nueva Directiva de Tratamiento de las aguas residuales urbanas: P9_TA(2024)0222, Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 10 de abril de 2024, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (versión refundida) (COM(2022)0541 – C9-0363/2022 – 2022/0345(COD)).

CONSTITUCIONES ESPAÑOLAS

- Constitución Española, de 19 de marzo de 1812 (derogada).
- Constitución Española, de 6 de diciembre de 1978.

ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

- Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del País Vasco.
- Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña (derogada).
- Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.
- Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía de Galicia.
- Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Andalucía (derogada).
- Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria.
- Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja.
- Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía de Murcia.
- Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón (derogada).
- Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.
- Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias. (derogada).
- Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra.
- Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares.
- Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.
- Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León (derogada).
- Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (derogada).

- Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.
- Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad.
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. (vigente).
- Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de Islas Baleares.
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.
- Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
- Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias.
- Ley Orgánica 3/2019, de 12 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana en materia de participación de la Generalitat Valenciana en las decisiones sobre inversión del Estado en la Comunidad Valenciana.
- Ley Orgánica 2/2021, de 23 de marzo, de reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, para la eliminación del aforamiento de los Diputados y Diputadas del Parlamento y del Presidente y Consejeros del Gobierno.

NORMATIVA ESTATAL

Leyes Orgánicas

- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Leyes Ordinarias

- Ley de Ayuntamientos, de 8 de enero de 1845, (derogada).
- Ley de 29 de junio de 1864, por la que se fijan las reglas que han de observarse en las obras para el ensanche de poblaciones (derogada).
- Ley de 3 de agosto de 1866, sobre el dominio y aprovechamiento de las aguas (derogada).
- Ley municipal, de 20 de agosto de 1870 (derogada).
- Ley General de Obras Públicas, de 7 de julio de 1877 (derogada).
- Ley municipal, de 2 de octubre de 1877 (derogada).
- Ley de Aguas, de 13 de junio de 1879 (derogada).
- Ley municipal, de 31 de octubre de 1935 (derogada).
- Ley de 20 de febrero de 1942 por la que se regula el fomento y conservación de la pesca fluvial.
- Ley de 25 de noviembre de 1944, de Bases de Sanidad Nacional.
- Ley de 16 de diciembre 1954, de Expropiación Forzosa.
- Ley de 12 de mayo de 1956, sobre régimen del suelo y ordenación urbana (derogada).
- Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (derogada).
- Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (derogada).
- Ley 9/1996, de 15 de enero, por la que se adoptan medidas extraordinarias, excepcionales y urgentes de abastecimiento de aguas como consecuencia de la persistencia de la sequía.
- Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.
- Ley 22/1997, de 8 de julio, por la que se aprueban y declaran de interés general determinadas obras hidráulicas.
- Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (derogada).
- Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa hidráulicas.
- Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (derogada).
- Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional.
- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
- Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.
- Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

- Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo (derogada).
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (derogada).
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
- Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética.
- Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

Reales Decretos Legislativos

- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, de Haciendas Locales.
- Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba Texto Refundido de la Ley de Suelo (derogada).
- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que aprueba Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

Reales Decretos-Leyes

- Real Decreto-ley, de 8 de marzo de 1924, por el que se aprueba el Estatuto Municipal.
- Real Decreto-ley, de 4 de noviembre de 1925, de bases para la aplicación del Estatuto Municipal a Navarra.
- Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas.
- Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.
- Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta a la sequía y al agravamiento de las condiciones del sector primario derivado del conflicto bélico en Ucrania y de las condiciones climatológicas, así como de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los jóvenes y prevención de riesgos laborales en episodios de elevadas temperaturas.
- Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo.

Reales Decretos

- Real Decreto, de 21 de octubre de 1866, por el que se reforman las leyes sobre organización y atribuciones de los Ayuntamientos y sobre gobierno y administración de las provincias.
- Real Decreto, de 25 de abril de 1867, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley, de 29 de junio de 1864, (derogada).
- Real Decreto, de 16 de julio de 1924, por el que se aprueba el Reglamento de obras, servicios y bienes municipales.
- Real Decreto, de 9 de febrero de 1925, por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Municipal (derogado).
- Real Decreto, de 5 de marzo de 1926, de creación de las Confederaciones Hidrográficas.
- Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (derogada).
- Real Decreto 3459/1977, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Canal Isabel II.
- Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.

- Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo 1987, por el que se definen los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos.
- Real Decreto 258/1989, de 10 de marzo, por el que se establece la normativa general sobre vertidos de sustancias peligrosas desde tierra al mar.
- Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, de desarrollo del Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas.
- Real Decreto 2116/1998, de 2 de octubre, que modifica el Real Decreto 509/1996, de 15-3-1996, de desarrollo del Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas.
- Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados.
- Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas.
- Real Decreto 1620/2007, de 7 de diciembre, por el que se establece el régimen jurídico de la reutilización de las aguas depuradas (parcialmente derogada en cuanto a lo que se oponga al Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo).
- Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea.
- Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.
- Real Decreto 47/2022, de 18 de enero, sobre protección de las aguas contra la contaminación difusa producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias.
- Real Decreto 49/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Islas Baleares.
- Real Decreto 665/2023, de 18 de julio, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por Real Decreto 849/1986, de 11 de abril; el Reglamento de la Administración Pública del Agua, aprobado por Real Decreto 927/1988, de 29 de julio; y el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados.
- Real Decreto 503/2024, de 21 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Decretos

- Decreto CCLXIX por la que se aprueba la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias, de 23 de junio de 1813.
- Decreto, de 16 de diciembre de 1950, por la que se aprueba la Ley de Régimen local (derogado).
- Decreto, de 24 de junio de 1955, por el que se aprueba el Texto articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y de 3 de diciembre de 1953, (derogado).

Reales Órdenes

- Real Orden, de 22 de abril de 1922, relativa a la instalación de fosas sépticas (derogada).
- Real Orden, de 3 de enero de 1923, por la que se publican las Instrucciones técnico-sanitarias para los pequeños municipios (derogada).

Órdenes Ministeriales

- Orden, de, por la que se dictan normas complementarias en relación con las autorizaciones de vertidos de aguas residuales (derogada).
- Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica.
- Orden TED/801/2021, de 14 de julio, por la que se aprueba el Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización.

Resoluciones

- Resolución de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda, de 28 de abril de 1995, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 17 de febrero de 1995, por el que se aprueba el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (derogada).
- Resolución del Consejo de Ministros, de 8 de junio de 2007, por el que se aprueba el Plan Nacional de Calidad de las Aguas: Saneamiento y Depuración 2007-2015, (derogada).

NORMATIVA AUTONÓMICA

Andalucía

- Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.
- Ley 4/2010, de 8 de junio, de aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía (derogada).
- Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.
- Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía.
- Ley 7/2021, de 1 de diciembre de 2021, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.
- Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular de Andalucía.
- Decreto-ley 3/2023, de 25 de abril, por el que se aprueban medidas adicionales para paliar los efectos producidos por la situación de excepcional sequía a los usuarios de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía y se adoptan medidas urgentes, administrativas y fiscales, de apoyo al sector agrario.
- Decreto-ley 2/2024, de 29 de enero, por el que se aprueban medidas adicionales para paliar los efectos producidos por la situación de excepcional sequía a los usuarios de las demarcaciones hidrográficas intracomunitarias de Andalucía y se adoptan medidas urgentes, administrativas y fiscales, de apoyo al sector agrario.
- Decreto 114/1990, de 10 de abril, por el que se clasifican de interés general las obras de depuración terciaria de las aguas residuales de Almería y su utilización en la mejora de regadíos de la Comarca de Andarax.
- Decreto 120/1991, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Suministro Domiciliario de Agua.
- Decreto 310/2003, de 4 de noviembre, por el que se delimitan las aglomeraciones urbanas para el tratamiento de las aguas residuales de Andalucía y por el que se establece el ámbito territorial de gestión de los servicios del ciclo integral del agua de las Entidades Locales a los efectos de actuación prioritaria de la Junta de Andalucía.
- Decreto 43/2008, de 12 de febrero, por el que se regulan las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía.
- Decreto 104/2011, de 19 de abril, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía.
- Decreto 347/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula la estructura y funcionamiento de la Red de Información Ambiental de Andalucía y el acceso a la información ambiental.
- Decreto 5/2012, de 17 de enero, por el que se regula la autorización ambiental integrada y modifica el Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada.
- Decreto 52/2012, de 29 de febrero, por el que se regula el Observatorio del Agua de Andalucía.
- Decreto 73/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Residuos de Andalucía.
- Decreto 109/2015, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Público Marítimo-Terrestre de Andalucía.
- Orden de la Consejería de Medio Ambiente, de 24 de julio de 2007, por la que se modifica el Anexo I del Decreto 310/2003, de 4 de noviembre de 2003, que delimita las aglomeraciones urbanas para el tratamiento de las aguas residuales de Andalucía y establece el ámbito territorial de gestión de los servicios del ciclo integral del agua de las Entidades Locales a los efectos de actuación prioritaria de la Junta de Andalucía.
- Orden de la Consejería de Medio Ambiente, 12 de noviembre de 2008, por la que se amplía al sistema de gestión del ciclo integral del agua de Costa del Sol Axarquía el ámbito territorial

establecido en el Decreto 240/2005, de 2 de noviembre de 2005, que regula medidas excepcionales ante la situación de sequía en diversos municipios de Málaga.

- Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, de 23 de febrero de 2016, por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del Plan Hidrológico de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, aprobados por el Real Decreto 11/2016, de 8 de enero.
- Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, de 24 de octubre de 2016, por la que se establece un canon de mejora para los Ayuntamientos de Sevilla, Alcalá de Guadaira, Camas, La Rinconada, San Juan de Aznalfarache, Coria del Río, La Puebla del Río, Alcalá del Río, Mairena del Alcor, Dos Hermanas, El Garrobo y El Ronquillo.
- Orden de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía, de 25 de octubre de 2018, por la que se aprueba las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a Comunidades de Regantes, para la conexión a estaciones de tratamiento de aguas regeneradas procedentes de depuradoras de aguas residuales o desaladoras de agua de mar y aguas salobres para su utilización en el riego agrícola, en el Marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020.
- Orden de la Consejería de Agricultura, Pesca y Desarrollo Rural de la Junta de Andalucía, de 25 de octubre de 2018, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, dirigidas a Entidades Locales para la instalación de sistemas de filtrado y desinfección de aguas tratadas en estaciones depuradoras de aguas residuales, en el Marco del Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020.
- Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de 26 de octubre de 2010, por el que se declaran de interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía las obras hidráulicas destinadas al cumplimiento del objetivo de la calidad de las aguas de Andalucía.
- Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de 3 de mayo de 2011, por el que aprueba la Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana.
- Resolución de la Dirección General de Recursos Hídricos de la Junta de Andalucía 8 de marzo 2024, por la que se aprueba el Plan Anual de Inspección de Vertidos y el Programa Anual de Inspecciones de Vertidos al Dominio Público Hidráulico Intracomunitario y al Dominio Público Marítimo-Terrestre Andaluz para el año 2024.

Aragón

- Ley 9/1997, de 7 de noviembre, de Saneamiento y depuración de las Aguas Residuales de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.
- Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón.
- Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de Aguas y Ríos de Aragón.
- Ley 10/2017, de 30 de noviembre, por el que se establece el régimen especial del municipio de Zaragoza como capital de Aragón.
- Ley 8/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula el Impuesto Medioambiental sobre las Aguas Residuales de Aragón.
- Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón.
- Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.
- Decreto 51/1990, de 3 de abril, por el que se aprueba el reglamento del Servicio Aragonés de Salud.
- Decreto 266/2001, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento regulador del Canon de Saneamiento de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Decreto 38/2004, de 24 de febrero, por el que se aprueba el reglamento de los vertidos de aguas residuales a las redes municipales de alcantarillado de Aragón.
- Decreto 107/2009, de 9 de junio, por el que se aprueba la revisión del Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración.

- Decreto 141/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento regulador del cobro de las cargas urbanísticas vinculadas a la ampliación y refuerzo de infraestructuras de saneamiento y depuración.
- Orden del Departamento de Medioambiente, de 11 de abril de 2002, del Departamento de Medioambiente, regula la gestión y liquidación de la tasa por dirección e inspección de obras por parte del Instituto Aragonés del Agua.
- Orden del Departamento de Medioambiente, de 6 de junio de 2005, por la que se regula la coordinación de la actividad inspectora del Departamento de Medioambiente.
- Orden del Departamento de Medioambiente, de 28 de noviembre de 2005, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Gobierno de Aragón, de 11 de octubre de 2005, por el que se declaran de interés autonómico todas las obras hidráulicas incluidas en el Plan Aragonés de Saneamiento y Depuración y en el Plan Especial de Depuración.
- Orden del Departamento Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de Aragón, de 18 de enero de 2013, por la que se dispone la publicación del Acuerdo, de 18 de diciembre de 2012, del Gobierno de Aragón, por el que se declaran de interés autonómico varios proyectos.
- Orden del Departamento de la Presidencia PRE/250/2018, de 18 de enero por la que se dispone la publicación del Tercer acuerdo de prórroga del convenio de colaboración suscrito con el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y la Comunidad Autónoma de Aragón, por el que se fija el esquema general de coordinación y financiación para la ejecución de actuaciones en la Comunidad Autónoma del Plan Nacional de calidad de las aguas: saneamiento y depuración 2008-2015 y del ciclo integral del agua.
- Orden del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente AGM/1547/2021, de 5 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las entidades locales de Aragón para impulsar actuaciones en materia de aguas.
- Resolución del Instituto Aragonés del Agua, de 22 de octubre de 2004, aprueba el modelo oficial de acta de inspección de vertidos y control de efluentes.

Canarias

- Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas de Canarias.
- Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias.
- Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias.
- Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias.
- Decreto 276/1993, de 8 de octubre, por el que se establece el Reglamento sancionador de la Ley de Aguas de Canarias.
- 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.
- Decreto 79/2003, de 12 de mayo, por el que se regula el sistema agrícola de producción integrada de Canarias.
- Decreto 52/2005, de 12 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley de Puertos de Canarias.
- Decreto 165/2015, de 3 de julio, por el que se aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica para las Demarcaciones Hidrográficas Intracomunitarias de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- Orden de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente de Canarias, de 2 de mayo de 2011, por la que se fijan determinados aspectos del marisqueo a pie para la recolección de algunas especies de mariscos de Canarias.

Cantabria

- Ley 7/2002, de 10 de diciembre, de Sanidad de Cantabria.
- Ley 2/2004, de 27 de septiembre, de Ordenación del Litoral de Cantabria.
- Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado.
- Ley 3/2007, de 4 de abril, de Pesca en Aguas Continentales de Cantabria.
- Ley 2/2014, de 26 de noviembre, de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Cantabria.
- Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria.

- Decreto 18/2009, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Público de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de Cantabria.
- Decreto 19/2010, de 18 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de la Ley 17/2006, de 11 de diciembre, de Control Ambiental Integrado.
- Decreto 33/2015, de 14 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan General de Abastecimiento y Saneamiento de Cantabria.
- Decreto 36/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Económico-Financiero del abastecimiento y saneamiento de aguas de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
- Orden de la Consejería de Medio Ambiente MED/9/2006, de 23 de marzo, por la que se desarrolla el Reglamento del Régimen Económico-Financiero del Canon de Saneamiento de Cantabria en lo referente a los modelos de autoliquidación, declaración y liquidación.
- Orden de la Consejería de Medio Ambiente MED/23/2007, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el modelo 670 WEB de autoliquidación del Impuesto del Canon de Saneamiento.
- Orden de la Consejería de Medio Ambiente MED/27/2008, de 15 de diciembre, por la que se aprueba el modelo 671 WEB de declaración anual resumen de autoliquidación y facturación del Canon de Saneamiento, el modelo 672 WEB de declaración anual de recibos impagados, y el modelo 673 WEB de declaración de importes recibidos previamente justificados.
- Orden de la Consejería Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad GAN/47/2012, de 20 de julio, por la que se aprueba la norma técnica para el uso de la marca de garantía calidad controlada para el “Carico Montañés”.
- Orden de la Consejería Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural GAN/19/2014, de 7 de abril, por la que se aprueba la norma técnica para el uso de la marca de garantía CC Calidad Controlada para el arándano.
- Orden de la Consejería Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural GAN/36/2015, de 15 de junio, por la que se aprueba la norma técnica para el uso de la marca de garantía CC Calidad Controlada para el Limón.
- Orden de la Consejería Economía, Hacienda y Empleo HAC/24/2015, de 29 de mayo, por la que se aprueba el modelo 740 WEB de solicitud para bonificación fiscal de la cuota tributaria del Canon del Agua Residual Doméstica en Cantabria.
- Orden de la Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social UMA/1/2016, de 21 de enero, por la que se publica la relación de núcleos en los que se suspende la aplicación efectiva del canon de agua residual doméstica.
- Orden de la Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social UMA/8/2016, de 29 de marzo, por la que se determina la consideración de los vertidos como domésticos o industriales a efectos del Canon de Aguas Residual.
- Orden de la Consejería de Universidades e Investigación, Medio Ambiente y Política Social UMA/31/2016, de 7 de noviembre, por la que se prueban los modelos de declaración a presentar por los sujetos pasivos del Canon del Agua Residual creado por la Ley de Cantabria 2/2014, de 26 de noviembre, de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Castilla-La Mancha

- Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha.
- Ley 8/2000, de 30 de noviembre, de Ordenación Sanitaria de Castilla-La Mancha.
- Ley 2/2022, de 18 de febrero, de Aguas de Castilla-La Mancha.
- Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.
- Decreto 179/2010, de 1 de julio, por el que se aprueba los Estatutos del Organismo Autónomo Agencia del Agua de Castilla-La Mancha.
- Decreto 7/2011, de 8 de febrero, aprueba los Estatutos de la Entidad de Derecho Público Infraestructuras del Aguas de Castilla-La Mancha.
- Resolución de la Secretaría General Técnica Consejería Medio Ambiente y Desarrollo Rural, de 8 de marzo de 2006, por la que se dispone la publicación del Convenio específico de colaboración entre la Confederación Hidrográfica del Guadiana del Ministerio de Medio Ambiente, el Excmo. Ayuntamiento de Alcázar de San Juan y la Consejería de Medio Ambiente

y Desarrollo Rural de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, para la redacción, ejecución y financiación de las obras de restauración ambiental de riberas y zonas húmedas procedentes del vertido de aguas tratadas de la depuradora de Alcázar de San Juan (Ciudad Real).

Castilla y León

- Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.
- Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.
- Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las directrices esenciales de ordenación del territorio de Castilla y León.
- Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.
- Decreto 61/1991, de 21 de marzo, por el que se aprueba el Plan Regional de Saneamiento (derogado).
- Decreto 151/1994, de 7 de julio, por el que se aprueba el Plan Director de Infraestructura Hidráulica Urbana.

Cataluña

- Ley 15/1990, de 9 de julio de Ordenación Sanitaria de Cataluña.
- Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona.
- Ley 22/2009, de 23 de diciembre, de ordenación sostenible de la pesca en aguas continentales.
- Ley 16/2017, de 1 de agosto, del Cambio Climático de Cataluña.
- Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.
- Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación en Materia de Aguas de Cataluña.
- Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Organización Comarcal de Cataluña.
- Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el reglamento de obras, actividades y servicios de las Entidades Locales de Cataluña.
- Decreto de la Consejería de Medioambiente de la Generalitat de Cataluña 103/2000, de 6 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de los tributos gestionados por la Agencia Catalana del Agua.
- Decreto de la Consejería de Medioambiente de la Generalitat de Cataluña 22/2002, de 22 de enero, de establecimiento y mejora de las medidas para la gestión de los recursos hídricos.
- Decreto 130/2003, de 13 de mayo, del Departamento de Medio Ambiente de Cataluña, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios Públicos de Saneamiento de la Generalitat de Cataluña.
- Decreto 304/2006, de 18 de julio, por el que se establece el estándar y mejora en la eficiencia en el uso del agua, a efectos de la determinación del canon del agua.
- Decreto 413/2006, de 31 de octubre, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalitat de Cataluña por el que se establecen las normas generales de producción integrada en Cataluña.
- Decreto 123/2009, de 28 de julio, de la Consejería de Agricultura, alimentación y Acción Rural de la Generalitat de Cataluña de registro de los laboratorios agroalimentarios de Cataluña.
- Orden de la Consejería de Medio Ambiente y vivienda de la Generalitat catalana MAH/122/2004, de 13 de abril, por la que se aprueban los modelos de declaración de vertido.
- Orden de la Consejería de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural de la Generalitat de Cataluña ACC/87/2023, de 18 de abril, que da publicidad a las tasas vigentes que gestiona el Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural y las entidades dependientes.
- Acuerdo de la Consejería de Medioambiente y Vivienda de la Generalitat de Cataluña GOV/165/2010, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el Programa de actuaciones para la gestión de los fangos residuales generados en los procesos de depuración de aguas residuales urbanas de Cataluña.

- Acuerdo de la Consejería de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural de la Generalitat de Cataluña GOV/120/2021, de 27 de julio, por el que se aprueba la relación de las obras y actuaciones hidráulicas en la parte catalana de las demarcaciones hidrográficas del Ebro y del Júcar a incorporar en las planificaciones hidrológicas respectivas del periodo 2022-2027.
- Acuerdo del Gobierno de Cataluña GOV/63/2023, de 21 de marzo, por el que se aprueba el Programa de gestión específico de los sistemas públicos de saneamiento en alta de Cataluña 2022-2033, y se declaran de interés prioritario de la Generalitat las obras y actuaciones hidráulicas previstas en este Programa.
- Resolución MAB/2964/2003, de 15 de septiembre, que hace público el Acuerdo del Gobierno, de 1 de agosto de 2003, que aprueba el Programa de Saneamiento de Aguas Residuales Industriales.
- Resolución de la Consejería de Medioambiente y Vivienda de la Generalitat de Cataluña MAH/721/2004, de 16 de marzo, por la que se establecen los criterios ambientales para el otorgamiento del distintivo de garantía de calidad ambiental a los productos de piel.
- Resolución de la Consejería de medioambiente y vivienda de la Generalitat de Cataluña MAH/285/2007, de 7 de febrero, que da publicidad al Acuerdo del Consejo de Administración de la Agencia Catalana del Agua, de 1 de abril de 2004, de fijación de criterios en relación con la vigilancia y el control de la calidad de las aguas marinas litorales y los parámetros y límites de los vertidos de tierra a mar.
- Resolución de la Consejería de Medioambiente y Vivienda de la Generalitat de Cataluña MAH/2108/2009, de 29 de abril, por la que se establecen los criterios ambientales para el otorgamiento del distintivo de garantía de calidad ambiental a las tintorerías.
- Resolución de la Consejería de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña TES/345/2014, de 29 de enero, por la que se establecen los criterios ambientales para el otorgamiento del distintivo de garantía ambiental a los productos de cartón y cartoncillo reciclados tintorerías.
- Resolución de la Consejería de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña TES/347/2014, de 29 de enero, por la que se establecen los criterios ambientales para el otorgamiento del distintivo de garantía de calidad ambiental a las estaciones de servicio y a las unidades de suministros.
- Resolución de la Consejería de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña TES/2447/2016, de 17 de octubre, por la que se establecen los criterios ambientales para el otorgamiento del distintivo de garantía de calidad ambiental a los establecimientos de acabado fotográfico.
- Resolución de la Consejería de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña TES/2449/2016, de 17 de octubre, por la que se establecen los criterios ambientales para el otorgamiento del distintivo de garantía de calidad ambiental a los talleres de vehículos.
- Resolución de la Consejería de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña TES/1011/2017, de 25 de abril, por la que se establecen los criterios ambientales para el otorgamiento del Distintivo de garantía de calidad ambiental a los parques de vehículos.
- Resolución de la Consejería de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña TES/1013/2017, de 25 de abril, por la que se establecen los criterios ambientales para el otorgamiento del distintivo de garantía de calidad ambiental a los productos y transformados de corcho.
- Resolución de la Consejería de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña TES/1084/2017, de 25 de abril, por la que se establecen, los criterios ambientales para el otorgamiento del Distintivo de garantía de calidad ambiental en los establecimientos de turismo rural.
- Resolución de la Consejería de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña TES/1942/2018, de 28 de mayo, por la que se establecen los criterios ambientales para el otorgamiento del Distintivo de garantía de calidad ambiental a los molinos de aceite.
- Resolución de la Agencia Catalana del Agua TES/1548/2018, de 4 de julio, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Administración de la Agencia Catalana del Agua por el que se aprueban las bases de una línea de subvenciones destinadas a cofinanciar los gastos realizados por los Entes Locales para la redacción de los estudios técnicos de detalle para reducir los impactos al medio de los desbordamientos de los sistemas públicos de saneamiento, y la delegación en la Dirección de las facultades para la aprobación de las correspondientes convocatorias y para resolver el otorgamiento de las subvenciones.
- Resolución de la Consejería de territorio y sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña TES/757/2020, de 19 de marzo, por la que se aprueban las bases reguladoras de subvenciones

para la implementación de mejoras en las instalaciones públicas de tratamiento mecánico y biológico de residuos municipales existentes, ubicadas en el ámbito territorial de Cataluña.

- Resolución de la Agencia de Residuos de Cataluña TES/3075/2020, de 26 de noviembre, por la que se aprueba las bases reguladoras de las subvenciones para la ejecución de proyectos en el ámbito de residuos que comporten una mejora en procesos de prevención, de preparación para la reutilización, de reciclaje o de incorporación de materiales reciclados y proyectos de investigación y desarrollo experimental aplicados en plantas de tratamiento de residuos de terceros.
- Resolución ACC/3149/2022, de 14 de octubre, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Administración de la Agencia Catalana del Agua por el que se avanza al escenario de planificación 2016-2021 la ejecución de las actuaciones de saneamiento de aguas residuales urbanas en alta en los términos municipales de Rupit i Pruit y de Vila-rodona incluidas en el anexo V del Programa de medidas del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña, aprobado por el Acuerdo GOV 1/2017, de 3 de enero de 2017.

Comunidad de Madrid

- Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid
- Ley 10/1993, de 26 de octubre, reguladora de vertidos líquidos industriales al Sistema Integral de Saneamiento de Madrid.
- Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid.
- Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de régimen especial de Madrid.
- Decreto 137/1985, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el régimen económico y financiero del abastecimiento y saneamiento de la Comunidad de Madrid.
- Decreto 40/1994, de 21 de abril, por el que se aprueba varios modelos en relación con vertidos líquidos industriales al sistema integral de la Comunidad de Madrid.
- Decreto 62/1994, de 16 de junio, por el que se aprueban las normas complementarias para la caracterización de los vertidos industriales al sistema integral de saneamiento de la Comunidad de Madrid.
- Decreto 83/1999, de 3 de junio, por el que se regulan las actividades de producción y de gestión de los residuos biosanitarios y citotóxicos en la Comunidad de Madrid.
- Decreto 98/2005, de 29 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se declaran urgentes y de interés general determinadas obras de mejora de abastecimiento de agua en la Comunidad de Madrid.
- Decreto 68/2012, de 12 de julio, por el que se regula la estructura orgánica del Canal de Isabel II.
- Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura 2033/2022, de 3 de agosto, por la que se aprueba el Plan de Inspección Medioambiental de la Comunidad de Madrid 2022-2026.

Comunidad Foral de Navarra

- Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre, por la que se aprueban las Normas reguladoras de Saneamiento de Aguas Residuales.
- Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra.
- Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud.
- Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de Protección Civil y Gestión de Emergencias de Navarra.
- Ley Foral 8/2022, de 22 de marzo, reguladora del Plan de Inversiones Locales de Navarra.
- Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra.
- Decreto Foral 27/1989, de 2 de febrero, por el que se aprueba la constitución de la Sociedad Pública Navarra de Infraestructuras Locales, S.A. (NILSA) y sus Estatutos.
- Decreto Foral 82/1990, de 5 de abril, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre de saneamiento de las aguas residuales en Navarra.
- Decreto Foral 148/2003, de 23 de junio, por el que se establecen las condiciones técnicas ambientales de las instalaciones ganaderas en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

- Decreto Foral 12/2006, de 20 de febrero, por el que se establecen las condiciones técnicas aplicables a la implantación y funcionamiento de las actividades susceptibles de realizar vertidos de aguas a colectores públicos de saneamiento.
- Orden Foral 153/2004, de 18 de febrero, del consejero de medio ambiente, ordenación del territorio y vivienda, por la que se regula las actuaciones de control reglamentario en el campo de la Calidad Ambiental en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.
- Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 8 de mayo de 2019, por el que se aprueba el Plan Director del Ciclo de Agua de Uso Urbano 2019-2030.
- Resolución 21E/2022, de 6 de mayo, de la Dirección General de Administración Local, aprueba la distribución inicial de cuantías entre las diferentes líneas de inversión de Programación Local, los requisitos de selección y priorización y los modelos de documentación para las solicitudes de inclusión al Plan de Inversiones Locales, para el periodo de planificación 2023-2025.

Comunitat Valenciana

- Ley 2/1992, de 26 de marzo, por la que se regula la evacuación, tratamiento y reutilización de las aguas residuales.
- Ley 3/2003, de 6 de febrero, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad Valenciana.
- Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana.
- Ley 6/2022, de 5 de diciembre, de cambio climático y la transición ecológica de la Comunidad Valenciana.
- Decreto 170/1992, de 16 de octubre, por el que se aprueban los Estatutos de la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana.
- Decreto 8/1993, de 25 de enero, por el que se aprueba la elaboración, tramitación y aprobación del Plan Director de Saneamiento y Depuración de la Comunidad y de los planes zonales Valenciana.
- Decreto 7/1994, de 11 de enero, por el que se aprueba definitivamente del Plan Director de Saneamiento y Depuración de la Comunidad Valenciana.
- Decreto 266/1994, de 30 de diciembre, por el que se aprueba reglamento de régimen económico-financiero y tributario del canon de saneamiento.
- Decreto 197/2003, de 3 de octubre, por el que se aprueba definitivamente el II Plan Director de Saneamiento y Depuración de la Comunidad Valenciana.
- Orden de la Consejería Economía, Hacienda y Empleo, de 10 de junio de 2002, por la que se aprueban los modelos de declaración tributaria del Canon de Saneamiento de la Generalitat Valenciana MD-010 (Declaración Censal) MD-100 (Declaración Resumen anual) MD-101 (Declaración de facturación) MD-102 (Autoliquidación e Ingreso) MD-202 (Declaración inicial de suministros propios de agua) MD-203 (Declaración trimestral de volúmenes de agua) MD-301 (Declaración de Producción de Aguas Residuales) y MD-401 (Relación de recibos impagados de Canon de Saneamiento a presentar por las entidades suministradoras de agua).
- Resolución de la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales, de 13 de febrero de 2002, por la que se delega la práctica liquidaciones del canon de saneamiento en el gerente de la entidad.
- Resolución de Dirección General Tributos, de 7 de marzo de 2008, por la que se aprueban los modelos de actas de la Inspección de los Tributos de La Generalitat.

Extremadura

- Ley 10/2001, de 28 de junio, de Salud de Extremadura.
- Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de autonomía municipal de Extremadura.
- Ley 1/2023, de 2 de marzo, de gestión y ciclo urbano del agua de Extremadura.
- Decreto 157/2012, de 3 de agosto, por el que se regula el reglamento del canon de saneamiento de Extremadura.
- Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento general de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.

- Orden de la Consejería Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía, de 15 de mayo de 2012, por la que se regula la aplicación de la condicionalidad y se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Galicia

- Ley 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la Administración Hidráulica de Galicia (derogada).
- Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia.
- Ley 8/2008, de 10 de julio, de Salud de Galicia.
- Ley 11/2008, de 3 de diciembre, de Pesca de Galicia.
- Ley 9/2010, de 4 noviembre, de Aguas de Galicia.
- Ley 4/2012, de 12 de abril, por la que se regulan las normas reguladoras del Área Metropolitana de Vigo.
- Ley 1/2022, de 12 de julio, de mejora de la gestión del ciclo integral del agua.
- Decreto 130/1997, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ordenación de pesca fluvial y de ecosistemas acuáticos continentales de Galicia. (Derogado parcialmente en lo que se oponga la Ley 2/2021, de 8 de enero de pesca continental de Galicia).
- Decreto 125/2012, de 10 de mayo, por el que se regula la utilización de lodos de depuradora en el ámbito del sector agrario en la Comunidad Autónoma de Galicia.
- Decreto 136/2012, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del canon del agua y del coeficiente de vertido a sistemas públicos de depuración de aguas residuales.
- Decreto 141/2012, de 21 de junio, por el que se aprueba el Reglamento marco del Servicio Público de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de Galicia.
- Decreto 59/2013, de 14 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 9/2010, del 4 de noviembre, de Aguas de Galicia, en materia de ejecución y explotación de infraestructuras hidráulicas.
- Decreto 1/2015, de 15 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de la planificación en materia de aguas de Galicia y se regulan determinadas cuestiones en desarrollo de la Ley 9/2010, del 4 de noviembre, de aguas de Galicia.
- Decreto 175/2022, de 13 de octubre, sobre vigilancia sanitaria de las aguas de baño de Galicia.

Illes Balears

- Ley 6/1999, de 3 de abril de Directrices de ordenación territorial de las Islas Baleares y de medidas tributarias.
- Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de Medidas Tributarias, Administrativas y de Función Pública.
- Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y régimen Local de Islas Baleares.
- Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de Capitalidad de Palma de Mallorca.
- Ley 7/2010, de 21 de julio, del Sector Público Instrumental de la Comunidad Autónoma de Islas Baleares.
- Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de Islas Baleares.
- Ley 3/2019, de 31 de enero, Agraria de Islas Baleares.
- Decreto-Ley 1/2015, de 10 de abril de 2015, por el que se aprueba la Instrucción de planificación hidrológica para la demarcación hidrográfica intracomunitaria de Islas Baleares.
- Decreto Legislativo 1/2016, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley 9/1991, de 27 de noviembre, reguladora del canon de saneamiento de aguas.
- Decreto 27/1989, de 9 de marzo, por el que se crea el Instituto Balear de Saneamiento (derogado).
- Decreto de la Consejería de Economía y Hacienda de Islas Baleares 132/1995, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo de la Ley 9/1991, de 27 de noviembre, reguladora del Canon de Saneamiento de Aguas.
- Decreto de la Consejería de Medio Ambiente de Islas Baleares 129/2002, de 18 de octubre, de organización y régimen jurídico de la Administración Hidráulica de Islas Baleares.
- Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de Islas Baleares de 14 de diciembre de 1995, por la que se desarrolla el Decreto 132/1995, de 12 de diciembre de 1995, que aprueba el Reglamento del canon de saneamiento.

- Acuerdo de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio de Islas Baleares, de 15 de junio de 2012, por el que se crea el Consorcio de Aguas de Islas Baleares, a partir de la fusión de los consorcios de aguas de la Comunidad Autónoma con diversos ayuntamientos de Islas Baleares.
- Resolución del Parlamento de Islas Baleares, de 22 de abril de 2015, por la que se convalida el Decreto-Ley 1/2015, de 10 de abril de 2015, por el que aprueba la Instrucción de planificación hidrológica para la demarcación hidrográfica intracomunitaria de Islas Baleares.

La Rioja

- Ley 5/2000, de 25 de octubre, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de La Rioja.
- Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud.
- Ley 2/2006, de 28 de febrero, de Pesca de La Rioja.
- Decreto 4/1998, de 23 de enero, por el que se acuerda la Constitución del Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja y la aprobación de sus Estatutos.
- Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de La Rioja.
- Decreto 39/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de saneamiento y depuración para el periodo 2016-2027.
- Decreto 2/2020, de 10 de febrero, por el que se modifica Decreto 39/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de saneamiento y depuración para el periodo 2016-2027.
- Decreto 51/2021, de 15 de septiembre, por el que se modifica Decreto 39/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director de saneamiento y depuración para el periodo 2016-2027.

País Vasco

- Ley 1/2006, de 23 de junio, de Aguas del País Vasco.
- Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo del País Vasco.
- Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.
- Ley 2/2018, de 28 de junio, de Puertos y Transporte Marítimo del País Vasco.
- Decreto 43/2007, de 13 de marzo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Decreto 515/2009, de 22 de septiembre, por el que se establece las normas técnicas, higiénico-sanitarias y medioambientales de las explotaciones ganaderas Agua.
- Decreto 459/2013, de 10 de diciembre, sobre vertidos efectuados desde tierra al mar.
- Decreto 178/2023, de 28 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Vasca del Agua.

Principado de Asturias

- Ley 10/1986, de 7 de noviembre, de demarcación territorial de concejos de Asturias.
- Ley 1/1994, de 21 de febrero, sobre Abastecimiento y Saneamiento de Aguas en el Principado de Asturias.
- Ley 1/2000, de 20 de junio, por la que se crea la Comisión Asturiana de Administración Local.
- Ley 5/2002, de 3 de junio, sobre vertidos de aguas residuales industriales a los sistemas públicos de saneamiento.
- Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2021 del Principado de Asturias.
- Ley 1/2023, de 15 de marzo, de Calidad Ambiental del Principado de Asturias.
- Decreto Legislativo 1/2014, de 23 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales del Principado de Asturias en materia de tributos propios.
- Decreto 112/1984, de 6 de septiembre, por el que se aprueba por el que se aprueba, con carácter definitivo, el Mapa Sanitario de Asturias, y se dictan normas para su puesta en práctica.
- Decreto 19/1998, de 23 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de abastecimiento y

saneamiento de aguas de Asturias.

- Decreto 86/2023, de 18 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Transición Ecológica, Industria y Desarrollo Económico.
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 4 de agosto de 2021, por el que se declara extinguida la personalidad jurídica del organismo autónomo Junta de Saneamiento.
- Acuerdo de la Junta de Gobierno del Principado de Asturias, de 11 de mayo de 2023, por el que se aprueban los Estatutos del Consorcio de Aguas de Asturias.
- Resolución, de 23 de junio de 2009, por la que se aprueba el Plan de Recepción y Manipulación de Desechos Generados por Buques y Residuos de Carga en los Puertos gestionados por la Administración del Principado de Asturias.
- Resolución de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, de 25 de mayo de 2023, por la que se Ordena la publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias del Plan Director de Saneamiento y Depuración del Principado de Asturias 2020-2030.
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 10 de septiembre de 1990, por el que se aprueba Plan Regional de Infraestructura Hidráulica de Asturias (derogado).
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 16 de mayo de 2002, por el que se aprueba el Plan Director de Obras de Saneamiento del Principado de Asturias 2002-2013, (derogado).
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de, por el que se aprueba el Plan Director de Saneamiento y Depuración del Principado de Asturias 2020-2030.

Región de Murcia

- Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia.
- Ley 4/1994, de 26 de julio, de Salud de Región de Murcia.
- Ley 7/1995, de 21 de abril, de Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial de Región de Murcia.
- Ley 3/2000, de 12 de julio, de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de Murcia e Implantación del Canon de Saneamiento.
- Ley 3/2002, de 20 de mayo, de Tarifa del Canon de Saneamiento.
- Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.
- Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor.
- Decreto 16/1999, de 22 de abril, sobre Vertidos de Aguas Residuales Industriales al Alcantarillado.
- Decreto 90/2002, de 24 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos de la Entidad de Saneamiento y Depuración de la Región de Murcia.
- Decreto 1/2014, de 17 de enero, por el que se establece la ordenación sanitaria y zootécnica de las explotaciones avícolas de la Región de Murcia.
- Decreto 88/2020, de 6 de agosto, aprueba definitivamente el II Plan de Saneamiento y Depuración de la Región de Murcia-Horizonte 2035.
- Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, de 29 de enero de 2007, por la que se fijan las Aglomeraciones Urbanas en el ámbito de la Región de Murcia, según el Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre de 1995, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas (derogada).
- Orden de la Consejería de Agricultura y Agua, de 30 de marzo de 2012, por la que se fijan las Aglomeraciones Urbanas en el ámbito de la Región de Murcia, según el Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre de 1995, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas.
- Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia, de 20 de diciembre de 2002, por el que se aprueba definitivamente el I Plan General de Saneamiento y Depuración de la Región de Murcia (2001-2010) (vigencia agotada).
- Instrucción, de 1 de junio de 1996, de la Capitanía Marítima de Cartagena, por la que se aprueban las Instrucciones para la navegación en las aguas marítimas de la Región.

PARTE B: NORMATIVA CITADA RELACIONADA CON LA DECLARACIÓN Y RENOVACIÓN DE LAS ZONAS SENSIBLES

DECLARACIONES DE ZONAS SENSIBLES DEL ESTADO EN LAS CUENCAS INTERCOMUNITARIAS

- Resolución de la Secretaría de Estado de Aguas y Costas, de 25 de mayo de 1998, por la que se declaran las zonas sensibles en las cuencas hidrográficas intercomunitarias (derogada).
- Resolución la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad, de 10 de julio de 2006, por la que se declaran las zonas sensibles en las Cuencas Hidrográficas Intercomunitarias (derogada).
- Resolución de la Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua, de 30 de junio de 2011, por la que se declaran las zonas sensibles en las cuencas intercomunitarias (derogada).
- Resolución de la Secretaría de Estado de Medioambiente, de 6 de febrero de 2019, por la que se declaran zonas sensibles en las cuencas intercomunitarias (derogada).
- Resolución de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, de 23 de febrero 2023, por la que declaran las zonas sensibles en las cuencas intercomunitarias.

DECLARACIONES DE ZONAS SENSIBLES DE LAS CC.AA. EN SUS CUENCAS INTERNAS Y LITORAL

Andalucía

- Decreto 54/1999, de 2 de marzo, por el que se declaran las zonas sensibles, normales y menos sensibles en las aguas del litoral y de las cuencas hidrográficas intracomunitarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía (derogado).
- Decreto 204/2005, de 27 de septiembre, por el que se declaran las zonas sensibles y normales en las aguas de transición y costeras y de las cuencas hidrográficas intracomunitarias gestionadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Aragón

- No procede.

Canarias

- Orden de la Consejería Infraestructuras, Transportes y Vivienda de Canarias, de 27 de enero de 2004, por la que se declara zonas sensibles en las aguas marítimas y continentales del ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias en cumplimiento de lo dispuesto en la Directiva 91/271/CEE, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas.

Cantabria

- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 12 de julio de 2001, por el que se mantiene la clasificación de zonas sensibles, menos sensibles y normales en diversas aguas marinas de Cantabria (derogado).
- Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 8 de febrero de 2007, por el que se mantiene la clasificación de zonas sensibles, menos sensibles y normales de las zonas marinas en el litoral de la Comunidad Autónoma de Cantabria (derogado).
- Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 22 de enero de 2009, por el que se revisa la declaración de zonas sensibles, menos sensibles y normales en diversas aguas marinas del litoral de la Comunidad Autónoma de Cantabria (derogado).
- Acuerdo de Consejería Medio Ambiente, de 14 de noviembre de 2013, por el que se procede a la clasificación de las aguas marítimas del litoral de la Comunidad Autónoma de Cantabria (derogado).
- Acuerdo de Consejo de Gobierno de Cantabria, de 19 de diciembre de 2018, manteniendo zonas sensibles y zonas normales en aguas marinas de Cantabria.

Castilla-La Mancha

- No procede.

Castilla y León

- No procede.

Cataluña

- Resolución MAB/124/2002, de 11 de enero, por la que se da publicidad a la relación de las zonas sensibles correspondientes a las cuencas internas de Cataluña y de las zonas sensibles por eutrofización potencial en las zonas costeras.
- Resolución MAH/2194/2006, de 12 de junio, por la que se hace público el Acuerdo del Gobierno, de 23 de mayo de 2006, por el que se modifica el Plan de saneamiento de Cataluña.
- Acuerdo de la Consejería de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña GOV/5/2014, de 21 de enero, por el que se revisan las zonas sensibles del Distrito de cuenca fluvial de Cataluña y de las zonas costeras.
- Resolución de la Consejería de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Cataluña TES/757/2019, de 23 de marzo, por la que se revisan las zonas sensibles del Distrito de cuenca fluvial de Cataluña y de las zonas costeras.

Comunidad de Madrid

- No procede.

Comunidad Foral de Navarra

- No procede.

Comunitat Valenciana

- Orden de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes y de la Consejería de Medio Ambiente, de 30 de agosto de 2002, por la que se declaran zonas sensibles en las aguas marítimas del ámbito de la Comunidad Valenciana.

Extremadura

- No procede.

Galicia

- Resolución de Aguas de Galicia, de 22 de mayo de 2001, por la que se da publicidad a la aprobación del Plan de Saneamiento de Galicia 2000-2015 y se declaran las zonas sensibles en el ámbito territorial de las cuencas hidrográficas de Galicia-costa (derogada).
- Resolución, de 28 de enero de 2009, por la que revisa la declaración de zonas sensibles en el ámbito territorial de las cuencas hidrográficas de Galicia-Costa (derogada).
- Resolución de Aguas de Galicia, de 28 de enero de 2013, por la que se revisa la declaración de zonas sensibles en el ámbito territorial de las cuencas hidrográficas de Galicia-Costa (derogada).
- Resolución de Aguas de Galicia, de 5 de julio de 2018, por la que se revisa la declaración de zonas sensibles en el ámbito territorial de las cuencas hidrográficas de Galicia-Costa (derogada).
- Resolución de Aguas de Galicia, de 17 de febrero de 2023, por la que se revisa la declaración de zonas sensibles en el ámbito territorial de las cuencas hidrográficas de Galicia-Costa.

Illes Balears

- Decreto 49/2003, de 9 de mayo, por el que se declaran las zonas sensibles en Islas Baleares.
- Real Decreto 49/2023, de 24 de enero, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Islas Baleares, (el art. 65 alude a la vigencia del anterior Decreto de 2003).

La Rioja

- No procede.

País Vasco

- Decreto 168/2004, de 7 de septiembre, por el que se declaran las zonas sensibles en las cuencas intracomunitarias y en las aguas marítimas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (derogado).
- Decreto 214/2012, de 16 de octubre, del mismo nombre (derogado).
- Decreto 111/2019, de 16 de julio, por el que se declaran las zonas sensibles en las cuencas internas y en las aguas marítimas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Orden del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del País Vasco, de 9 de junio de 2023, por la que se revisa la declaración de las zonas sensibles en las cuencas internas y en las aguas marítimas de la Comunidad Autónoma del País Vasco y se modifica el anexo del Decreto 111/2019, de 16 de julio.

Principado de Asturias

- No procede.

Región de Murcia

- Orden, de 20 de junio de 2001, por la que se declara zona sensible en el ámbito de la Región de Murcia la laguna del Mar Menor.
- Resolución de la Dirección General del Agua, de 2 de julio de 2012, por la que se revisan las zonas sensibles de la Región de Murcia en cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas.

ANEXO JURISPRUDENCIAL

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Desglosamos este epígrafe en dos subapartados. El primero, concerniente a las condenas impuestas a cada Estado por incumplimiento de la DTARU y, el segundo, relativo a otras resoluciones citadas en materia de aguas. Se ha respetado la denominación del Tribunal en el momento en el que se dictó el pronunciamiento.

1) Sentencias impuestas por incumplimiento de la DTARU

Alemania:

- STJCE de 12 de diciembre de 1996, asunto C-297/95, Comisión vs. Alemania.

Bélgica:

- STJCE de 6 de julio de 2000, asunto C-236/99, Comisión vs. Bélgica.
- STJUE de 17 de octubre de 2013, asunto C-533/11, Comisión vs. Bélgica.
- STJUE de 6 de noviembre de 2014, asunto C-395/13, Comisión vs. Bélgica.

Chipre:

- STJUE de 5 de marzo de 2020, asunto C-248/19, Comisión vs. Chipre.

Eslovenia:

- STJUE de 30 de noviembre de 2023, asunto C-328/22, Comisión vs. Eslovenia.

España:

- STJCE de 15 de mayo de 2003, asunto C-419/01, Comisión vs. España.
- STJCE de 8 de septiembre de 2005, asunto C-416/02, Comisión vs. España.
- STJCE de 19 de abril de 2007, asunto C-219/05, Comisión vs. España.
- STJUE de 14 de abril de 2011, asunto C-343/2010, Comisión vs. España.
- STJUE de 10 de marzo de 2016, asunto C-38/15, Comisión vs. España.
- STJUE de 25 de julio de 2018, asunto C-205/17, Comisión vs. España.

Finlandia:

- STJCE de 6 de octubre de 2009, asunto C-335/07, Comisión vs. Finlandia.

Francia:

- STJCE de 23 de septiembre de 2004, asunto C-280/02, Comisión vs. Francia.
- STJUE de 7 de noviembre de 2013, asunto C-23/13, Comisión vs. Francia.
- STJUE de 23 de noviembre de 2016, asunto C-314/15, Comisión vs. Francia.

Grecia:

- STJCE de 28 de marzo de 1996, asunto C-161/95, Comisión vs. Grecia.
- STJCE de 25 de octubre de 2007, asunto C-440/06, Comisión vs. Grecia.
- STJUE de 7 de febrero de 2013, asunto C-517/11, Comisión vs. Grecia.
- STJUE de 15 de octubre de 2015, asunto C-167/14, Comisión vs. Grecia.
- STJUE de 14 de septiembre de 2017, asunto C-320/15, Comisión vs. Grecia.
- STJUE de 22 de febrero de 2018, asunto C-328/16, Comisión vs. Grecia.

Hungría:

- STJUE de 07 de diciembre de 2023, asunto C-587/22, Comisión vs. Hungría.

Irlanda:

- STJCE de 11 de septiembre de 2008, asunto C-316/06, Comisión vs. Irlanda.
- Decisión PR de 28 de marzo de 2019, asunto C-427/17, Comisión vs. Irlanda.

Italia:

- STJCE de 12 de diciembre de 1996, asunto C-302/95, Comisión vs. Italia.
- STJCE de 25 de abril de 2002, asunto C-396/00, Comisión vs. Italia.
- STJCE de 30 de noviembre de 2006, asunto C-293/05, Comisión vs. Italia.
- STJUE de 19 de julio de 2012, asunto C-565/10, Comisión vs. Italia.
- STJUE de 10 de abril de 2014, asunto C-85/13, Comisión vs. Italia.
- STJUE de 31 de mayo de 2018, asunto C-251/17, Comisión vs. Italia.
- STJUE de 6 de octubre de 2021, asunto C-668/19, Comisión vs. Italia.

Luxemburgo:

- STJCE de 23 de noviembre de 2006, asunto C-452/05, Comisión vs. Reino Luxemburgo.
- STJUE de 28 de noviembre de 2013, asunto C-576/11, Comisión vs. Luxemburgo.

Portugal:

- STJCE de 8 de mayo de 2008, asunto C-233/07, Comisión vs. Portugal.
- STJCE de 7 de mayo de 2009, asunto C-530/07, Comisión vs. Portugal.
- STJUE de 2 de diciembre de 2010, asunto C-526/09, Comisión vs. Portugal.
- STJUE de 8 de septiembre de 2011, asunto C-220/10, Comisión vs. Portugal.
- STJUE de 28 de enero de 2016, asunto C-398/14, Comisión vs. Portugal.
- STJUE de 22 de junio de 2016, asunto C-557/14, Comisión vs. Portugal.

Reino Unido:

- STJCE de 25 de enero de 2007, asunto C-405/05, Comisión vs. Reino Unido.
- STJUE de 10 de diciembre de 2009, asunto C-390/07, Comisión vs. Reino Unido.
- STJUE de 18 de octubre de 2012, asunto C-301/10, Comisión vs. Reino Unido.
- STJUE de 4 de mayo de 2017, asunto C-502/15, Comisión vs. Reino Unido.

Suecia:

- STJCE de 6 de octubre de 2009, asunto C-438/07, Comisión vs. Suecia.
- STJUE de 2 de septiembre de 2021, asunto C-22/20, Comisión vs. Suecia.

2) Otras Sentencias

- STJCE de 2 de agosto de 1993, asunto C-303/92, Comisión vs. Países Bajos.
- STJCE de 5 de mayo de 1998, asunto C-157/96, The Queen vs. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Commissioners of Customs & Excise.
- STJCE de 15 de octubre de 1998, asunto C-326/97, Comisión vs. Bélgica.

- STJCE de 13 de abril de 2000, asunto C-274/98, Comisión vs. España.
- STJCE de 7 de septiembre de 2004, asunto C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee y Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels vs. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- STJUE de 9 de marzo de 1978, asunto C-106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato vs. SpA Simmenthal.
- STJUE de 22 de noviembre de 2005, asunto C-144/04, Werner Mangold vs. Rüdiger Helm.
- STJUE de 11 de abril de 2013, asunto C-258/11, Peter Sweetman y otros vs. An Bord Pleanála.
- STJUE de 12 de abril de 2018, asunto C-323/17, People Over Wind y Peter Sweetman vs Coillte Teoranta.
- STJUE de 17 de abril de 2018, asunto C-441/17, Comisión vs. Polonia.
- STJUE de 18 de octubre de 2018, asunto C-301/17, Comisión vs. Rumanía.
- STJUE de 21 de marzo de 2019, asunto C-498/17, Comisión vs. Italia.
- STJUE de 14 de marzo de 2024, asunto C-576/22, Comisión vs. España.

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- STC (Pleno) 32/1981, de 28 de julio.
- STC (Pleno) 18/1982, de 4 de mayo.
- STC (Pleno) 64/1982, de 4 de noviembre.
- STC (Pleno) 82/1982, de 21 de diciembre.
- STC (Pleno) 25/1983, de 7 de abril.
- STC (Pleno) 32/1983, de 28 de abril.
- STC (Pleno) 42/1983, de 20 de mayo.
- STC (Pleno) 76/1983, de 5 de agosto.
- STC (Pleno) 113/1983, de 6 de diciembre.
- STC (Sala Primera) 125/1983, de 26 de diciembre.
- STC (Pleno) 11/1984, de 2 de febrero.
- STC (Pleno) 87/1985, de 16 de julio.
- STC (Pleno) 102/1985, de 4 de octubre.
- STC (Pleno) 144/1985, de 25 de octubre.
- STC (Pleno) 137/1986, de 6 de noviembre.
- STC (Pleno) 27/1987, de 27 de febrero.
- STC (Pleno) 15/1988, de 22 de enero.
- STC (Pleno) 13/1988, de 4 de febrero.
- STC (Pleno) 48/1988, de 22 de marzo.
- STC (Pleno) 49/1988, de 22 de marzo.
- STC (Pleno) 227/1988, de 29 de noviembre.
- STC (Pleno) 252/1988, de 20 de diciembre.
- STC (Pleno) 259/1988, de 22 de diciembre.
- STC (Pleno) 170/1989, de 19 octubre.
- STC (Pleno) 214/1989, de 21 de diciembre.
- STC (Pleno) 155/1990, de 18 de octubre.
- STC (Pleno) 66/1991, de 22 de marzo.
- STC (Pleno) 149/1991, de 4 de julio.
- STC (Pleno) 198/1991, de 17 de octubre.
- STC (Pleno) 236/1991, de 12 de diciembre.
- STC (Pleno) 79/1992, de 28 de mayo.
- STC (Pleno) 13/1992, de 6 de febrero.
- STC (Pleno) 146/1992, de 16 de octubre.
- STC (Pleno) 80/1993, de 8 de marzo.
- STC (Pleno) 141/1993, de 22 de abril.
- STC (Pleno) 243/1993, de 13 de julio.
- STC (Pleno) 102/1995, de 26 de junio.
- STC (Pleno) 68/1996, de 18 de abril.
- STC (Pleno) 161/1996, de 17 de octubre.
- STC (Pleno) 13/1998, de 22 de enero.
- STC (Pleno) 40/1998, de 19 de febrero.
- STC (Pleno) 109/1998, de 21 de mayo.
- STC (Pleno) 110/1998, de 21 de mayo.
- STC (Pleno) 118/1998, de 4 de junio.
- STC (Pleno) 147/1998, de 2 de julio.
- STC (Pleno) 148/1998, de 2 de julio.
- STC (Pleno) 227/1998, de 29 de noviembre.
- STC (Pleno) 166/2000, de 15 de junio.
- STC (Pleno) 45/2001, de 15 de febrero.
- STC (Pleno) 159/2001, de 5 de julio.
- STC (Pleno) 123/2003, de 19 de junio.
- STC (Pleno) 33/2005, de 17 de febrero.
- STC (Pleno) 252/2005, de 11 de octubre.
- STC (Pleno) 240/2006, de 20 de julio.
- STC (Pleno) 247/2007, de 12 de diciembre.
- STC (Pleno) 31/2010, de 28 de junio.
- STC (Pleno) 30/2011, de 16 de marzo.
- STC (Pleno) 32/2011, de 17 de marzo.
- STC (Pleno) 118/2011, de 5 de julio.
- STC (Pleno) 134/2011, de 20 de julio.
- STC (Pleno) 149/2011, de 28 de septiembre.
- STC (Pleno) 132/2012, de 19 de junio.
- STC (Sala Primera) 143/2012, de 2 de julio.
- STC (Pleno) 237/2012, de 13 de diciembre.
- STC (Pleno) 19/2013, de 31 de enero.
- STC (Pleno) 85/2013, de 11 de abril.
- STC (Pleno) 103/2013, de 25 de abril.
- STC (Sala Segunda) 166/2013, de 7 de octubre.
- STC (Sala Segunda) 20/2014, de 10 febrero.
- STC (Pleno) 106/2014, de 24 de junio.
- STC (Sala Segunda) 134/2014, de 22 de julio.

- STC (Pleno) 210/2014, de 18 de diciembre.
- STC (Pleno) 57/2015, de 18 de marzo.
- STC (Pleno) 103/2015, de 28 de mayo.
- STC (Pleno) 196/2015, de 24 de septiembre.
- STC (Pleno) 233/2015, de 5 de noviembre.
- STC (Pleno) 41/2016, de 3 de marzo.
- STC (Pleno) 111/2016, de 9 de junio.
- STC (Pleno) 141/2016, de 21 de julio.
- STC (Pleno) 152/2016, de 22 de septiembre.
- STC (Pleno) 168/2016, de 6 de octubre.
- STC (Pleno) 180/2016, de 20 de octubre.
- STC (Pleno) 44/2017, de 27 de abril.
- STC (Pleno) 107/2017, de 21 de septiembre.
- STC (Pleno) 15/2018, de 22 de febrero.
- STC (Pleno) 69/2018, de 21 de junio.
- STC (Pleno) 137/2018, de 13 de diciembre.
- STC (Pleno) 87/2019, de 20 de junio.
- STC (Pleno) 105/2019, de 19 de septiembre.
- STC (Pleno) 82/2020, de 15 de julio.
- STC (Pleno) 19/2022, de 9 de febrero.
- STC (Pleno) 10/2023, de 23 de febrero.
- STC (Pleno) 25/2024, de 13 de febrero.

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO

- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 9 de mayo de 1986.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 14 de julio de 1986.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 15 de diciembre de 1986.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 29 de mayo de 1987.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 5 de diciembre de 1988.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 17 de febrero de 1989.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) de 25 de abril de 1989.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 14 de septiembre de 1989.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 17 de julio de 1990.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 12 de febrero de 1991.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 21 de marzo de 1991.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 22 de marzo de 1991.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 9 de mayo de 1991.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 2 de febrero de 1993.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 27 de noviembre de 1993.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 22 de septiembre de 1994 (recurso de casación núm. 1394/1992).
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 3 de octubre de 1994 (recurso de casación núm. 2694/1990).
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 18 de abril de 1995.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 30 de septiembre de 1995.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 18 de diciembre de 1995.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 6 de febrero de 1996.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) núm. 3313/1997, de 12 de mayo de 1997.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 23 de mayo de 1997.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 15 de diciembre de 1997.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 17 de julio de 2000 (recurso de casación núm. 5631/1994).
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª) de 9 de mayo de 2001 (recurso de casación núm. 808/1997).
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 24 de junio de 2004.
- STS (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª) de 20 de octubre de 2004.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 20 de enero de 2005 (recurso de casación núm. 6904/2001).
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección 6ª) de 14 de marzo de 2006.
- STS (Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 5ª) de 18 de octubre de 2006.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 31 de octubre de 2006.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 26 de abril de 2007.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) núm. 7387/2007, de 31 de octubre de 2007 (recurso de casación núm. 9858/2003).
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) de 27 de noviembre de 2007.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 15 de diciembre de 2009 (recurso de casación núm. 496/2009).
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) núm. 2551/2010, de 14 de mayo de 2010 (recurso de casación núm. 2398/2006).
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 1 de febrero de 2012.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 16 de enero de 2014.
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 58/2016, de 20 de enero de 2016 (recurso de casación núm. 1198/2014).
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 1366/2016, de 9 de junio de 2016 (recurso de casación núm. 2284/2015).
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) núm. 1100/2021, de 29 de julio (recurso de casación ordinario núm. 223/2020).
- STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) núm. 179/2023, de 15 de febrero (recurso de casación núm. 430/2021).

SENTENCIAS DE LA AUDIENCIA NACIONAL

- SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 1364/2003, de 24 de septiembre.
- SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 2876/2005, de 1 de junio.
- SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 444/2006, de 2 de marzo.
- SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 1451/2006, de 16 de marzo.
- SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 328/2012, de 24 de enero.
- SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 159/2016, de 3 de diciembre.
- SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 64/2018, de 2 de febrero.
- SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 3468/2019, de 31 de mayo.
- SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 3166/2021, de 20 de julio.
- SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 4699/2021, de 14 de octubre.
- SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 1307/2023, de 16 de marzo.
- SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 71/2024, de 25 de enero.
- SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 789/2024, de 8 de febrero.

SENTENCIAS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LAS CC.AA.

TSJ de Andalucía, Ceuta y Melilla

- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 2ª) núm. 2867/2003, de 27 de octubre.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 1057/2009, de 13 de julio.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 2751/2012, de 22 de octubre.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 2ª) núm. 1571/2015, de 14 de septiembre.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 2ª) núm. 2027/2016, de 25 de julio.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sevilla, Sección 3ª) núm. 417/2018, de 3 de mayo.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 72/2018, de 12 de julio.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 1380/2018, de 12 de julio.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 2ª) núm. 761/2019, de 2 de abril.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 3ª) núm. 1305/2021, de 5 de abril.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sevilla, Sección 3ª) núm. 1131/2021, de 30 de junio.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sevilla, Sección 3ª) núm. 907/2021, de 19 de octubre.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sevilla, Sección 3ª) núm. 1172/2022, de 7 de septiembre.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sevilla, Sección 3ª) núm. 1708/2022, de 21 de diciembre.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 5286/2022, de 22 de diciembre.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sevilla, Sección 3ª) núm. 141/2023, de 6 de febrero.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sevilla, Sección 3ª) núm. 672/2023, de 14 de junio.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sevilla, Sección 3ª) núm. 991/2023, de 4 de octubre.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sevilla, Sección 3ª) núm. 1087/2023, de 8 de noviembre.

- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 1173/2023, de 11 de mayo.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 2843/2023, de 19 de octubre.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Málaga, Sección 1ª) núm. 215/2024, de 1 de febrero.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 337/2024, de 23 de febrero.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 338/2024, de 23 de febrero.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 339/2024, de 23 de febrero.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 344/2024, de 23 de febrero.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 345/2024, de 23 de febrero.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 347/2024, de 23 de febrero.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 418/2024, de 29 de febrero.
- STSJ de Andalucía (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Granada, Sección 1ª) núm. 442/2024, de 29 de febrero.

TSJ de Aragón

- STSJ de Aragón (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 90/2000, de 4 de febrero.

TSJ de Asturias

- STSJ de Asturias (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 986/2006, de 31 de mayo.

TSJ de las Islas Baleares

STSJ de Islas Baleares (Sala de lo Contencioso-Administrativo) núm. 254/2002, de 8 de marzo.

TSJ de Canarias

- STSJ de Canarias (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Las Palmas) núm. 204/1998, de 13 de febrero.
- STSJ de Canarias (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Santa Cruz de Tenerife) núm. 541/1998, de 14 de mayo.
- STSJ de Canarias (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Santa Cruz de Tenerife) núm. 980/1998, de 11 de septiembre.

TSJ de Cantabria

- STSJ de Cantabria (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), núm. 283/2006, de 22 de mayo,
- STSJ de Cantabria (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 390/2018, de 28 de septiembre.

TSJ de Castilla y León

- STSJ de Castilla y León (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Valladolid, Sección 1ª) núm. 1766/2008, de 18 de julio.

TSJ de Cataluña

- STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) núm. 878/2009, de 30 de septiembre de 2009.
- STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) núm. 441/2012, de 8 de junio de 2012.

- STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) núm. 441/2013, de 31 de mayo de 2013.
- STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) núm. 125/2017, de 8 de marzo de 2017.
- STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) núm. 264/2017, de 11 de mayo de 2017.
- STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) núm. 943/2018, de 27 de diciembre de 2018.
- STSJ de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) núm. 3682/2020, de 22 de septiembre de 2020.

TSJ de la Comunidad Valenciana

- STSJ de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 1092/2007, de 3 de septiembre.
- STSJ de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 1366/2012, de 10 de diciembre.
- STSJ de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 552/2015, de 12 junio de 2015.
- STSJ de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 232/2018, de 29 de marzo.

TSJ de Extremadura

- STSJ de Extremadura (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 175/2007, de 11 de julio.

TSJ de Galicia

- STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 1643/2001, de 19 de diciembre.
- STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 159/2004, de 20 de febrero.
- STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 159/2004, de 20 de febrero.
- STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 134/2012, de 9 de febrero.
- STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) núm. 134/2012, de 9 de febrero.
- STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 176/2017, de 5 de abril.
- STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 257/2020, de 22 de junio.
- STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 337/2020, de 19 de julio.

TSJ de Madrid

- STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 1349/2006, de 18 de julio de 2006.
- STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 1763/2008, de 25 de septiembre de 2008.
- STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 301/2015, de 25 de marzo.
- STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 301/2015, de 25 de marzo.
- STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 10760/2022, de 15 de septiembre.
- STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 1103/2023, de 2 de febrero.

TSJ de Navarra

- STSJ de Navarra (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única) núm. 1327/1999, de 31 de julio de 1999.

- STSJ de Navarra (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 9/2011, de 19 de enero.

TSJ de la Región de Murcia

- STSJ de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 682/2002, de 29 de junio.
- STSJ de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 203/2003, de 28 de marzo.
- STSJ de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª) núm. 67/2022, de 10 de marzo.
- STSJ de Murcia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª) núm. 467/2023, de 5 de octubre.

SENTENCIAS DE JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Cataluña

- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Barcelona (Comunidad Autónoma de Cataluña) núm. 163/2014, de 17 de junio de 2014.
- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 15 de Barcelona (Comunidad Autónoma de Cataluña) núm. 169/2014, de 17 de julio de 2014.
- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Barcelona (Comunidad Autónoma de Cataluña) núm. 171/2014, de 26 de junio de 2014.
- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 7 de Barcelona (Comunidad Autónoma de Cataluña) núm. 213/2014, de 8 de julio de 2014.
- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Barcelona (Comunidad Autónoma de Cataluña) núm. 116/2015, de 29 de abril de 2015.
- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 15 de Barcelona (Comunidad Autónoma de Cataluña) núm. 176/2015, de 30 de junio de 2015.

La Rioja

- Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Logroño (Comunidad Autónoma de La Rioja) núm. 172/2018, de 23 de mayo.

ÍNDICE DE FIGURAS Y TABLAS

FIGURAS		Página
Figura 1 -	Proporción de masas de agua con buena calidad del agua (porcentaje)	53
Figura 2 -	Programas para la aplicación de los Estados miembros - costes de inversión anual per cápita previstos para la instalación y la renovación de los sistemas colectores de aguas residuales y las plantas de tratamiento (EUR/habitante/año)	57
Figura 3 -	Gastos adicionales per cápita para los sistemas de aguas residuales (AR) y de agua potable (SA) para 2030 (EUR/habitante/año)	58
Figura 4 -	Valoración de los principales problemas de la red de alcantarillado (valoración sobre 5)	65
Figura 5 -	Valoración de los principales problemas de la red de alcantarillado por tipo de municipio (valoración sobre 5)	66
Figura 6 -	Principales problemas en la gestión de las EDAR (valoración sobre 5)	67
Figura 7 -	Principales problemas en la gestión de las EDAR por tipo de municipio (valoración sobre 5)	68
Figura 8 -	Volumen de agua reutilizada (hm ³ /año)	77
Figura 9 -	El ciclo urbano del agua según NILSA	87
Figura 10 -	Inversión media por país en materia hídrica	100
Figura 11 -	Visión general de las zonas sensibles y sus zonas de captación en la UE	204
Figura 12 -	Índice de cumplimiento de los artículos 3, 4 y 5 en la UE (porcentaje de carga de aguas residuales de las aglomeraciones que cumplieron con un artículo determinado)	229
Figura 13 -	Tendencias históricas en los índices de cumplimiento de los artículos 3, 4 y 5 (1998-2016)	230
Figura 14 -	Reducción de las cargas de demanda bioquímica de oxígeno (DBO), en toneladas/año, en las aguas residuales tratadas.	231
Figura 15 -	Número de municipios entre 1.000 y 2.000 habitantes afectados por las obligaciones de la Nueva Directiva	273
Figura 16 -	Número de municipios por debajo de 1.000 habitantes	274
Figura 17 -	Mapa hidro-político de España	344
Figura 18 -	Régimen de gestión en el alcantarillado y en la depuración (% de población)	490
Figura 19 -	Régimen de gestión en depuración por CC.AA. (% de población)	491
Figura 20 -	Existencia de ordenanza de vertidos por % de población	495
Figura 21 -	Existencia de ordenanza de vertidos por tipo de municipio (% de población)	496
Figura 22 -	Organismo que aprueba las tarifas de los servicios de alcantarillado y depuración (% de población)	499
Figura 23 -	Renovación o rehabilitación sistemática de la red de alcantarillado por tipo de población (% de población)	508
Figura 24 -	Renovación o rehabilitación de la red de alcantarillado por CC.AA. (% de red/año)	510

TABLAS		Página
Tabla 1 -	Ubicación de los colectores según la normativa de cada Comunidad Autónoma	93
Tabla 2 -	Obligación de implantar sistemas colectores y su excepción según la DTARU	183
Tabla 3 -	Grado de incumplimiento de la obligación de determinación y revisión de las zonas sensibles	201 - 202
Tabla 4 -	Obligación de tratamiento de las aguas residuales con carácter previo a su vertido que entren en los sistemas colectores en las zonas comunes en la DTARU	212
Tabla 5 -	Obligaciones de tratamiento de las aguas residuales con carácter previo a su vertido que entren en los sistemas colectores en las zonas sensibles en la DTARU	213
Tabla 6 -	Obligación de tratamiento de las aguas residuales con carácter previo a su vertido que entren en los sistemas colectores en las zonas menos sensibles en la DTARU	214
Tabla 7 -	Hitos para el cumplimiento de la obligación de diseñar y establecer para ciertas aglomeraciones los planes de gestión integrada de las aguas residuales urbanas.	247
Tabla 8 -	Obligaciones en relación con el tratamiento secundario y excepciones al mismo en la Nueva Directiva	253
Tabla 9 -	Obligaciones en relación con el tratamiento terciario y excepciones al mismo en la Nueva Directiva	254
Tabla 10 -	Obligaciones en relación con el tratamiento cuaternario en la Nueva Directiva	255
Tabla 11 -	Ratio neutralidad energética actual en España	264
Tabla 12 -	Criterios e indicadores de priorización de las obras según el Plan DSEAR	330
Tabla 13 -	Priorización de criterios ambientales según el Plan DSEAR	332
Tabla 14 -	Obligación de implantar sistemas colectores y posibilidad de implantar sistemas individuales en el RDLNTARU	452
Tabla 15 -	Obligación de tratamiento de las aguas residuales en las zonas comunes en el RDLNTARU	453
Tabla 16 -	Obligación de tratamiento de las aguas residuales en las zonas sensibles en el RDLNTARU	454
Tabla 17 -	Obligación de tratamiento de las aguas residuales en las zonas menos sensibles en el RDLNTARU	455
Tabla 18 -	Entes instrumentales encargados del saneamiento y la depuración en las CC.AA.	757