

CAPÍTULO II. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE ESTADO, COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTES LOCALES EN MATERIA DE VERTIDOS. LA EXISTENCIA DE ABUNDANTES ENTRECRUZAMIENTOS COMPETENCIALES Y LA NECESARIA ARTICULACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LAS DIFERENTES ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PARA GARANTIZAR UNA ACTUACIÓN COHERENTE EN ESTA MATERIA

Una vez analizado el Derecho internacional y comunitario aplicable, así como la extensión de la competencia de la Comunidad Europea en materia de vertidos, este capítulo tiene por objeto el estudio del régimen de distribución de competencias entre Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales en este ámbito. Teniendo en cuenta que el marco jurídico de la gestión de las aguas en general -y de los vertidos, en particular- es en nuestro Estado una combinación de las medidas comunitarias y de las medidas nacionales y teniendo presente que la intervención comunitaria en esta materia no altera, como ha señalado reiteradamente la jurisprudencia constitucional, el sistema de reparto competencial existente a nivel interno, es necesario, como paso previo obligado para adentrarnos en el capítulo siguiente en la regulación de los vertidos en el ordenamiento jurídico español y, posteriormente, en el análisis de la intervención administrativa sobre los mismos, determinar el papel que corresponde a cada una de las Administraciones internas en su ordenación. En la medida en que nuestra CE ha optado por un sistema de poder descentralizado en distintos niveles territoriales, resulta imprescindible que el análisis de la normativa española sobre los vertidos y de la intervención administrativa sobre los mismos vaya precedido de un marco clarificador en el que se analicen las competencias que residen en los diferentes niveles de intervención pública. Esta tarea es fundamental para esclarecer qué actuaciones pueden válidamente realizar en este ámbito, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas y los Entes Locales.

La materia "vertidos" no es en sí misma objeto de atribución competencial al Estado o a las Comunidades Autónomas en los arts. 148 y 149 CE. Sin embargo, a pesar de esta ausencia de mención constitucional expresa -común, por lo demás, a muchas otras submaterias ambientales, tales como la evaluación de impacto ambiental, los residuos, la contaminación atmosférica, los espacios naturales protegidos...-, son numerosos los títulos competenciales implicados en el régimen de los vertidos¹. Entre ellos, podemos destacar los de aguas, medio ambiente, pesca fluvial, ordenación del territorio...

Partiendo de este dato, es necesario descubrir el encuadramiento de los vertidos en alguno de los títulos materiales recogidos en la CE. Dicha tarea no resulta nada fácil si tenemos en cuenta la posibilidad de que una misma materia sea subsumible en diversas reglas competenciales en función del fin perseguido, la existencia de materias sobre las que actúan diversos títulos competenciales en función de su singularidad, la diversidad de competencias sobre un mismo espacio físico y la posibilidad de que sobre un recurso natural puedan operar diversos títulos competenciales². Elemento determinante para la

¹Sobre ello advierte SANZ RUBIALES, I., *Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 65.

²*Vid.* DOMPER FERRANDO, J., *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, vol. I, *Planteamientos constitucionales*, Madrid, Civitas, 1992, pp. 169-177.

subsunción de la ordenación de los vertidos en una materia competencial es, sin duda, su finalidad, que no es otra que la protección de la calidad de las aguas y, por ende, la protección del medio ambiente, en tanto que supraconcepto que engloba en su interior los recursos naturales y, entre ellos, el agua. Por lo tanto, el encuadramiento de la ordenación de los vertidos debe hacerse, en primer término, en el título de "protección del medio ambiente", tal y como ha establecido el TC. Sin embargo, ello no agota la problemática del reparto competencial existente en esta materia. En efecto, si bien es cierto que los vertidos son subsumibles en la protección ambiental, no es menos cierto que en este ámbito juega un papel decisivo el título competencial de aguas, hasta el punto de que modula decisivamente el ejercicio de funciones por parte de las diferentes Administraciones Públicas. En algunos casos, incluso, impide a las Comunidades Autónomas el ejercicio de determinadas funciones sobre los vertidos, aun habiendo asumido en sus EEAA tanto la función legislativa como la ejecutiva en materia ambiental. Por otra parte, la delimitación competencial quedaría inconclusa si nouviésemos en cuenta la implicación de otros muchos títulos competenciales que concurren en la ordenación de los vertidos y que conducen a un importante entrecruzamiento competencial e, incluso, a una cierta confusión. Nos referimos, por ejemplo, a la pesca fluvial o a la ordenación del territorio.

Seguidamente, nos adentraremos en el análisis del reparto competencial existente sobre los vertidos en aguas continentales, sobre la base del análisis de los títulos competenciales que inciden sobre esta materia. En la medida en que los vertidos constituyen uno de los aspectos a tener en cuenta en el momento de regular las aguas continentales y diseñar una política hidráulica moderna que dé respuesta a los objetivos, necesidades y demandas de calidad, hoy en alza, y en tanto en cuanto se incluye su regulación en la legislación de aguas, partiremos, en nuestra labor de delimitación de atribuciones entre los diferentes poderes públicos, de la exposición de la distribución de competencias en materia de aguas, en general (apartado II.1). A continuación, pro seguiremos con la distribución de competencias sobre los vertidos, en particular, a partir del análisis de la jurisprudencia constitucional recaída en la materia, que los reconduce al título competencial de "protección del medio ambiente" (apartado II.2) y con el análisis de otros títulos competenciales conexos con incidencia sobre su régimen jurídico (apartado II.3). Finalmente, concluiremos con algunas reflexiones en torno a la necesidad de articulación de las competencias de las diferentes Administraciones Públicas implicadas en pro de una intervención racionalizada y coherente sobre los vertidos (apartado II.4).

II.1. La distribución de competencias en materia de aguas como obligado punto de referencia

Dada la estrecha relación existente entre los vertidos y las aguas, en tanto que medio receptor de los mismos, vamos a realizar, en primer lugar, una aproximación a la distribución competencial en materia de aguas, a fin de determinar cómo actúa en los distintos niveles de Administración que componen nuestro Estado³. Nuestro objeto es

³A esta materia, profusamente tratada en nuestra doctrina, han dedicado especial atención diversos comentaristas a los que ahora nos remitimos. Destacamos a estos efectos los siguientes trabajos: ARIÑO ORTIZ, G., *El Proyecto de Ley de Aguas*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1985; DELGADO PIQUERAS, F., "La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de aguas: La Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 1988", en *Revista de Administración Pública*,

presentar un marco general de la distribución de competencias en materia de aguas, tema sobre el cual ya disponemos de jurisprudencia constitucional clarificadora, a los efectos de poder determinar posteriormente cómo opera la distribución de parcelas de poder entre los diversos entes intervinientes en materia de vertidos, aspecto sobre el cual aún existen algunos aspectos nebulosos y al que dedicaremos especial atención.

núm. 118, 1989, pp. 271-294; DELGADO PIQUERAS, F., *Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales*, Madrid, Tecnos, 1992, pp. 143-149; DEL SAZ CORDERO, S., *Aguas subterráneas, aguas públicas (El nuevo Derecho de aguas)*, Madrid, Marcial Pons, 1990, pp. 83-116; EMBID IRUJO, A., "Las competencias sobre las aguas continentales. Planteamiento normativo y realidad jurídica", en la obra colectiva dirigida por el mismo autor *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 17-47, trabajo publicado con el título "Las competencias constitucionales y estatutarias sobre las aguas continentales. Planteamiento normativo y realidad jurídica", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, 1993, pp. 37-79 (las citas se hacen a este último trabajo); EMBID IRUJO, A., "Competencias de las Administraciones Públicas en materia de agua", en LEÓN GROSS, J. (coord.), *Jornadas sobre Derecho de Aguas*, Pamplona, Aranzadi, 1999, pp. 43-62; FANLO LORAS, A., "Aragón, La Rioja, Cantabria y Navarra. Autonomía y reintegración foral", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "Legislación del agua en las Comunidades Autónomas", *cit.*, pp. 48-86; FANLO LORAS, A., "Competencias en materia de aguas de las Comunidades Autónomas que pertenecen a cuencas intercomunitarias (el caso de Aragón, La Rioja, Cantabria y Navarra)", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 255-256, 1992, pp. 549-598; FANLO LORAS, A., "La articulación de las competencias de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 10, 1997, pp. 63-114, también publicado en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Gestión del agua y medio ambiente*, Madrid, Civitas, 1997, pp. 125-188 (las citas se hacen a este último trabajo); GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA, J. L., *Comentarios a la Ley de Aguas*, Madrid, Publicaciones Abella, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 1985; GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JAUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., *Comentarios a la Ley de Aguas*, Madrid, Civitas, 1987, pp. 79-91; GUAITA, A., *Derecho administrativo: aguas, montes, minas*, 2ª edición, Madrid, Civitas, 1986 [1982], pp. 129-134; MARTÍN MATEO, R.; JUÁREZ SÁNCHEZ-RUBIO, C.; y BRU RONDA, C., *El reto del agua*, Alicante, Instituto de Cultura Juan Gil, 1989; MARTÍN MATEO, R., "El agua: bases institucionales", en *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, núm. 1, 1985, pp. 17-58; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "'Aguas subterráneas' y 'aguas que discurran íntegramente dentro del territorio' (Dictamen acerca de la posible incidencia de la nueva Ley de Aguas sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón)", en *Revista de Administración Pública*, núm. 113, 1987, pp. 401-424; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas", en *Revista de Administración Pública*, núm. 128, 1992, pp. 23-83, también recogido en su libro *Derecho de Aguas*, Madrid, Civitas, pp. 371-438 (las citas se hacen a este último trabajo); MARTÍNEZ BLANCO, A., "Repercusión de la Constitución Española de 1978 en el régimen de aprovechamiento de las aguas", en *Revista de Administración Pública*, núm. 99, 1982, pp. 375-398; MEILÁN GIL, J. L. y RODRÍGUEZ ARANA, J. F., "Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de aguas: especial referencia a los casos gallego y canario", en *Autonomías. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 11, 1990, pp. 29-48; MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "La Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985: análisis institucional", en GALLEGÓ ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., *El Derecho de Aguas en España*, vol. I, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1986, en especial, pp. 543-590; MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, 1982, pp. 527-532; ORTIZ DE TENA, M. C., *Planificación hidrológica*, Madrid, Marcial Pons, 1994, pp. 109-188; ORTIZ DÍAZ, J., "Competencias establecidas en la Constitución y en los Estatutos de las Comunidades Autónomas respecto al sector hidráulico", en *Revista de Administración Pública*, núm. 99, 1982, pp. 37-76; PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho Administrativo*, vol. III, 8ª edición, Madrid, Marcial Pons, 2000, pp. 101-157; SALVADOR SANCHO, A. (coord.), *Ley de Aguas: análisis de la jurisprudencia constitucional*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1990; SALVADOR SANCHO, A., "Competencias estatales, autonómicas y locales en las políticas de medio ambiente", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 274-275, 1997, pp. 627-657, en especial, pp. 636-644; SÁNCHEZ BLANCO, A., "Recursos y aprovechamientos hidráulicos", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 34, 1982, pp. 425-439; SÁNCHEZ BLANCO, A., "Distribución constitucional de competencias en materia de recursos naturales (aguas, minas, montes)", en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, tomo IV, Madrid, Civitas, 1991, pp. 3567-3669; SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, pp. 65-79.

Sin duda, la intervención de las Administraciones Públicas sobre el agua ha sido uno de los temas que mayor problemática jurídica ha suscitado e, incluso hoy día, continúa planteando⁴. A este tema dedicamos las páginas que siguen. Para abordar su tratamiento, hemos optado por acometer, en primer término, el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas (apartado II.1.1), dejando para un momento posterior el análisis de las competencias locales (apartado II.1.2).

II.1.1. La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas: la superación de los iniciales problemas interpretativos del marco constitucional y estatutario

En este epígrafe vamos a adentrarnos en el estudio del sistema de distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas sobre los recursos hídricos. Para ello, analizaremos los criterios constitucionales de reparto competencial (apartado II.1.1.1); las previsiones contenidas originariamente en los EEAA (apartado II.1.1.2); el sistema adoptado por la LA -actualmente recogido en el TRLA-, y la interpretación realizada por la jurisprudencia constitucional (apartado II.1.1.3); y el panorama actual, tras la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE⁵, y las posteriores reformas estatutarias (apartado II.1.1.4). Dicho análisis nos permitirá extraer algunas conclusiones al respecto (apartado II.1.1.5).

II.1.1.1. Las previsiones de la Constitución Española: la dualidad de criterios constitucionales de reparto de competencias. Entre el criterio del interés y el criterio del territorio

La CE se refiere al régimen de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en los arts. 148 -establece el listado de competencias susceptibles de ser asumidas por las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía a través del procedimiento establecido en el art. 143 de la misma- y 149 -establece las competencias exclusivas del Estado y las abiertas a las Comunidades Históricas y a las que accedieron a la autonomía por la vía del art. 151 CE-. Mencionan expresamente las aguas los arts. 148.1.10 y 149.1.22 CE. El primero de estos preceptos permite que todas las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de "proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad

⁴Respecto a la enorme problemática competencial planteada sobre los recursos hídricos, se muestra especialmente crítico EMBID IRUJO, A., "Competencias...", *cit.*, p. 44, que se refiere a ello como un fenómeno "patológico". Señala este autor: "*Que en la consideración del derecho temas formales (las competencias) puedan gozar de preeminencia sobre los temas de fondo (régimen jurídico de propiedad y utilización, por ejemplo) no es un buen signo en relación a la salud de un ordenamiento jurídico. Me parece evidente que el derecho de aguas interesante, atractivo, el que contribuye al cambio de la sociedad, es el sustantivo, el que trata las cuestiones de fondo. El derecho de aguas que considera al agua como un recurso natural y se plantea su utilización y protección, el régimen concesional y su problemática vinculada a la cuestión de la rigidez o de la flexibilidad, los problemas del régimen económico-financiero y, en general, los aspectos económicos del aprovechamiento del agua... Ahí está el núcleo de la problemática jurídica, a donde los juristas se tienen que dirigir con gusto y lápiz afilado, afinando su instrumentario, poniendo lo mejor de su capacidad de juicio e interpretación al servicio de los valores y finalidades colectivas a que debe naturalmente servir el ordenamiento jurídico...*" (p. 44).

⁵BOE núm. 308, de 24 de diciembre de 1992.

Autónoma; las aguas minerales y termales". Por su parte, el segundo reserva 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".

De la redacción literal de estos preceptos deriva que, para el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de aguas, se combinan en la CE dos criterios no coincidentes, con las dificultades interpretativas que ello conlleva. En tanto que el art. 148.1.10 CE utiliza el criterio del interés para determinar las posibles competencias autonómicas⁶, el art. 149.1.22 CE se sirve del criterio territorial para fijar la competencia estatal, acrecentándose la dificultad para delimitar el ámbito competencial correspondiente al Estado y a las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, en la medida en que las competencias estatales se hacen depender en el art. 149.1.22 CE de la existencia de "aguas" que "discurran por más de una Comunidad Autónoma", resultaba de capital importancia fijar la interpretación de estos conceptos, que ofrecía diferentes opciones (cursos de agua considerados aisladamente o la totalidad de la cuenca hidrográfica en que éstos se insertan), ya que la extensión de las competencias autonómicas dependía, precisamente, de la interpretación que de los mismos finalmente se realizase⁷.

Si bien del sistema constitucional de reparto de competencias resultaba que las Comunidades Autónomas de autonomía gradual únicamente podían extender sus competencias hasta lo preceptuado en el art. 148.1.10 CE (aprovechamientos de su interés), en tanto que las de autonomía inicial amplia podían llevar sus competencias, además de a los confines de este precepto, a las competencias no reservadas al Estado por el art. 149.1.22 CE (aguas que discurran dentro de su Comunidad Autónoma), se hizo necesario interpretar estos dos preceptos constitucionales, con el objeto de sentar las bases que permitieran clarificar los respectivos ámbitos de actuación estatal y autonómico.

Sin embargo, las interpretaciones doctrinales que se realizaron, dada la confluencia de los dos criterios mencionados, distaron mucho de ser unánimes, hasta el punto de que ha sido una de las materias competenciales que mayor debate ha suscitado. Simplificando los términos del mismo, a partir de la interpretación conjunta de los arts. 148.1.10 y 149.1.22 CE, podemos diferenciar dos posturas doctrinales:

-Un grupo de autores (L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER⁸, S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER⁹, ORTIZ DÍAZ¹⁰, SÁNCHEZ BLANCO¹¹) ha sostenido que las

⁶Este criterio también es utilizado por la CE en relación a otras materias, como las obras públicas. Así, el art. 148.1.4 posibilita la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de competencias sobre "Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio" y el art. 149.1.24 reserva al Estado la competencia exclusiva sobre "obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma".

⁷Vid. MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "La Ley de Aguas...", en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, p. 550.

⁸MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "'Aguas subterráneas'...", *cit.*, pp. 401-424.

competencias sobre legislación, ordenación y concesión de todos los recursos hidráulicos corresponden al Estado de forma exclusiva, independientemente de que las aguas sobre las que se ejerce la competencia sean inter o intracomunitarias, negando, de este modo, a las Comunidades Autónomas, la posibilidad de asumir competencias sobre los recursos¹². En cambio, en relación con los aprovechamientos, la competencia sería, en el caso de las aguas intercomunitarias, del Estado y, en el caso de las aguas intracomunitarias, de las Comunidades Autónomas. Éstas poseerían sobre los mismos competencias sobre proyectos, construcción y explotación¹³.

-Otro grupo de autores (ARIÑO ORTIZ¹⁴, MARTÍN MATEO¹⁵, MARTÍNEZ BLANCO¹⁶, MEILÁN GIL y RODRÍGUEZ ARANA¹⁷, MENÉNDEZ REXACH y DÍAZ LEMA¹⁸, MUÑOZ MACHADO¹⁹), en una posición más favorable a las competencias autonómicas, ha desechado la primera de las interpretaciones, de vocación centralista, entendiendo que ni el tenor literal, ni la tramitación parlamentaria de la CE, ni el principio de unidad normativa y de gestión de las aguas en que se inspira son motivo suficiente para justificar que las competencias correspondan predominantemente al Estado. Desde esta perspectiva, este sector doctrinal otorga preeminencia como criterio de reparto competencial al dato de la localización geográfica de las aguas²⁰. Se interpreta así que el inciso final del art. 149.1.22

⁹MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La política hidráulica", en *Administración y Constitución*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1981, pp. 238-242; también en "Competencias constitucionales...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, pp. 371-438.

¹⁰ORTIZ DÍAZ, J., "Competencias...", *cit.*, pp. 37-76.

¹¹SÁNCHEZ BLANCO, A., "Recursos...", *cit.*, pp. 425-439.

¹²Esta interpretación se sostiene en varios argumentos: en primer lugar, en la consideración de que el inciso final del art. 149.1.22 CE ("cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma") se refiere sólo a los aprovechamientos hidráulicos, pero no a la legislación, ordenación y concesión de los recursos, que constituyen en todo caso competencias estatales. En segundo lugar, en la propia tramitación parlamentaria del art. 149.1.22 CE, de la cual se desprende la voluntad de reservar al Estado la legislación, ordenación y concesión de los recursos hidráulicos (sobre la tramitación parlamentaria de los arts. 148.1.10 y 149.1.22 CE, *vid.* MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., *Materiales para una Constitución. Los trabajos de un profesor en la Comisión Constitucional del Senado*, Madrid, Akal, 1984, pp. 318-355). En tercer lugar, en el principio de unidad de gestión de las aguas. En opinión de ORTIZ DE TENA, M. C., "Planificación Hidrológica", *cit.*, "En el fondo de esta postura interpretativa está latente la concepción del agua como un recurso sin fronteras. La ubicación física del agua en cuencas naturales, es un hecho decisivo que hace que los autores se inclinen hacia una postura de unidad normativa y de gestión desde la cual las competencias sobre las aguas se ordenen principalmente en función de las cuencas hidrográficas y no sobre los límites administrativos de las Comunidades Autónomas" (p. 134).

¹³*Vid.* una síntesis de esta posición en ORTIZ DÍAZ, J., "Competencias...", *cit.*, pp. 44-45.

¹⁴ARIÑO ORTIZ, G., "El Proyecto de Ley de Aguas", *cit.*, p. 96.

¹⁵MARTÍN MATEO, R., "El agua...", *cit.*, pp. 44 y ss.

¹⁶MARTÍNEZ BLANCO, A., "Repercusión...", *cit.*, pp. 375-398.

¹⁷MEILÁN, J. L. y RODRÍGUEZ-ARANA, J. F., "Las competencias...", *cit.*, pp. 29-48.

¹⁸MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "La Ley de Aguas...", en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, pp. 543-590.

¹⁹MUÑOZ MACHADO, S., "Derecho público de las Comunidades Autónomas", *cit.*, pp. 527 y ss.

²⁰*Vid.* por todos MEILÁN, J. L. y RODRÍGUEZ-ARANA, J. F., "Las competencias...", *cit.*, los cuales entienden que "el criterio decisivo para la distribución de competencias en materia de aguas entre el Estado y la Comunidad autónoma es el territorial, según que las aguas discurran o no por más de una Comunidad

CE ("cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma") afecta tanto a los "recursos" como a los "aprovechamientos", lo que permitiría a las Comunidades Autónomas -en un primer momento, únicamente las de autonomía plena, ya que las que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE tenían limitado su ámbito competencial al art. 148 CE y, en consecuencia, únicamente podían asumir competencias sobre proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad respectiva- asumir competencias tanto sobre los "recursos" como sobre los "aprovechamientos" en las aguas que discurren íntegramente por su territorio²¹.

Además de todos los problemas interpretativos señalados, cabe destacar una omisión significativa. Nos referimos al silencio absoluto del Texto constitucional en torno a las aguas subterráneas (únicamente se mencionan "las aguas minerales y termales"). Esta ausencia de referencia expresa dio lugar, también, a opiniones encontradas. Por una parte, un sector de la doctrina (ARIÑO ORTIZ²², L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER²³,

autónoma. Ese criterio se entiende referido a todos los aspectos del régimen jurídico de las aguas, tanto por lo que se refiere a la legislación, ordenación y concesión de recursos, como de los aprovechamientos" (p. 36).

²¹Se desprende de esta interpretación que para estos autores existe identificación entre "recursos" y "aprovechamientos". Sin embargo, MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "La Ley de Aguas...", en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, aunque han mantenido esta tesis interpretativa, no han asumido la identificación entre ambos conceptos constitucionales, lo que les permitía sostener una posición ampliatoria de las competencias autonómicas. En su opinión, el criterio de la localización de las aguas no se aplica en los mismos términos a los "recursos" y a los "aprovechamientos". Por ello, *"en los 'aprovechamientos' el criterio de la localización del agua se refiere solamente al caudal aprovechado y no a la localización del 'recurso' de que dicho caudal procede. Es decir, que el criterio de la cuenca hidrográfica se aplicaría a los 'recursos', mientras que en el caso de los aprovechamientos, la competencia podría corresponder a las Comunidades Autónomas cuando el caudal concedido para el aprovechamiento discurra íntegramente por el territorio de aquéllas, lo que sucederá cuando los canales, acequias, conducciones y demás obras construidas para el encauzamiento artificial de las aguas objeto del aprovechamiento se localicen en su totalidad en el territorio de una Comunidad"* (p. 561). Por esta vía, podría producirse una ampliación efectiva de la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de aprovechamientos, ya que *"aunque los recursos sean intercomunitarios (porque la cuenca exceda del ámbito territorial de una Comunidad), los aprovechamientos podrán ser intracomunitarios (y, por tanto, de competencia autonómica) cuando las aguas derivadas artificialmente no salgan del territorio de la Comunidad"* (p. 561).

EMBID IRUJO, A., "Las competencias constitucionales...", *cit.*, refiriéndose a esta tesis -reflejada en dos dictámenes del Consejo de Estado de 30 de abril de 1987-, se manifiesta en los siguientes términos: *"El ingenio puesto en marcha por Menéndez Rexach no permite desconocer lo artificioso, en última instancia, de la aplicación de su doctrina: la ampliación de la posición de las CCAA necesitaría de una inicial autorización del Estado a la Comunidad Autónoma correspondiente de un volumen de caudales sobre el que operaría la obra hidráulica siendo, a su vez, la entidad autorizada inicialmente nuevo concedente a favor de quienes fueran a utilizar la obra hidráulica. En la realidad, sin embargo, no es posible separar por CCAA, y por consiguientes obras hidráulicas, los volúmenes completos de una cuenca hidrográfica. La parcelación en el actuar del Estado, si bien podría ser beneficioso para los intereses de una Comunidad Autónoma, podría, en sí mismo, ser perjudicial para los intereses de otra y, por tanto y en última instancia, para los generales. A no ser que la autorización inicial se hiciese a título de precario -y ¿quién construiría costosas obras hidráulicas sobre un precario administrativo?- el Estado se vería imposibilitado de llevar a cabo una política real de distribución de caudales. O, por el contrario, podría hacerla insertando en sus esquemas diarios de comportamiento -más allá de las previsiones formales contenidas en la legislación de aguas- el instituto de la expropiación forzosa de los caudales concedidos"* (p. 46).

²²ARIÑO ORTIZ, G., "El Proyecto de Ley de Aguas", *cit.*, p. 103.

²³MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "Aguas subterráneas...", *cit.*, pp. 415-416 y 422-424.

MENÉNDEZ REXACH y DÍAZ LEMA²⁴, MEILÁN GIL y RODRÍGUEZ-ARANA²⁵, ORTIZ DÍAZ²⁶, SÁNCHEZ BLANCO²⁷) entendió que las aguas subterráneas, por aplicación del principio de unidad de ciclo hidrológico, se sujetaban al mismo régimen que las superficiales, lo que justificaba su omisión en la CE. Por otra, ciertos autores (MARTÍNEZ BLANCO²⁸, MARTÍN MATEO²⁹) consideraron que el silencio de la CE permitía que las Comunidades Autónomas de primer grado asumiesen la competencia exclusiva sobre las aguas subterráneas³⁰.

A continuación, veremos cómo estos criterios constitucionales de reparto competencial en materia de aguas se concretaron en los EEAA. Como tendremos ocasión de comprobar, el principio dispositivo que rige nuestro sistema autonómico dio lugar a un amplio abanico de fórmulas estatutarias que recogieron las competencias de las Comunidades Autónomas sobre las aguas en términos muy diferentes, introduciendo algunos factores que acrecentaron la complejidad en un tema, ya de por sí, bastante confuso.

II.1.1.2. Las previsiones contenidas originariamente en los Estatutos de Autonomía: su contribución al incremento del confusionismo en esta materia

En el momento de trasladar las previsiones constitucionales a sus EEAA, las Comunidades Autónomas no siguieron un modelo uniforme, sino que optaron por fórmulas diversas que, además, en la mayor parte de casos, no respetaron la literalidad del Texto constitucional. Entre las Comunidades Autónomas de autonomía plena, País Vasco³¹, Cataluña³², Galicia³³ y Navarra³⁴ asumieron únicamente competencia exclusiva sobre los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurriesen íntegramente dentro de su

²⁴MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "La Ley de Aguas...", en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, pp. 562-563.

²⁵MEILÁN GIL, J. L. y RODRÍGUEZ-ARANA, J. F., "Las competencias...", *cit.*, p. 39.

²⁶ORTIZ DÍAZ, J., "Competencias...", *cit.*, pp. 57-58.

²⁷SÁNCHEZ BLANCO, A., "Recursos...", *cit.*, p. 429.

²⁸MARTÍNEZ BLANCO, A., "Repercusión...", *cit.*, p. 393.

²⁹La posición de MARTÍN MATEO, R., "El agua...", *cit.*, es más matizada: "*Los acuíferos independientes, productos de la acumulación de aguas de lluvia, no incorporados al manto subálveo de los ríos entran en el dominio público autonómico*" (p. 48).

³⁰MARTÍNEZ BLANCO, A., "Repercusión...", *cit.*, considera que "*Las competencias sobre aguas subterráneas, pues, como competencia residual, han sido asumidas por las Comunidades Autónomas que podrían hacerlo constitucionalmente, es decir, por las Comunidades Autónomas de primer grado. Sobre ellas tienen competencia exclusiva, incluida la facultad de legislar, a salvo los límites que, en todo caso, hay que fijar a las competencias estatutarias, y los controles a que está sometida la actividad de las Comunidades Autónomas*" (p. 393).

³¹Art. 10.11 Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el EA para el País Vasco (BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1979).

³²Art. 9.16 Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el EA de Cataluña (BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1979).

³³Art. 27.12 Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, por la que se aprueba el EA para Galicia (BOE núm. 101, de 28 de abril de 1981).

³⁴Art. 44.5 Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982).

territorio, sin incluir mención alguna a los recursos hidráulicos. Andalucía³⁵, en cambio, recogió en su EA la competencia exclusiva tanto sobre los recursos como sobre los aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas transcurriesen íntegramente por su territorio, agotando al máximo las posibilidades brindadas por el art. 149.1.22 CE.

También las Comunidades Autónomas de autonomía gradual adoptaron soluciones diversas. Un grupo de ellas (Murcia³⁶, Cantabria³⁷ y Asturias³⁸) incluyó en sus EEAA la competencia sobre proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la Comunidad cuando las aguas discurran íntegramente por su territorio. Otro grupo (Castilla y León³⁹ y Valencia⁴⁰), en cambio, excediéndose de los límites permitidos por el art. 148.1 CE, asumió competencias sobre los aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por su territorio. Otras Comunidades Autónomas (Castilla La Mancha⁴¹, Madrid⁴² y La Rioja⁴³), ciñéndose estrictamente a la literalidad del art. 148 CE, asumieron la competencia exclusiva sobre proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos y aguas minerales y termales. Por su parte, Baleares⁴⁴ y Canarias⁴⁵ previeron la competencia exclusiva sobre aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, aguas minerales y termales, sin establecer ningún límite al respecto. Mención aparte merece el caso de Extremadura⁴⁶, por asumir en su EA competencia sobre los proyectos, construcción, ordenación y explotación de los recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, cuando las aguas discurran íntegramente

³⁵Art. 13.12 Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el EA de Andalucía (BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982)

³⁶Art. 10.1.8 Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, por la que se aprueba el EA para la Región de Murcia (BOE núm. 146, de 19 de junio de 1982).

³⁷Art. 22.8 Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el EA para Cantabria (BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982).

³⁸Art. 10.1.8 Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el EA para Asturias (BOE núm. 9, de 11 de enero de 1982).

³⁹Art. 26.1.7 Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el EA de Castilla y León (BOE núm. 52, de 2 de marzo de 1983).

⁴⁰Art. 31.16 Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, por la que se aprueba el EA de la Comunidad Valenciana (BOE núm. 164, de 10 de julio de 1982).

⁴¹Art. 31.1.g) Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el EA de Castilla-La Mancha (BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982).

⁴²Art. 26.8 Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el EA de la Comunidad de Madrid (BOE núm. 51, de 1 de marzo de 1983).

⁴³Art. 8.1.4 Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, por la que se aprueba el EA de La Rioja (BOE núm. 146, de 10 de junio de 1982).

⁴⁴Art. 10.7 Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el EA para las Islas Baleares (BOE núm. 51, de 1 de marzo de 1983).

⁴⁵Art. 29.6 Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el EA de Canarias (BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982). *Vid.* Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencia de competencias de titularidad estatal para Canarias (BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982).

⁴⁶Art. 7.1.7 Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el EA de Extremadura (BOE núm. 49, de 26 de febrero de 1983).

dentro de su territorio. Finalmente, el caso extremo viene constituido por Aragón⁴⁷, cuyo EA, aun tratándose de una Comunidad que accedió a la autonomía por el procedimiento recogido en el art. 143 CE, le atribuyó la competencia exclusiva sobre recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente dentro de su territorio.

Por lo que respecta a las aguas subterráneas también hubo disparidad de criterios. Así, en relación a las Comunidades Autónomas de autonomía inicial plena, algunos EEAA (el vasco, el catalán y el valenciano), aprovechando el silencio de la CE, asumieron competencias exclusivas sobre las mismas -de forma separada a las que ostentaban sobre los aprovechamientos hidráulicos- con la salvedad de lo establecido en el art. 149.1.25 CE (competencia del Estado sobre las "bases del régimen minero y energético")⁴⁸. Otros, como el de Galicia⁴⁹, también asumieron esta competencia, pero sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.22 CE. El de Andalucía⁵⁰, por su parte, asumió competencia sobre las aguas subterráneas "cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio".

También algunas Comunidades Autónomas de autonomía gradual, a pesar de tener fijado el límite de su techo competencial en el art. 148 CE y no aparecer relacionadas en dicho precepto las aguas subterráneas, asumieron en sus EEAA competencia en bloque sobre las mismas⁵¹. Otras preveían la asunción de esta competencia transcurridos 5 años o en virtud

⁴⁷Art. 35.1.11 Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el EA de Aragón (BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982).

⁴⁸Los arts. 10.11 EA del País Vasco, 9.16 EA de Cataluña y 31.16 EA de la Comunidad Valenciana otorgan a sus respectivas Comunidades Autónomas competencia exclusiva sobre "aguas minerales, termales y subterráneas", sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.25 CE. También el art. 44.6 Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, establece como competencia exclusiva las "aguas minerales, termales y subterráneas, sin perjuicio de la legislación básica del Estado sobre el régimen minero y energético". Respecto a la Comunidad Autónoma canaria, su EA preveía la asunción de competencias sobre las "aguas superficiales y subterráneas, nacientes y recursos geotérmicos; captación, alumbramiento y consumo de aguas para fines agrícolas, urbanos e industriales" transcurridos 5 años o en virtud de transferencia o delegación de acuerdo con lo previsto en el art. 150.1 y 2 CE. Como han puesto de relieve MENÉNDEZ REXACH, A., y DÍAZ LEMA, J. M., "La Ley de Aguas...", en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, p. 554, estas facultades deben entenderse transferidas en virtud de la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto.

⁴⁹El art. 27.14 EA de Galicia atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre "las aguas subterráneas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.22 de la Constitución, y en el número 7 del presente artículo" (el número 7 del art. 27 EA de Galicia atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre "obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya ejecución o explotación no afecte a otra Comunidad Autónoma o provincia"). Esta referencia en el Estatuto gallego al art. 149.1.22 CE ha sido interpretada por MEILÁN GIL, J. L. y RODRÍGUEZ-ARANA, J., "Las competencias...", *cit.*, en el sentido de que "La competencia sobre las aguas subterráneas (...) corresponde a la Comunidad autónoma, salvo que se tratase de aguas subterráneas fluyentes, que discurriesen por más de una Comunidad autónoma" (p. 40).

⁵⁰Art. 13.12 EA de Andalucía, que atribuyó a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre "aguas subterráneas cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio".

⁵¹Es el caso de las Comunidades Autónomas de Aragón y Extremadura, cuyos EEAA asumieron competencia en bloque sobre "aguas minerales, termales y subterráneas" (arts. 35.1.11 y 7.1.7, respectivamente). MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "Aguas subterráneas...", *cit.*, refiriéndose al EA de Aragón, critica duramente esta asunción de competencias sobre las aguas subterráneas por parte de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE: "(...) al no estar incluida la referencia en el artículo 148 no hay base para una asunción de esta competencia por parte de Aragón, como no fuera

de transferencia o delegación en base al art. 150 CE⁵². Algunos EEAA, por el contrario, guardaron silencio al respecto (Asturias, Baleares, Madrid y La Rioja).

La conclusión que se extrae de esta somera referencia al contenido de los EEAA es, por un lado, la disparidad de criterios utilizados en todos ellos (en unos casos, se utiliza el criterio del interés de la Comunidad; en otros, el criterio territorial de localización de las aguas o, incluso, la combinación de ambos), así como la separación entre el régimen de las aguas superficiales y las subterráneas⁵³. Por otro, la falta de apego al tenor literal de la CE, así como el exceso de algunos EEAA de Comunidades Autónomas de autonomía gradual, al ir más allá del techo competencial permitido por el art. 148.1.10 CE. Y, paralelamente, la falta de mención en los EEAA de las Comunidades Autónomas de autonomía inicial amplia -a excepción de Andalucía- a la competencia sobre los "recursos"⁵⁴.

Por lo tanto, los EEAA, más que introducir claridad en la problemática de la delimitación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de aguas, contribuyeron a su enturbiamiento⁵⁵ y llegaron a plantear mayores interrogantes en torno al alcance real que debía darse a las competencias autonómicas sobre las aguas.

II.1.1.3. El criterio adoptado por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y su ratificación por la jurisprudencia constitucional. La Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, como punto y final de una encendida polémica

utilizando el procedimiento del artículo 150.2, que ya nos consta que no se ha utilizado. La mención a las aguas subterráneas en el Estatuto resulta así un mero flatus vocis, una palabra vacía y sin contenido (...) No tiene base y consistencia, es un precepto meramente decorativo y sin contenido. Y ello desde el momento mismo de su promulgación" (p. 423).

⁵²Es el caso de los EEAA de Cantabria, Murcia, Castilla-La Mancha y Castilla y León [arts. 25.1.a); 13.1.j); 35.1.a); y 29.1.7, respectivamente].

⁵³Así lo ponen de relieve MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "La Ley de Aguas...", en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, p. 551.

⁵⁴Algunos Reales Decretos de transferencias de funciones y servicios sí que incluyeron, en cambio, la referencia a los "recursos". Nos referimos a los Reales Decretos 2646/1985, de 27 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de obras hidráulicas (BOE núm. 22, de 25 de enero de 1986) y 2792/1986, de 30 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de obras hidráulicas (BOE núm. 24, de 28 de enero de 1987). De ellos se infiere la transferencia a estas dos Comunidades Autónomas -de manera excepcional, según la tónica seguida en las transferencias realizadas al resto de Comunidades Autónomas- de la ordenación de los recursos hidráulicos, lo cual, como ha puesto de relieve MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Competencias constitucionales...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, "va a ser además punto de arranque para la sanción implícita del concepto de cuenca intracomunitaria, lo que va a suponer la atribución a esa Comunidad de competencias en materia de recursos, aun cuando no están previstas en su Estatuto e, incluso, aun cuando expresamente tales competencias hubieran sido rechazadas" (p. 398). No obstante, téngase presente la reiterada jurisprudencia constitucional, según la cual los Decretos de transferencias o de traspasos no crean títulos competenciales ni alteran o modifican el orden de competencias establecido en el bloque de la constitucionalidad [*vid.* por todas, la Sentencia 118/1998, de 4 de junio (BOE de 3 de julio de 1998; ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Cruz Villalón), fundamento jurídico 12º]. Sobre los Decretos de transferencias en materia de aguas *vid.* el exhaustivo y detallado estudio de SÁNCHEZ BLANCO, A., "Distribución constitucional...", en "Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría", tomo IV, *cit.*, pp. 3590-3616.

⁵⁵En este sentido MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "La Ley de Aguas...", en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "El Derecho de Aguas en España", vol. I, *cit.*, p. 550. En idéntico sentido, EMBID IRUJO, A., "Las competencias constitucionales...", *cit.*, pp. 42-43.

En el estudio de la problemática competencial tiene una incidencia directa la LA (en la actualidad debemos estar al TRLA), cuya aprobación ha marcado un nuevo hito en la interpretación del complejo sistema de reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Esta Ley introduce algunas novedades importantes, de las cuales únicamente vamos a referirnos, brevemente, a tres de ellas, especialmente relevantes para afrontar la temática competencial que guía como fin último este capítulo. En primer lugar, debe destacarse la declaración como bienes de dominio público estatal, haciendo uso de la posibilidad brindada por el art. 132.2 CE⁵⁶, de todas las aguas continentales⁵⁷, independientemente de que discurran por más de una Comunidad Autónoma o se localicen íntegramente en el territorio de una de ellas⁵⁸. En segundo lugar, se introduce el principio de unidad de ciclo y ello supone, por tanto, la inclusión en el ciclo hidrológico de las aguas subterráneas renovables, que formarán, junto con las aguas superficiales, un recurso unitario integrante del dominio público hidráulico estatal. En tercer lugar, la LA, de entre las diversas opciones posibles en el marco constitucional y estatutario, se inclina por el criterio territorial de la "cuenca hidrográfica"⁵⁹ como regla delimitadora de competencias y, en consecuencia, rechaza que la expresión constitucional de "aguas [que] discurran por más de una Comunidad Autónoma" sea referible a los cursos de agua aislados. De este modo, la cuenca hidrográfica se erige en uno de los principios a que debe someterse el ejercicio de las funciones por el Estado⁶⁰; en criterio delimitador de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de concesiones y autorizaciones⁶¹; en criterio de base territorial para la organización administrativa estatal; y en base física de uno de los instrumentos fundamentales de la LA: la planificación hidrológica, en particular, los PPHHC.

⁵⁶El art. 132.2 CE establece que "Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley...". EMBID IRUJO, A., "Las competencias constitucionales...", *cit.*, ha destacado en este sentido la opción de la LA de constituirse en la "*Ley que según el art. 132.2 CE puede llevar a cabo la incorporación al dominio público de diversos bienes y la consiguiente negativa a permitir que fuese la ley autonómica la que tuviese algún tipo de intervención en la materia*" (p. 47).

⁵⁷*Vid.* art. 2 LA, modificado por la LMLA (actual art. 2 TRLA).

⁵⁸Como han puesto de relieve MEILÁN GIL, J. L. y RODRÍGUEZ-ARANA, J. F., "Las competencias...", *cit.*, esta declaración "*lleva consigo que esas aguas no son de dominio público autonómico -ni local-, circunstancia que no está impedida constitucionalmente, ha sido utilizada en el Derecho positivo español, lo es en el Derecho comparado y en otras pertenencias del dominio público, por ejemplo, carreteras, en España*" (p. 40).

⁵⁹El art. 14 LA (actual art. 16 TRLA) define la "cuenca hidrográfica" como "el territorio en que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único. La cuenca hidrográfica, como unidad de gestión del recurso, se considera indivisible".

⁶⁰De acuerdo con el art. 13 LA (actual art. 14 TRLA), el ejercicio de las funciones del Estado en materia de aguas, se someterá a los siguientes principios:

- Unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios.
- Respeto de la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico.
- Compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza.

⁶¹De acuerdo con el art. 15 LA (actual art. 17 TRLA), corresponde al Estado el otorgamiento de concesiones y autorizaciones referentes al dominio público hidráulico, así como la tutela de éste, en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma [apartados c) y d)].

Este modelo de distribución territorial de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas diseñado por la LA provocó, en su momento, la disconformidad de diversas Comunidades Autónomas (Galicia, Cantabria, Islas Baleares y País Vasco), así como de 58 senadores, que interpusieron sendos recursos de inconstitucionalidad, tachando de inconstitucional algunos de sus preceptos. A estos recursos se acumularon los conflictos positivos de competencia planteados por el Gobierno Vasco, en relación con el RDPH⁶²; la Orden de 23 de diciembre de 1986, del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, por la que se dictan normas complementarias sobre autorizaciones de vertido de aguas residuales⁶³, 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 hidrológicos⁶⁴. La resolución de todos estos procesos acumulados dio lugar a la conocida Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre,⁶⁵ que EMBID IRUJO ha calificado de *"hito fundamental en la evolución de nuestro Derecho público, singularmente en lo relativo al régimen jurídico de dominio público y no sólo la resolución de problemas específicos del dominio público hidráulico"*⁶⁶.

Lo cierto es que esta Sentencia, a partir del examen concreto y pormenorizado de la LA y del contraste bajo el prisma de la CE de los supuestos aspectos inconstitucionales, ha contribuido a clarificar enormemente el sistema de reparto competencial sobre las aguas, zanjando así una encendida y apasionante polémica doctrinal que durante varios años había intentado buscar, sin conseguir resultados definitivos, la clave explicativa de cómo opera en este ámbito el modelo constitucional de distribución de competencias. No pretendemos realizar un análisis pormenorizado de los postulados de esta Sentencia, tarea ya acometida exitosamente por algunos autores, sino simplemente extraer las principales aportaciones que puedan sernos útiles posteriormente, cuando afrontemos el reparto competencial en materia de vertidos⁶⁷.

Uno de los aspectos más relevantes a destacar de la Sentencia 227/1988, aparte del reconocimiento de la potestad del legislador estatal para demanializar las aguas continentales⁶⁸, es la adecuación a la CE del criterio de la cuenca hidrográfica utilizado por

⁶²BOE núm. 157, de 2 de julio de 1986.

⁶³BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1986.

⁶⁴BOE núm. 122, de 22 de mayo de 1987.

⁶⁵BOE de 23 de diciembre de 1988; ponente: Excmo. Sr. D. Jesús Leguina Villa. Un amplio comentario de esta Sentencia en DELGADO PIQUERAS, F., "La distribución...", *cit.*, pp. 271-294.

⁶⁶EMBID IRUJO, A., "Competencias...", *cit.*, p. 49.

⁶⁷Asimismo, en la medida en que con posterioridad a la Sentencia 227/1988 el TC ha dictado otras Sentencias directamente relacionadas con la temática de las aguas, deben tenerse en cuenta también, entre otras, las Sentencias 17/1990, de 7 de febrero (BOE de 1 de marzo de 1990; ponente: Excmo. Sr. D. Carlos de la Vega Benayas), 46/1990, de 15 de marzo (BOE de 9 de abril de 1990; ponente: Excmo. Sr. D. Vicente Gimeno Sendra), 208/1991, de 31 de octubre (BOE de 27 de noviembre de 1991, rectificación de errores en BOE núm. 38, de 13 de febrero de 1992; ponente: Excmo. Sr. D. Luis López Guerra), 243/1993, de 15 de julio (BOE de 12 de agosto de 1993; ponente: Excmo. Sr. D. Carles Viver Pi-Sunyer), 161/1996, de 17 de octubre (BOE de 5 de noviembre de 1996; ponente: Excmo. Sr. D. Álvaro Rodríguez Bereijo) y 118/1998, de 4 de junio. Algunas de ellas las analizaremos en otras partes de este estudio.

⁶⁸El TC ha declarado en la Sentencia 227/1988 que es potestad del legislador estatal la demanialización de las aguas continentales, lo que le lleva a considerar conforme a la CE los arts. 1.2 y 2 LA, modificados por la

la LA como criterio de delimitación territorial de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El TC establece que

"(...) no puede entenderse que el criterio de delimitación territorial utilizado por el legislador sea contrario a lo dispuesto en el art. 149.1.22 de la Constitución y preceptos concordantes de los Estatutos de Autonomía. 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 cada 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. Este condicionamiento, por lo demás, no sólo se produce aguas arriba en perjuicio de los territorios por los que una corriente desemboca en el mar, sino también aguas abajo, en posible perjuicio de los territorios donde nace o por donde transcurre, ya que la concesión de caudales implica en todo caso el respeto a los derechos preexistentes, de manera que los aprovechamientos concedidos en el tramo inferior o final de un curso pueden impedir o menoscabar las facultades de utilización de las aguas en tramos superiores. 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 que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios. Desde un punto de vista técnico, es claro también que las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea" (fundamento jurídico 15°).

De todo ello deduce el Alto Tribunal que

"(...) cuando la Constitución utiliza la expresión 'aguas que discurran', no toma en consideración necesariamente las corrientes o cursos aislados, ni menos aún obliga a compartimentar las competencias sobre los diferentes tramos de un mismo curso fluvial. Antes bien, es lícito y razonable entender, como así lo hace 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. A ello no se opone el hecho de que la Constitución y los Estatutos de Autonomía no hayan sancionado explícitamente el concepto estructural de la cuenca hidrográfica, pues en ningún caso podía 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. Aún más, la virtual totalidad de los Estatutos de Autonomía y entre ellos el del País Vasco (art. 10.11), atribuyen a las Comunidades Autónomas competencias sobre las aguas que discurran 'íntegramente' por su territorio, lo que indica que se ha adoptado 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" (fundamento jurídico 15°).

En consecuencia, el TC declara conforme a la CE la utilización en la LA *"como criterio territorial para el ejercicio de la competencia del Estado en materia de aguas continentales*

LMLA (actuales arts. 1. y 2 TRLA). El fundamento de la potestad del legislador estatal para demanializar las aguas lo encuentra el TC en los arts. 149.1.8 y 149.1.1CE. *Vid.* fundamento jurídico 14°.

el de la cuenca hidrográfica que exceda de una Comunidad Autónoma"⁶⁹. Además, este criterio se hace extensivo a las aguas subterráneas renovables, por el principio de unidad de ciclo hidrológico⁷⁰.

El TC, partiendo en esta Sentencia del principio de interpretación de los EEAA conforme a la CE, fija los límites en los que ha de moverse la interpretación de los diversos títulos competenciales estatutarios, diferenciando, en función de la forma de acceso a la autonomía, dos grupos de Comunidades Autónomas. Uno de ellos estaría formado por las Comunidades Históricas y las que accedieron a la autonomía por la vía del art. 151 CE (Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y País Vasco), que disponen de un nivel competencial superior cuyo límite viene fijado por el art. 149.1.22 CE, y el otro, por el resto de Comunidades Autónomas, cuyo límite se halla en el art. 148 CE. De este modo, el TC veda a estas últimas la posibilidad de asumir competencias que derivan del art. 149.1.22 CE, mientras no se produzca una ampliación de su ámbito competencial por la vía del art. 150 CE.

Asimismo, el TC, a pesar de las polémicas doctrinales planteadas en torno a los conceptos de "recursos" y "aprovechamientos" utilizados por la CE, viene a negar la existencia de criterios decisivos de diferenciación⁷¹. El Alto Tribunal acepta que la competencia de las Comunidades Autónomas pueda extenderse a los "recursos", pero se centra únicamente en el concepto de "aprovechamientos hidráulicos" (competencia asumida por Galicia y País Vasco, dos de las Comunidades Autónomas impugnantes). Este concepto

"admite una definición suficientemente precisa, a la luz de la concepción del dominio público que está latente en las nociones que la Constitución, los Estatutos y la Ley de Aguas utilizan en esta materia. El

⁶⁹Fundamento jurídico 15º de la Sentencia 227/1988. El criterio de la cuenca hidrográfica como base de la organización y gestión del agua ha sido objeto de algunos matices por LASAGABASTER HERRARTE, I., "Aguas", en LASAGABASTER HERRARTE, I. (dir.), *Derecho Ambiental*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2001, pp. 192-193, que, además de advertir que no es éste el único medio de gestión de las aguas, señala algunas de sus consecuencias negativas. Así, el no tener en cuenta otros elementos o consideraciones, como la existencia de corrientes que van directamente al mar y que no se integran directamente en ningún otro río o medio, la eliminación de raíz de las competencias en materia de aguas de todas aquellas Comunidades Autónomas que no tienen litoral y las limitadas competencias de las Comunidades Autónomas con litoral, ya que el nacimiento de un río en una Comunidad Autónoma diferente a aquella por la que transcurre, lleva a reconocer la competencia estatal.

⁷⁰*Vid.* fundamento jurídico 16º de la Sentencia 227/1988.

⁷¹De las cuatro Comunidades Autónomas impugnantes, únicamente Galicia y País Vasco podían haber asumido válidamente competencia sobre los "recursos", por estar su techo competencial fijado por el art. 149 CE. Sin embargo, sus EEAA, como hemos visto en el epígrafe II.1.1.2 de este mismo capítulo, únicamente mencionan los "aprovechamientos", omitiendo toda referencia a los "recursos". Esta circunstancia lleva al TC a entender que estas Comunidades Autónomas "(...) privan de todo significado a esta diferencia terminológica y, en concreto, al concepto de 'recursos hidráulicos', al paso que el Letrado del Estado insiste en que las Comunidades Autónomas de primer grado o techo competencial más elevado, como es el caso de Galicia y del País Vasco, no han asumido más competencias que las relativas a los aprovechamientos. Así planteada la controversia, puede convenirse en que, aun aceptando que la competencia de las Comunidades Autónomas ex art. 149.1.22 puede alcanzar también a los recursos hídricos y no sólo a los aprovechamientos, sin perjuicio de la reserva de Ley estatal para incorporar las aguas continentales al dominio público del Estado, lo que importa en este proceso es determinar, como se acaba de indicar, la extensión que haya de darse a la materia de aprovechamientos hidráulicos, en relación con la cual han asumido competencias estatutarias las Comunidades antes citadas de Galicia y País Vasco, según lo permitido por el citado art. 149.1.22 de la Constitución" (fundamento jurídico 18º).

régimen demanial comporta la titularidad pública de los bienes sobre los que recae, pero sobre todo supone que tales bienes quedan sujetos a reglas exorbitantes del Derecho Privado" (fundamento jurídico 18º).

De acuerdo con el TC estas reglas relativas al dominio público hidráulico pueden clasificarse en dos grupos. Por una parte, las que se refieren a la protección del demanio y, por otra, las que regulan su utilización o aprovechamiento, incluida la denominada policía de aguas o regulación y vigilancia del buen orden en el uso y aprovechamiento. En relación a las primeras, esto es, las relativas a la protección del dominio público hidráulico, el TC ha negado su inclusión dentro de la competencia sobre aprovechamientos hidráulicos, reservando al Estado las competencias en este ámbito⁷². Por el contrario, en relación a las reglas que regulan la utilización o aprovechamiento del dominio público hidráulico, pueden ser de competencia autonómica si así lo han establecido sus EEAA⁷³.

Esta Sentencia⁷⁴, que ha salvado la constitucionalidad de la LA, ha puesto fin a la encendida polémica desatada en torno a la distribución de competencias en materia de aguas, motivada en gran parte por la confusa redacción, tanto de los preceptos constitucionales como estatutarios. La constitucionalidad del criterio de la cuenca hidrográfica como eje vertebrador de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre aguas va a conducir a una estrecha dependencia de las competencias autonómicas de un dato

⁷²El TC ha establecido en esta Sentencia que *"Por lo demás, si el Estado ha asumido la titularidad de las aguas continentales públicas, es lógico que haya de corresponderle también la potestad de protección del demanio hídrico, con el fin de asegurar la integridad de aquella titularidad sobre todos los bienes que la componen en aplicación y desarrollo de los principios establecidos en el art. 132.1 de la Constitución"* (fundamento jurídico 18º).

⁷³En el caso concreto, el TC reconoce a las Comunidades Autónomas de Galicia y el País Vasco la competencia general sobre el régimen de utilización y aprovechamiento, por lo que se refiere a las aguas públicas superficiales y subterráneas renovables que discurran por cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente en sus respectivos territorios. Además, el TC considera que *"(...) para el ejercicio de esta competencia no sólo les corresponden funciones de carácter ejecutivo o administrativo, sino también funciones legislativas"* (fundamento jurídico 18º). Ahora bien, *"(...) dicha competencia autonómica general sobre el régimen de aprovechamiento de los citados recursos hidráulicos no puede enervar el ejercicio de las que, sobre esos mismos bienes, corresponden al Estado en virtud de específicas habilitaciones constitucionales. De modo singular, aquella genérica competencia autonómica sobre el aprovechamiento de los recursos hidráulicos no puede desconocer la competencia específica que el citado art. 149.1.18 de la Constitución atribuye al Estado sobre la legislación básica en materia de contratos y concesiones administrativas"* (fundamento jurídico 18º).

⁷⁴Con posterioridad, el TC ha reiterado la doctrina sentada en la Sentencia 227/1988. Destacamos en esta línea la Sentencia 161/1996, de 17 de octubre (BOE de 5 de noviembre de 1996; ponente: Excmo. Sr. D. Álvaro Rodríguez Bereijo), que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley de Cataluña 17/1987, de 13 de julio, reguladora de la Administración Hidráulica -apartado 2 del art. 35, en relación con su art. 14.3.d) y los apartados 1 y 2 del art. 38-. En esta Sentencia, en que se analizaba la adecuación al bloque de la constitucionalidad de la Ley de Administración Hidráulica de Cataluña, el TC ha declarado la inconstitucionalidad de dos preceptos (arts. 35.2 y 38) de esta Ley, que atribuían competencias a la Administración hidráulica autonómica sobre las cuencas intercomunitarias. Un amplio comentario de esta Sentencia puede verse en EZQUERRA HUERVA, A., "Principio de unidad de cuenca y competencias autonómicas en materia de aguas (Sentencia 161/1996, de 17 de octubre)", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 10, 1997, pp. 377-399; también en FANLO LORAS, A., "La articulación...", en *EMBED IRUJO* (dir.), "Gestión del agua y medio ambiente", *cit.*, pp. 125-139.

Una aplicación de la doctrina sentada en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, también puede verse en la Sentencia del TS de 17 de julio de 1990 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 5ª; ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Bruguera Manté; Aranzadi 6635).

geográfico, cual es la existencia de cuencas intracomunitarias, que se añade a los parámetros proporcionados por la CE en sus arts. 148.1.10 y 149.1.22. Esta circunstancia provocará que Comunidades Autónomas de primer grado, con amplias posibilidades de asunción de competencias en este sector en el marco de la CE, no posean, en cambio, objeto material alguno sobre el cual hacerlas efectivas⁷⁵. Por el contrario, otras Comunidades Autónomas (Baleares, por ejemplo), que disponen de cuencas intracomunitarias, verán impedida su pretensión de asumir competencias en materia de aguas, pues esta posibilidad está vedada por la CE para las Comunidades Autónomas de segundo grado, en tanto no se produzca una ampliación competencial. Utilizando palabras de EMBID IRUJO "el derecho de las aguas es, así, un sector en donde se difuminan las diferencias entre las CCAA que no lo son tanto por su posición inicial estatutaria sino, sobre todo, por poseer o no cuencas propias"⁷⁶. Esta situación, sin embargo, experimentará algunos cambios a partir de la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre.

II.1.1.4. La Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, y las reformas estatutarias. Igualación competencial interautonómica, pero condicionada a un dato geográfico previo: la existencia de cuencas hidrográficas intracomunitarias. La realidad de dos modelos competenciales como consecuencia de las circunstancias geográficas de las diferentes Comunidades Autónomas

Como consecuencia de los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992⁷⁷ y una vez cumplidos los plazos legales mínimos establecidos en la CE, se planteó la posibilidad de que las Comunidades Autónomas que accedieron al autogobierno por la vía del art. 143 CE pudieran asumir nuevas competencias en el marco del listado del art. 149.1 CE. Se aprobó, así, la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE. Esta Ley, cuyo objetivo fue equiparar sustancialmente las competencias de las Comunidades Autónomas del art. 143 CE con las del art. 151.2 CE⁷⁸, resulta de especial importancia, habida cuenta que aumenta de forma notable sus competencias, abre un nuevo proceso de traspaso de servicios, personal y recursos financieros considerables y responde a las reiteradas aspiraciones de varias Comunidades Autónomas de obtener una ampliación sustancial de sus competencias⁷⁹.

⁷⁵EMBID IRUJO, A., "Las competencias constitucionales...", *cit.*, p. 54, pone como ejemplo a Navarra y a la Comunidad Valenciana.

⁷⁶EMBID IRUJO, A., "Las competencias constitucionales...", *cit.*, p. 54.

⁷⁷Un comentario de estos acuerdos puede verse en HERNÁNDEZ LAFUENTE, A. y GONZÁLEZ GARCÍA, M. A., "Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: negociación, contenido y desarrollo", en *Documentación Administrativa*, núms. 232-233, 1992-1993, pp. 135-183; MUÑOZ MACHADO, S., "Los pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos", en *Revista de Administración Pública*, núm. 128, 1992, pp. 85-105; y RUIZ-HUERTA CARBONELL, A., "Los acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada?", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 81, 1993, pp. 103-128.

⁷⁸*Vid.* apartado 3, 2º de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre.

⁷⁹AJA, E. y TORNOS MAS, J., "La Ley Orgánica 9/92 que amplía las competencias de las Comunidades del 143 CE y las tareas pendientes en la distribución de competencias", en *Informe Comunidades Autónomas 1992*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1993, p. 405, han destacado la importancia de esta ley para el sistema autonómico en su conjunto.

Esta Ley ha aportado importantes elementos en orden a la clarificación definitiva de la problemática planteada en torno al régimen de distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de aguas continentales. De acuerdo con su art. 2.a), se transfiere a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León la competencia exclusiva en materia de "ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma"⁸⁰.

Como consecuencia de la Ley Orgánica 9/1992 se reformaron en 1994 los EEAA de todas las Comunidades Autónomas destinatarias de la transferencia⁸¹. Incorporaron, así, como competencia exclusiva la "ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma", que se unía a aquéllas que ya ostentaban en materia de proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos.

La transferencia realizada por la Ley Orgánica 9/1992, así como las posteriores reformas estatutarias de 1994 aportan nuevos elementos para la reflexión en torno al reparto competencial sobre las aguas continentales. Varios son los datos a destacar al respecto. En primer lugar, nótese que se transfieren, además de los aprovechamientos hidráulicos, la ordenación y concesión de los recursos⁸² -en las cuencas intracomunitarias-, aun cuando el dominio público de las aguas continentales es estatal. De este modo, se dejan de lado aquellas primeras interpretaciones propugnadas por un sector doctrinal que negaban a las

⁸⁰De acuerdo con el art. 6 Ley Orgánica 9/1992 "El ejercicio de la competencia de ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma se realizará de acuerdo con la regulación que el Estado establezca en las materias que, relacionadas con el dominio público hidráulico, sean de su competencia según el artículo 149 de la Constitución". Sobre el valor interpretativo de este precepto a partir de la reforma de los EEAA, *vid.* EMBID IRUJO, A., "Las competencias constitucionales...", *cit.*, p. 79 y pp. 73-77.

⁸¹La reforma de estos EEAA que siguió a la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, se produjo en 1994 mediante las Leyes Orgánicas 1/1994, de 24 de marzo, de reforma del EA de Asturias (art. 10.1.7, segundo párrafo); 2/1994, de 24 de marzo, de reforma del EA de Cantabria (art. 22.8, segundo párrafo); 3/1994, de 24 de marzo, de reforma del EA de La Rioja (art. 8.1.4, segundo párrafo); 4/1994, de 24 de marzo, de reforma del EA de Murcia (art. 10.1.8); 6/1994, de 24 de marzo, de reforma del EA de Aragón (art. 35.1.11, segundo párrafo); 7/1994, de 24 de marzo, de reforma del EA de Castilla-La Mancha (art. 31.1.7); 8/1994, de 24 de marzo, de reforma del EA de Extremadura (art. 7.1.7, párrafo segundo); 9/1994, de 24 de marzo, de reforma del EA de Baleares (art. 10.6); 10/1994, de 24 de marzo, de reforma del EA de Madrid (art. 26.8, segundo párrafo); 11/1994, de 24 de marzo, de reforma del EA de Castilla y León (art. 8.1.7); todos ellos publicados en BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994.

⁸²Los términos utilizados en la transferencia coinciden con los utilizados en el art. 149.1.22 CE. La única diferencia reside en la falta de mención a la "legislación", pero es ésta una ausencia carente de toda relevancia en orden a aumentar o disminuir las competencias autonómicas, toda vez que el TC ha entendido que la función de "ordenación" ya incluye la de "legislación". Así, por ejemplo, *vid.* el fundamento jurídico 4º de la Sentencia 147/1991, de 4 de julio (BOE de 29 de julio de 1991, rectificación de errores en BOE núm. 265, de 5 de noviembre de 1991; ponente: Excmo. Sr. D. Eugenio Díaz Eimil). En este sentido se pronuncia también FANLO LORAS, A., "La Administración hidráulica en el Plan Hidrológico Nacional", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *El Plan Hidrológico Nacional*, Madrid, Civitas, 1993, p. 74.

Comunidades Autónomas cualquier posibilidad de asumir competencias sobre los "recursos"⁸³.

En segundo lugar, debe relativizarse la aparente amplitud de estas competencias, ya que las mismas quedan supeditadas a la constatación de un condicionante geográfico: la existencia de cuencas intracomunitarias en el ámbito territorial de estas Comunidades Autónomas. Esta circunstancia reduce considerablemente las posibilidades autonómicas de actuación sobre los "recursos" y "aprovechamientos" y convierte de hecho en inoperante para muchas de ellas el ejercicio de competencias asumidas en sus EEAA. Éste es, sin duda, el caso de las Comunidades de Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, La Rioja y Madrid, que carecen de cuencas intracomunitarias⁸⁴. En definitiva, como ha puesto de relieve EMBID IRUJO *"la suma de los criterios geográficos a los jurídicos ahora generalizados, aboca a una reducción efectiva de las competencias en el plano de la realidad"*⁸⁵.

En tercer lugar, si nos atenemos al tenor literal de la transferencia realizada -posteriormente incorporada a los diferentes EEAA, como señalaremos a continuación-, se alcanza un resultado paradójico. En efecto, aquellas Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE que dispongan en su territorio de cuencas intracomunitarias, gozan de un ámbito competencial mayor que aquéllas que lo hicieron por la vía del art. 151 CE, ya que disponen de competencias tanto sobre los "aprovechamientos" como sobre los "recursos", en tanto que las otras -a excepción de Andalucía- únicamente incluyeron en sus EEAA la referencia a los "aprovechamientos", guardando silencio en relación a los "recursos". Para solventar el paradójico resultado a que podría conducir una interpretación estrictamente formal, según nuestro parecer, debería entenderse en una interpretación fuera de la literalidad, pero voluntariosa y acorde con la decisión niveladora

⁸³MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Competencias constitucionales...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, no obstante, destaca la diferenciación de los conceptos de recursos y aprovechamientos: *"La ampliación competencial que se lleva a cabo se hace incluyendo en todos los supuestos competencias en materia de recursos. Se sabe muy bien las competencias que pretende y quieren asumir las CCAA; y, por eso, establecen la diferenciación referida -competencias en materia de recursos y de aprovechamientos-, diferenciación que no es un simple juego de palabras carente de consecuencias jurídicas. Si el término aprovechamiento hubiera sido suficiente para determinar el contenido de las competencias a transferir lo mismo que lo fue para el TC para reconocerlas a algunas CCAA sobre las cuencas intracomunitarias, es evidente que resultaría innecesaria la redundancia. Y ello sin que quepa argumentar que con la aclaración se trataba de evitar cualquier tipo de controversia -lo que abunda no darla-, ya que al establecer la distinción señalada lo que se evidencia es, ni más ni menos, que son conceptos distintos y diferenciados"* (pp. 429-430).

⁸⁴En este mismo sentido, EMBID IRUJO, A., "Las competencias constitucionales...", *cit.*, p. 78 y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Competencias constitucionales...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, el cual señala que los textos recogidos en los EEAA de estas Comunidades Autónomas *"son de imposible cumplimiento; diríase incluso que carecen de contenido"* (p. 430) y añade que *"en las Comunidades Autónomas citadas no hay recursos hidráulicos que discurren íntegramente por su territorio, en cuanto todos están interconexionados con un río principal, de cuya cuenca forma parte, que discurre por el de varias CCAA. Notemos, además, que el artículo 6 de la Ley Orgánica 9/1992 (...) condicionaba el ejercicio de estas competencias a la legislación del Estado en relación con el dominio público hidráulico de la competencia del mismo. No cabe pensar pues, que los textos estatutarios hayan modificado el artículo 14 LAg. y las situaciones que del mismo se derivan. Es cierto que el precepto citado de la Ley 9/1992 no se ha incorporado, en principio, a las modificaciones que se han realizado de los Estatutos. Esta circunstancia, sin embargo, entiendo que no altera la línea argumental establecida y, al menos en relación con esas Comunidades, la ampliación competencial en materia de recursos hidráulicos es inexistente; carece de contenido"* (pp. 430-431).

⁸⁵EMBID IRUJO, A., "Las competencias constitucionales...", *cit.*, p. 78.

del legislador estatal de 1992, que todas las Comunidades Autónomas que disponen de cuencas intracomunitarias disponen de competencias tanto sobre los recursos como sobre los aprovechamientos. Así se desprende también de la jurisprudencia constitucional, favorable, desde esta perspectiva, a las competencias autonómicas.

En cuarto lugar, se advierte en la Ley Orgánica 9/1992 la total ausencia de referencia a las aguas subterráneas⁸⁶, omisión que debería interpretarse en el sentido de que siguen el mismo régimen jurídico que las aguas superficiales⁸⁷, dada la consagración del principio de ciclo único y la propia jurisprudencia constitucional recaída en la materia.

Con posterioridad a la Ley Orgánica 9/1992 y las reformas estatutarias de 1994, entre los años 1996 y 1999, todos estos EEAA han vuelto a reformarse⁸⁸. En general, se advierten pocas novedades, aunque se mantiene la diversidad de redacciones utilizadas. Algunos EEAA han incluido la competencia sobre aguas subterráneas, a la que antes o bien no hacían referencia expresa⁸⁹, o lo hacían, pero supeditándola al transcurso del plazo y de los procedimientos de ampliación de competencias establecidos por la CE⁹⁰. Otros, en cambio,

⁸⁶EMBID IRUJO, A., "Las competencias constitucionales...", *cit.*, p. 79, nota al pie 61, destaca, sin embargo, que a pesar de la omisión de toda referencia a las aguas subterráneas en el art. 6 Ley Orgánica 9/1992, los Acuerdos Autonómicos de 1992 sí las mencionaban, estableciendo a tal efecto que "las aguas subterráneas están incluidas en el título, en los términos de la legislación de aguas y de la Sentencia del Tribunal Constitucional antes mencionada".

⁸⁷En este sentido se pronuncia EMBID IRUJO, A., "Las competencias constitucionales...", *cit.*, p. 79, nota al pie 61.

⁸⁸*Vid.* al respecto las Leyes Orgánicas 5/1996, de 30 de diciembre, de modificación del EA de Aragón (BOE núm. 315, de 31 de diciembre de 1996), art. 35.1.16; 3/1997, de 3 de julio, de modificación del EA de Castilla-La Mancha (BOE núm. 159, de 4 de julio de 1997), art. 31.1.8; 1/1998, de 15 de junio, de modificación del EA para la Región de Murcia (BOE núm. 143, de 16 de junio de 1998), art. 10.8; 5/1998, de 7 de julio, de modificación del EA de la Comunidad de Madrid (BOE núm. 162, de 8 de julio de 1998), art. 26.1.8; 11/1998, de 30 de diciembre, de modificación del EA para Cantabria (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1998), art. 24.11; 1/1999, de 5 de enero, de modificación del EA del Principado de Asturias (BOE núm. 7, de 8 de enero de 1999), art. 10.1.12; 2/1999, de 7 de enero, de modificación del EA de La Rioja (BOE núm. 7, de 8 de enero de 1999), art. 8.1.17; 3/1999, de 8 de enero, de modificación del EA de las Islas Baleares (BOE núm. 8, de 9 de enero de 1999), art. 10.8; 4/1999, de 8 de enero, de modificación del EA de Castilla y León (BOE núm. 8, de 9 de enero de 1999), art. 32.1.6; 12/1999, de 6 de mayo, de modificación del EA de Extremadura (BOE núm. 109, de 7 de mayo de 1999), art. 7.1.7.

⁸⁹Art. 10.1.12 EA del Principado de Asturias tras la reforma, el cual recoge la competencia exclusiva de esta Comunidad Autónoma sobre "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 discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma". Art. 26.1.8 EA de Madrid: "Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad. Aguas nacientes, superficiales, subterráneas, minerales y termales, cuando discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid". Art. 8.1.17 EA de La Rioja: "Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, hidroeléctricos, canales y regadíos de interés para La Rioja. Aguas minerales y termales; aguas subterráneas cuando discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma".

⁹⁰Art. 24.11 EA de Cantabria: "Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales, regadíos de interés para la Comunidad Autónoma, y las aguas minerales, termales y subterráneas, cuando éstas discurran íntegramente por Cantabria. Ordenación y concesión de recursos y

han introducido diferencias menos significativas; es el caso de los de Aragón⁹¹, que añade la competencia sobre ordenación y concesión de "canales y regadíos" y Baleares, que ha omitido toda mención al límite de que las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma⁹², referencia del todo innecesaria por tratarse de una comunidad isleña en la que no pueden existir cuencas intercomunitarias. Por su parte, el de Extremadura⁹³ limita las competencias sobre aguas minerales, termales y subterráneas a "cuando discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma".

II.1.1.5. A modo de conclusión

De la exposición anteriormente realizada en torno al reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas deriva que, en materia de aguas, el criterio geográfico de la cuenca hidrográfica juega un papel primordial que, unido a los criterios constitucionales establecidos en los arts. 148.1.10 y 149.1.22 CE y a las previsiones estatutarias, configura los respectivos ámbitos de actuación estatal y autonómico. De ello resulta que las Comunidades Autónomas con cuencas intracomunitarias, habiendo desaparecido ya, a partir de la Ley Orgánica 9/1992, las diferencias de techos competenciales inicialmente existentes, disponen de amplias potestades, tanto legislativas, como ejecutivas, en relación con los recursos y aprovechamientos de las aguas públicas, además de las que les corresponden a través del juego de otros títulos sectoriales (medio ambiente, pesca, sanidad...) ⁹⁴. Y ello se traduce en un amplio abanico de competencias en materia de aguas. En cambio, las Comunidades Autónomas cuyo territorio pertenece a cuencas supracomunitarias únicamente disponen, a causa de su limitación geográfica, de las competencias emanadas del art. 148.1.10 CE, a las cuales deberían añadirse aquellas otras derivadas de títulos competenciales sectoriales que inciden en la gestión de las aguas.

aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma". Art. 10.8 EA de la Región de Murcia: "Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, aguas superficiales y subterráneas cuando discurran o se hallen íntegramente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma". Art. 31.1.8 EA de Castilla-La Mancha: "Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés para la región; aguas minerales y termales; aguas subterráneas cuando discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma". Art. 32.1.6 EA de Castilla y León: "Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; aguas minerales, termales y subterráneas, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de Castilla y León".

⁹¹Art. 35.1.16 EA de Aragón: "Proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; aguas minerales termales y subterráneas; la ordenación y la concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de Aragón".

⁹²Art. 10.8 EA de Baleares, que recoge la competencia exclusiva en materia de "Régimen de aguas y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos. Aguas minerales y termales. Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos".

⁹³Art. 7.1.7 EA de Extremadura: "Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad autónoma; aguas minerales, termales y subterráneas cuando discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma; la ordenación y la concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de Extremadura".

⁹⁴*Vid. infra* apartado II.3 de este mismo capítulo.

II.1.2. Las competencias de las Entidades Locales: la configuración del abastecimiento domiciliario de agua potable y del alcantarillado como servicios públicos de prestación obligatoria en todos los Municipios y la reserva en favor de las Entidades Locales del abastecimiento y depuración de aguas

Una vez realizada una aproximación general a las competencias estatales y autonómicas, nos detendremos brevemente en la cuestión de las competencias locales. A pesar de ser éste un tema que, además de profusamente tratado por la doctrina administrativista⁹⁵, no constituye el objeto central de este trabajo, consideramos necesario presentar, siquiera brevemente, un esquema del funcionamiento de la atribución de competencias a las Entidades Locales, con especial referencia a la materia de aguas. Ello nos será especialmente útil con posterioridad, cuando entremos a analizar las competencias locales en materia de vertidos (apartado II.2.3.3)⁹⁶.

Sin duda, la Administración local ocupa desde antaño una posición clave en el marco de la ordenación y gestión del medio ambiente, ámbito donde sus competencias gozan de mayor tradición⁹⁷. Precisamente, el agua es una materia en que las Entidades Locales y, en particular los Municipios, han intervenido ya desde el siglo pasado de manera nítida; en un principio, desde una perspectiva eminentemente sanitaria, de protección de la salubridad pública⁹⁸. Este papel de las Corporaciones Locales nos lleva a situar constitucionalmente el ámbito de poder de que disponen.

La CE reconoce de forma genérica a los municipios y provincias autonomía para la gestión de sus propios intereses, para lo cual necesariamente tienen que disponer del suficiente cúmulo competencial -arts. 137 y 140 CE⁹⁹-. Sin embargo, la Norma Suprema ha huido de

⁹⁵Vid., a título de ejemplo, FANLO LORAS, A., *Fundamentos constitucionales de la autonomía local. El control sobre las Corporaciones Locales. El funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990; MIR BAGÓ, J., *El sistema español de competencias locales*, Madrid, Marcial Pons, 1991; ORTEGA ÁLVAREZ, L., *El régimen constitucional de las competencias locales*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988.

⁹⁶En este apartado únicamente nos referiremos al marco general de competencias de las Entidades Locales sobre las aguas. Dejamos para el apartado II.2.3.3 de este mismo capítulo el análisis de las competencias locales sobre vertidos y saneamiento de aguas residuales.

⁹⁷En este sentido, SOSA WAGNER, F., "Las competencias ambientales en el Derecho español. La capacidad de ejecución del Derecho internacional y comunitario por las Comunidades Autónomas", en *Seminario sobre instrumentos jurídicos y económicos para la protección del medio ambiente. Ponencias y Comunicaciones*, Principado de Asturias, 1990, p. 55. MARTÍNEZ MARTÍN, D. J., "Corporaciones locales y medio ambiente", en *Derecho y Medio Ambiente*, Madrid, CEOTMA-MOPU, 1981, p. 105, pone de relieve que las razones que justifican las relaciones Administración local-medio ambiente son de carácter histórico y constata que lo que hoy se considera contenido propio de la política ambiental, en gran parte, han venido siendo funciones típicas de las Corporaciones Locales en el ordenamiento español.

⁹⁸Vid. *infra* capítulo III de la segunda parte de este trabajo, epígrafes B.a) y c) del apartado III.1.2.3.

⁹⁹Respecto del principio de autonomía local, *vid.*, entre otros, EMBID IRUJO, A., "Autonomía municipal y Constitución", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 30, 1981, pp. 437-470; FANLO LORAS, A., "Fundamentos constitucionales de la autonomía local. El control sobre las Corporaciones Locales. El funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local", *cit.*; GARCÍA MACHO, "La autonomía municipal y su protección en la Ley de Bases de Régimen Local", en *Revista de Administración Pública*, núm. 109, 1986, pp. 413-424; LEGUINA VILLA, J., "La autonomía de municipios y provincias en la nueva LBRL", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 227, 1985, pp. 431-439; PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1981; PAREJO ALFONSO, L., "La autonomía local", en *Revista de Estudios de la*

la pormenorización de las competencias de carácter local, al no establecer un listado de competencias, a diferencia de lo que hace con las Comunidades Autónomas y el Estado. Sin embargo, este silencio constitucional no debe interpretarse en el sentido de que las Entidades Locales carezcan de competencias y posibilidades de actuación en las diferentes esferas de intervención administrativa. Antes bien, corresponde al legislador -tanto al estatal como al autonómico, pues ambos son depositarios de la potestad legislativa- establecer el haz competencial que responda a la autonomía local garantizada por la CE.

Por ello, el legislador estatal, al elaborar la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local¹⁰⁰, en los arts. 25¹⁰¹ y 26, apela al legislador estatal y autonómico para que, de acuerdo con la distribución competencial, aseguren, en los distintos sectores de la acción pública, el derecho de las Entidades Locales a intervenir en los asuntos que afecten al círculo de sus intereses¹⁰². Ante el silencio del Texto Constitucional, la atribución de competencias a las Entidades Locales se ha llevado a cabo por una doble vía: por la legislación reguladora de régimen local¹⁰³ y por la legislación sectorial (del Estado o de las

Administración Local y Autonómica, núm. 229, 1986, pp. 9-64; SÁNCHEZ MORÓN, M., *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Madrid, Civitas, 1990; SOSA WAGNER, F., "La autonomía municipal", en *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102, 1983, pp. 2239-2253; SOSA WAGNER, F., "La autonomía municipal", en "Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría", tomo IV, *cit.*, pp. 3185-3225. Más recientemente, AAVV, *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997; CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L., "El debate sobre la autonomía municipal", en *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, pp. 59-95; GARCÍA MORILLO, J., *La configuración constitucional de la autonomía local*, Madrid, Marcial Pons, 1998; GARCÍA ROCA, J., "El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 282, 2000, pp. 23-70; PÉREZ TREMPES, P., *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1998.

El TC, en la Sentencia 32/1981, de 28 de julio (BOE núm. 193, de 13 de agosto; ponentes: Excmos. Srs. D. Francisco Rubio Llorente, Rafael Gómez-Ferrer Morant y Ángel Escudero del Corral) ha derivado del reconocimiento constitucional de autonomía local efectuado por la CE, el derecho de las Entidades Locales a ser tenidas en cuenta en la regulación de aquellos asuntos que les atañen: "(...) 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 (...) Precisamente por ello, la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a la participación, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias" (fundamento jurídico 3º).

¹⁰⁰BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985; corrección de errores en BOE núm. 139, de 11 de junio de 1985.

¹⁰¹El art. 25.3 LBRL establece que "Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2". Téngase en cuenta que la Sentencia del TC 214/1989, de 21 de diciembre (BOE de 11 de enero de 1990; ponente: Excmo. Sr. D. José Luis de los Mozos y de los Mozos), declaró que este precepto no era inconstitucional interpretado en el sentido expuesto en su fundamento jurídico 3º.

¹⁰²PAREJA LOZANO, C., "Autonomía y potestad normativa de las Corporaciones locales", en *Revista de Administración Pública*, núm. 138, 1995, p. 110, critica el excesivo papel concedido a las leyes sectoriales por la LBRL en la delimitación de competencias locales. También GARCÍA ROCA, J., "El concepto actual...", *cit.*, pp. 69-70.

¹⁰³Sobre el papel de la LBRL en la definición de las competencias locales, *vid.* ESTEVE PARDO, J., "Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31, 1991, pp. 125-147.

Comunidades Autónomas, según la distribución material de competencias que resulte del bloque de la constitucionalidad).

Por ello, la definición de las competencias locales exige el continuo pronunciamiento del legislador, que deberá definir el círculo de intereses cuya gestión corresponde a la Administración local, estando su actuación sometida a los dictados constitucionales. Así, la labor del legislador ordinario debe definir sector por sector, materia por materia, el círculo de intereses cuya gestión corresponde a los Entes Locales, respetando el reducto indisponible de autonomía local garantizado por la CE.

En este orden de cosas, el art. 2 LBRL reconoce a los municipios (también a las provincias e islas) "su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos". El art. 25.2 LBRL, en aplicación de la garantía institucional de la autonomía municipal que proclama la CE, otorga a los municipios como competencia propia la "protección de la salubridad pública" [apartado h)], el "suministro de agua" y el "alcantarillado y tratamiento de aguas residuales" [apartado l)]. En estas materias, el municipio ejercerá competencias "en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas".

Este ámbito competencial genérico se concreta en el art. 26.1 LBRL, que prescribe los servicios que los municipios, por sí o asociados, deberán prestar, en todo caso. En todos los municipios es obligatoria la prestación de los servicios de "abastecimiento domiciliario de agua potable" y "alcantarillado" [apartado a)]¹⁰⁴. En los municipios de más de 50.000 habitantes, además, el servicio de "protección del medio ambiente" [apartado d)]. Por último, el art. 86.3 LBRL declara la reserva en favor de las Entidades Locales de los servicios de abastecimiento y depuración de aguas¹⁰⁵.

De las previsiones de la LBRL y de la legislación sectorial de aguas, que analizaremos con detalle más adelante¹⁰⁶, se desprende que la competencia municipal en este sector de la protección del medio ambiente se desarrolla principalmente en el ámbito del abastecimiento

¹⁰⁴Sobre el carácter de servicio público del alcantarillado, *vid.* la Sentencia del TS de 21 de enero de 1992 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 5ª; ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Martín del Burgo y Marchán), fundamentos jurídicos 7º y 8º.

¹⁰⁵Sobre el carácter de servicio público del abastecimiento y del saneamiento y depuración de aguas residuales *vid.* GARCÍA DE COCA, J. A., "El servicio público local de abastecimiento de agua potable, saneamiento y depuración. Nuevas tendencias, en especial su gestión indirecta", en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo I, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2000, pp. 629-691 y SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico*, Valladolid, Lex Nova, 2002, pp. 372-391. En particular, sobre la reserva en favor de las Entidades Locales del servicio de depuración de aguas residuales, *vid.* SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 355-371.

Recientemente, la Directiva marco de aguas (DOCE L núm. 327, de 22 de diciembre de 2000) ha establecido que el abastecimiento de aguas es un "servicio de interés general" (considerando 15º), remitiéndose a la definición de este término incluida en la Comunicación de la Comisión "Los servicios de interés general en Europa" (DOCE C núm. 281, de 26 de septiembre de 1996).

¹⁰⁶*Vid. infra* apartado II.2.3.3 de este mismo capítulo.

de poblaciones y saneamiento de aguas residuales¹⁰⁷. En efecto, no disponen las Entidades Locales de competencias sustantivas de gestión sobre las aguas¹⁰⁸, aunque como ha puesto de relieve FANLO LORAS, ello no es óbice para que puedan incidir de manera indirecta, a través del ejercicio de sus competencias propias (por ejemplo, en materia urbanística), en las competencias sustantivas de la Administración Hidráulica en la gestión del dominio público hidráulico o ejerzan competencias derivadas en materia de aguas en cuanto titulares de los servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas¹⁰⁹.

II.2. La distribución de competencias en materia de vertidos: la concurrencia de competencias estatales, autonómicas y locales

Ya hemos comentado cómo la materia "vertidos" no aparece en la CE entre los listados de competencias a atribuir al Estado o a las Comunidades Autónomas. No constituye, pues, un título competencial específico en el sistema constitucional de distribución de competencias. Sin embargo, ello no ha sido óbice para que algunas Comunidades Autónomas hayan asumido, de manera expresa, en sus EEAA competencias sobre vertidos. Paralelamente, el TC, reiteradamente, ha reconocido que esta materia se incluye en el título competencial más genérico de "protección del medio ambiente".

Así pues, afrontar la temática de la distribución competencial en materia de vertidos exige, por una parte, el análisis de las previsiones estatutarias en la materia, puesto que algunos EEAA han procedido a dotar de un tratamiento autónomo a esta submateria, en principio encuadrable dentro del título competencial de medio ambiente¹¹⁰. En efecto, en algunos de

¹⁰⁷ESCRIBANO COLLADO, P., "El alcance de las ordenanzas locales en la protección del medio ambiente", en *Ponències del Seminari de Dret Local 93-94*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, 1995, p. 226, señala que el marco de intervención municipal en relación con la protección de la calidad de las aguas se produce en torno a las siguientes materias: el abastecimiento de agua; el saneamiento de las aguas residuales, domiciliarias, comerciales y de industrias no tóxicas ni peligrosas; y el tratamiento de las aguas destinadas a usos recreativos o deportivos de acceso público (piscinas, parques acuáticos), regulando su captación, cuando se obtengan de la red de suministro municipal, las condiciones de calidad de las mismas, con sometimiento a las normas estatales o autonómicas, y las medidas que garanticen y mantengan su salubridad en las concretas instalaciones en que se encuentren (condiciones de seguridad, higiene, limpieza, etc.).

¹⁰⁸Para FANLO LORAS, A., "Dominio público hidráulico y saneamiento de aguas residuales", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", *cit.*, "La exclusión de las Entidades Locales en la gestión del dominio público hidráulico no puede merecer un juicio desfavorable, si atendemos a las exigencias organizativas que impone la gestión integral y unitaria del agua, por más que algunos hayan juzgado críticamente esa situación" (p. 305).

¹⁰⁹FANLO LORAS, A., "Dominio público hidráulico...", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", *cit.*, pp. 305-309. En general, sobre las competencias locales en materia de aguas, *vid.* MONTES RODRÍGUEZ, M., "Competencias locales en las aguas continentales", en *Actualidad Administrativa*, núm. 24, del 15 al 21 de junio de 1998, pp. 507-526.

¹¹⁰Sobre ello advierte POMED SÁNCHEZ, L., "La protección del medio ambiente como función estructural del Estado en el seno de la Unión Europea: entrecruzamientos competenciales", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 98, 1998: "(...) los legisladores estatutarios al ejercer el derecho a la autonomía y cerrar el círculo abierto por el texto constitucional (...) han procedido a una ampliación todavía mayor de las materias ambientales, dotando de un tratamiento competencial autónomo a sectores que en principio parecían submaterias del título competencial medio ambiente" (p. 177). En su opinión, esta forma de legislar "ha introducido notables dosis de confusión en una materia sobre la cual la Constitución operaba una delimitación tendencialmente perfecta de funciones. Una confusión en todo caso perfectamente explicable si se piensa que en el proceso de elaboración de los diversos Estatutos primó el deseo de asegurar el mayor espacio competencial posible que reforzara y legitimara la posición de los nuevos poderes" (pp. 177-178).

ellos, junto a la atribución de una competencia genérica relativa a la materia ambiental, encontramos también el tratamiento competencial autónomo que reciben algunas submaterias. Esto es precisamente lo que ha sucedido con los vertidos industriales y contaminantes (también con los espacios naturales protegidos, las actividades clasificadas...), ya que algunos EEAA han asumido sobre los mismos la competencia ejecutiva de la legislación estatal.

Por otra parte, este análisis debe necesariamente complementarse con el estudio de la jurisprudencia constitucional recaída en la materia, ya que el máximo intérprete de la CE, dada la conexión existente entre los vertidos y la protección del ambiente, los ha subsumido en este último título competencial. Esta cuestión nos obligará a reconducir el análisis de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre vertidos al sistema existente con carácter general en materia de medio ambiente, aunque con algunos matices importantes debido a las modulaciones que introduce en este ámbito el reparto competencial existente sobre las aguas continentales.

Al análisis de todas estas cuestiones dedicamos los epígrafes que siguen. En el primero (II.2.1), efectuaremos un breve repaso de las previsiones contenidas en los diferentes EEAA, con la finalidad de desgranar las referencias que localizamos en los mismos sobre vertidos. En el segundo (II.2.2), nos adentraremos en el estudio de la jurisprudencia constitucional recaída en la materia. Todo ello nos permitirá, posteriormente, entrar a delimitar más detalladamente el papel que se reserva a los diferentes poderes públicos en relación con los vertidos (II.2.3).

II.2.1. Las previsiones estatutarias en materia de vertidos

A pesar de que todos los EEAA de todas las Comunidades Autónomas asumieron, desde un primer momento, la competencia para ejecutar la legislación del Estado sobre protección del medio ambiente, algunos de ellos, tal como hemos apuntado, incluyeron, además, de manera autónoma, una referencia expresa a los vertidos, como materia sobre la cual ostentaban la función ejecutiva, eso sí adoptando fórmulas muy variadas. Inicialmente, los EEAA de Asturias¹¹¹, La Rioja¹¹², Extremadura¹¹³ y Madrid¹¹⁴, con diferentes matices,

¹¹¹El art. 12.a) Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el EA para Asturias establece que corresponde al Principado de Asturias, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en "Protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes en ríos, lagos y aguas territoriales".

¹¹²El art. 10.1.1 Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, por la que se aprueba el EA de La Rioja establece que corresponde a esta Comunidad Autónoma, ajustándose a los términos que establezcan las leyes y, en su caso, a las normas reglamentarias que para su desarrollo dicte el Estado, la función ejecutiva en "La gestión en materia de protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes en ríos y lagos".

¹¹³El art. 9.2 Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el EA de Extremadura establece que corresponde a esta Comunidad Autónoma, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias del Estado, la función ejecutiva en "Protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes de las aguas".

¹¹⁴El art. 28.1 Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el EA de la Comunidad de Madrid establece que corresponde a esta Comunidad Autónoma, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en materia de "Protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes en las aguas del territorio de la Comunidad de Madrid".

recogieron la función ejecutiva de sus respectivas Comunidades Autónomas en materia de protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes. También la Ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra atribuía a esta Comunidad la ejecución en materia de "vertidos industriales y contaminantes"¹¹⁵. Por su parte, el EA de Baleares recogía la función ejecutiva en materia de "actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y, en especial, vertederos industriales y contaminantes de la atmósfera así como de las aguas interiores y litorales"¹¹⁶.

Otros cinco EEAA (Cataluña¹¹⁷, País Vasco¹¹⁸, Galicia¹¹⁹, Andalucía¹²⁰, Valencia¹²¹) atribuyeron a la correspondiente Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación del Estado en materia de vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral de la Comunidad Autónoma, pero no incluyeron los realizados en los ríos y lagos. El resto de EEAA (Cantabria, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Canarias) omitió toda referencia a esta materia.

Esta atribución competencial expresa en materia de vertidos planteó en su momento algunas interesantes cuestiones, cuya clarificación vendría posteriormente de la mano del TC. En primer término, resulta que la competencia ejecutiva asumida en estos EEAA, atendiendo estrictamente a la literalidad de los términos utilizados, no se extiende a todos los vertidos, sino sólo a los "industriales y contaminantes", con la consiguiente dificultad para determinar el contenido jurídico de estos conceptos. Ello conduciría, en una interpretación estricta, a negar la competencia autonómica sobre los vertidos cuando éstos no tengan

¹¹⁵El art. 58.1.h) Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, establece que corresponde a Navarra la ejecución de la legislación del Estado en "vertidos industriales y contaminantes".

¹¹⁶El art. 12.3 Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, por la que se aprueba el EA para las Islas Baleares establece que corresponde a esta Comunidad Autónoma, en los términos que establezcan las Leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en "Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y, en especial, vertederos industriales y contaminantes de la atmósfera así como de las aguas interiores y litorales".

¹¹⁷El art. 11.10 Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el EA de Cataluña establece que corresponde a esta Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación del Estado en materia de "Salvamento marítimo y vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral catalán".

¹¹⁸El art. 12.10 Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, por la que se aprueba el EA para el País Vasco establece que corresponde a esta Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación del Estado en materia de "Salvamento marítimo y vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral vasco".

¹¹⁹El art. 29.4 Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, por la que se aprueba el EA para Galicia, establece que corresponde a esta Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación del Estado en materia de "Vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral gallego".

¹²⁰El art. 17.6 Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprueba el EA de Andalucía establece que corresponde a esta Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación del Estado sobre "Vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales correspondientes al litoral andaluz".

¹²¹El art. 33.9 Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, por la que se aprueba el EA de la Comunidad Valenciana establece que corresponde a esta Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación del Estado sobre "Salvamento marítimo y vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral valenciano".

origen industrial, como en el caso de los vertidos agropecuarios o urbanos¹²². En segundo lugar, esta competencia sólo se extiende a los vertidos industriales y contaminantes cuando éstos se realicen a las aguas territoriales correspondientes al litoral de la Comunidad Autónoma (Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía y Valencia), a los ríos y lagos (La Rioja, Extremadura y Madrid) o indistintamente a los ríos, lagos y aguas territoriales (Asturias, Baleares -su EA se refiere a "aguas interiores y litorales"- y Navarra -en la medida en que únicamente se refiere a los vertidos, sin mencionar cuál sea el medio receptor de los mismos-). Una interpretación estricta y literal obligaría, por lo tanto, como ha tenido ocasión de señalar el TC -al hilo del análisis de las competencias sobre vertidos en aguas litorales-

*"a concluir que no existe competencia autonómica alguna sobre vertidos cuando éstos no tienen origen industrial y son inocuos desde el punto de vista ecológico, ni sobre aquellos, que aun siendo industriales y contaminantes, no se arrojan directamente al mar territorial (o, en el caso balear, a las aguas interiores), de manera que sobre todos ellos la Administración Central había retenido la plenitud de sus competencias. Esta interpretación, aunque posible ateniéndose a la literalidad de los preceptos, no está exenta tampoco de dificultades (ni el concepto de 'vertidos contaminantes' tiene un contenido jurídico inequívoco ni parece razonable que un vertido deje de ser competencia estatal para pasar a ser competencia autonómica cuando se hace más sucio, o viceversa) y conduce, sobre todo, a una situación absurda"*¹²³.

En tercer lugar, otra de las cuestiones que se suscitaba a partir de esta inclusión expresa de los vertidos en algunos EEAA era el absurdo o paradójico resultado a que podía llegarse si se negaba la competencia ejecutiva sobre los vertidos en aguas continentales a aquellas Comunidades Autónomas que no la hubieran asumido expresamente. En efecto, ello supondría situar en una posición competencial superior a algunas de las Comunidades Autónomas de segundo grado o de vía lenta (Asturias, La Rioja, Extremadura, Madrid o Baleares) en relación a las de primer grado o de vía rápida, ya que aunque algunas de ellas asumían, como hemos visto, competencias sobre los vertidos en aguas litorales, únicamente una (Navarra) puede entenderse que recogía expresamente esta competencia en relación a las aguas continentales, produciéndose además, como ha señalado POMED SÁNCHEZ *"una discriminación en la ejecución carente de razones objetivas"*¹²⁴. Sobre esta paradoja ha advertido también el TC:

"(...) el absurdo se origina en la estrecha imbricación existente entre este título competencial y el que antes hemos analizado, en cuanto toca a la ejecución de la legislación del Estado sobre protección del medio ambiente. Como es evidente, las mismas normas serán incardinables en uno u otro título según que se las considere desde el punto de vista del objeto que regulan (el vertido) o de la finalidad que persiguen o el resultado que con su aplicación se obtiene (la protección del medio ambiente) y, en consecuencia, las facultades que su aplicación comporte podrán ser al mismo tiempo reconocidas y negadas a las Comunidades Autónomas" (fundamento jurídico 4º.F).

¹²²Sobre los tipos de vertidos en función de su procedencia *vid. supra*, capítulo II de la primera parte de este trabajo, apartado II.3.5.

¹²³Fundamento jurídico 4º.F de la Sentencia 149/1991, de 4 de julio de 1991 (BOE de 29 de julio de 1991; ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Rubio Llorente), sobre la LC (BOE núm. 181, de 29 de julio de 1988).

¹²⁴POMED SÁNCHEZ, L., "La protección del medio ambiente...", *cit.*, p. 183, nota al pie 56.

Asimismo, podrían producirse resultados no deseados para algunas de estas Comunidades Autónomas que incluyen referencia expresa a la materia "medio ambiente", por una parte, y a la submateria "vertidos" por otra, ya que, en relación a la primera, la competencia se asume en términos más amplios. En efecto, tomando como ejemplo el caso de Navarra, resulta que, de acuerdo con el art. 57.c) Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, sobre reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, esta Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación básica del Estado, posee "el desarrollo legislativo y la ejecución" sobre las materias "medio ambiente y ecología". En cambio, de acuerdo con el art. 58.1.h) de esta misma Ley, únicamente le corresponde la ejecución de la legislación del Estado sobre los "vertidos industriales y contaminantes". La conclusión inmediata que se desprende del tenor literal de los preceptos transcritos es que, paradójicamente, las competencias que se asumen sobre los vertidos -aun cuando es ésta una submateria susceptible de ser integrada en el "medio ambiente"- son más restrictivas que las asumidas sobre la materia ambiental en general¹²⁵, con lo cual hubiera sido más conveniente su no asunción expresa.

Para salvar todas estas paradojas, el TC ha optado por la reconducción de la materia "vertidos" al título competencial sobre "protección del medio ambiente". De este modo, la competencia asumida por algunas Comunidades Autónomas sobre "vertidos industriales y contaminantes" no es más que una especificación de la competencia que ostentan todas las Comunidades Autónomas para ejecutar la legislación del Estado sobre la protección del medio ambiente. Pero es ésta una cuestión sobre la que nos adentraremos en el apartado siguiente. Ahora queremos detenernos en el análisis de las reformas estatutarias acontecidas entre los años 1994 y 1999, con el objeto de determinar los cambios que se han producido en los diferentes EEAA por lo que respecta a la asunción de competencias sobre vertidos.

A raíz de la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, se reformaron en 1994 los EEAA de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León¹²⁶. En relación a la asunción de competencias sobre vertidos no se altera el panorama expuesto, aunque se produce algún cambio de numeración de los preceptos anteriormente mencionados¹²⁷. Mayor repercusión

¹²⁵Sobre ello ha advertido VERA JURADO, D. J., *La disciplina ambiental de las actividades industriales*, Madrid, Tecnos, 1994: "(...) el concepto de medio ambiente tiene un carácter residual en los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas, de tal manera que la submateria que no esté recogida expresamente será asumida por la referencia general que realice el Estatuto al medio ambiente; o, dicho en otras palabras, sólo con aquellos recursos o materias no mencionados expresamente en los estatutos habrá de utilizarse la cláusula ambiental. Hay que indicar que estas submaterias son diferentes según los Estatutos de Autonomía; podemos destacar entre ellas: ecología, ecosistema, higiene de la contaminación biótica y abiótica y, especialmente, vertidos. En muchos casos la distribución de competencias de estas submaterias es la misma que la que tiene asignada la materia medio ambiente, en cuyo caso los problemas reales son mínimos, pero en otros supuestos nos encontramos ante una distribución diferente, con lo cual las Comunidades Autónomas pueden tener una situación competencial más restrictiva que aquella que habrían obtenido con una única referencia al medio ambiente. Referencia que integraría todas las submaterias, es decir, todo el contenido amparado por el artículo 45 CE" (pp. 45-46).

¹²⁶Las referencias a las Leyes Orgánicas de reforma de estos EEAA aprobadas en 1994 se han hecho ya en la nota al pie núm. 81 de este mismo capítulo.

¹²⁷Continúan asumiendo de manera expresa competencias ejecutivas sobre protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes, las Comunidades Autónomas de Asturias, La Rioja, Extremadura y Madrid (arts. 12.1, 10.1.1, 9.2 y 28.1, respectivamente, de sus EEAA). La Comunidad

significará, sin embargo, la nueva reforma de los EEAA de estas diez Comunidades Autónomas que acontece entre los años 1996 y 1999¹²⁸. De nuevo, todos ellos vuelven a ser reformados y se introducen cambios importantes por lo que respecta a la materia que aquí nos ocupa. La novedad más destacable es la desaparición de la mención a los vertidos en la mayor parte de los EEAA de estas Comunidades Autónomas. A excepción de los de Asturias¹²⁹ y Madrid¹³⁰, que mantienen una referencia expresa a los mismos -también novedosa, ya que no se limita a la asunción de competencias ejecutivas sobre los vertidos, como sucedía anteriormente, sino que se extiende también a las competencias de desarrollo legislativo- el resto silencian cualquier mención a los mismos. Pero esta omisión no debe valorarse negativamente, en tanto en cuanto todos ellos, sin excepción, continúan recogiendo la función ejecutiva -amén de la de desarrollo legislativo, ahora asumida a raíz de las transferencias operadas por la Ley Orgánica 9/1992- sobre "protección del medio ambiente", materia a la cual pueden reconducirse los vertidos. Precisamente, la desaparición de la referencia expresa a los vertidos en la mayor parte de EEAA es consecuencia de la jurisprudencia constitucional recaída en esta materia que, al encuadrarlos, por su conexión objetiva, en el título competencial sobre "protección del medio ambiente", hace del todo innecesaria una referencia autónoma a los mismos.

Finalmente, debemos referirnos a las funciones sobre vertidos reconocidas a las ciudades de Ceuta y Melilla en sus EEAA¹³¹, aprobados, respectivamente, mediante Leyes Orgánicas

Autónoma de Baleares continúa asumiendo en su EA la competencia sobre "Actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y, en especial, vertederos industriales y contaminantes de la atmósfera, así como de las aguas interiores y litorales" (art. 12.3). Por lo que respecta a los EEAA de Cantabria, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Canarias, continúan sin incluir de manera expresa la materia "vertidos", refiriéndose con carácter general a las competencias ejecutivas sobre protección del medio ambiente (arts. 24.1, 12.1.1, 37.1.3, 33.1, 28.1, respectivamente).

Los EEAA de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía y la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, sobre reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra no han sido reformados, por lo que cabe reiterar lo ya expuesto anteriormente. El EA de la Comunidad Valenciana, aunque ha sido reformado varias veces (en su art. 12.4 por la Ley Orgánica 4/1991, de 13 de marzo -BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1991-; en su Disposición adicional 3ª y Disposición transitoria 1ª y 2ª, por Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo -BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994-; asimismo, merece destacarse la Ley Orgánica 12/1994, de 24 de marzo de 1994 -BOE núm. 72, de 25 de marzo de 1994-, que deroga la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencia de competencias de titularidad estatal), estas reformas no afectan a la materia aquí tratada, por lo que nos remitimos también a lo ya expuesto.

¹²⁸*Vid.* las referencias a las Leyes Orgánicas de reforma de estos EEAA aprobadas entre 1996 y 1999 en la nota al pie núm. 88 de este mismo capítulo.

¹²⁹El nuevo art. 11.5 EA del Principado de Asturias establece que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de "Protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes en ríos, lagos y aguas interiores y normas adicionales de protección del medio ambiente".

¹³⁰El nuevo art. 27.7 EA de la Comunidad de Madrid establece que corresponde a esta Comunidad Autónoma "en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca", el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de "Protección del medio ambiente, sin perjuicio de la facultad de la Comunidad de Madrid de establecer normas adicionales de protección. Contaminación biótica y abiótica. Vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad".

¹³¹En relación a qué tipo de entidades pueden considerarse Ceuta y Melilla, *vid.* BALLBÉ MALLOL, M; FERRET JACAS, J.; PONT CASTEJÓN, I.; y ORRIOLS SALLÉS, M. A., "Reflexiones finales", en BALLBÉ MALLOL, M y FERRET JACAS, J. (dirs.), *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-96*, vol. II, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, 1997, pp. 1323-1325.

1/1995 y 2/1995, ambas de 13 de marzo¹³². El art. 22.1 de ambas leyes establece que corresponde a estas dos ciudades la ejecución de la legislación del Estado en "gestión en materia de protección del medio ambiente, incluidos los vertidos industriales y contaminantes". Por su parte, el art. 22.2 precisa que, en relación con las materias listadas en el art. 22.1, la competencia comprende "las facultades de administración, inspección y sanción, así como la potestad normativa reglamentaria para la organización de los correspondientes servicios¹³³".

II.2.2. La incardinación de la materia "vertidos" en el título competencial "protección del medio ambiente" en la jurisprudencia constitucional

El TC ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la distribución de competencias en materia de vertidos en diversas ocasiones, tanto a raíz del examen de la constitucionalidad de las leyes estatales de aguas y de costas¹³⁴ como, más recientemente, a partir del examen de las leyes de pesca fluvial de determinadas Comunidades Autónomas¹³⁵. En este apartado

Estos autores se plantean tres opciones posibles: su consideración como Comunidades Autónomas, como Entes Locales *sui generis* o como un *tertium genus*. En su opinión *"No sería difícil argumentar que las Leyes orgánicas que examinamos aportan realmente un tertium genus a nuestro ya de por sí complejo sistema de organización territorial. Hemos podido individualizar cómo en Ceuta y Melilla van a convivir desde ahora rasgos típicamente predicables de una Comunidad Autónoma stricto sensu. Son unos entes a los que se da la bienvenida desde un Título VIII de la CE y desde una amplísima legislación sectorial que no está todavía pensada para ellos. En este sentido, el esfuerzo camaleónico a que se compele desde ahora a Ceuta y Melilla, debiendo dilucidar en cada caso si están actuando propiamente como ente local o como ese nuevo 'algo más', y la reinterpretación que habrá de hacerse de la legislación sectorial emanada por el Estado, es quizás desmesurado"* (p. 1325). Por su parte, CASTELLÀ ANDREU, J. M. y PONS PARERA, E., "Los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla (Leyes Orgánicas 1 y 2/1995, de 13 de marzo)", en BALLBÉ MALLOL, M. y FERRET JACAS, J. (dirs.), *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-96*, vol. I, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, 1997, consideran que *"el régimen de autonomía de Ceuta y Melilla se ha de encuadrar en el sistema de las CCAA, como componentes del Estado autonómico. Aunque no se desprendía necesariamente de la Constitución la generalización del sistema de Autonomías a todo el territorio español, lo cierto es que a ésta ha conducido el desarrollo del título VIII. Según los Preámbulos de los Estatutos de Ceuta y Melilla, con los mismos se viene a completar el sistema autonómico. En este sentido, la configuración estatutaria como 'Ciudades Autónomas' no es óbice para su consideración como 'Comunidades Autónomas'. Tertium genus non datur: o se es Comunidad Autónoma o se es ente local"* (p. 222). *Vid.* también CARBONELL PORRAS, E., "La naturaleza jurídica de Ceuta y Melilla y su encuadramiento en la estructura territorial del Estado", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 110, 2001, pp. 251-268, y REQUEJO RODRÍGUEZ, P., "Ceuta y Melilla: ¿ciudades con Estatuto de Autonomía o Comunidades Autónomas con Estatuto de Heteroorganización", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 277, 1998, pp. 55-70.

¹³²BOE núm. 62, de 14 de marzo de 1995.

¹³³Nótese que en relación a las materias listadas en el art. 22.1 -entre las cuales, como hemos mencionado, se incluyen los vertidos- Ceuta y Melilla únicamente disponen de una potestad reglamentaria limitada a la organización de los correspondientes servicios, a diferencia de lo que sucede con las materias listadas en el art. 21.1 de ambos EEAA, en relación a las cuales se reconoce abiertamente el ejercicio de la potestad reglamentaria.

¹³⁴Téngase en cuenta también la Sentencia 198/1991, de 17 de octubre (BOE de 15 de noviembre de 1991, rectificada en BOE núm. 3, de 3 de enero de 1992; ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Rubio Llorente), sobre el Reglamento de desarrollo de la LC.

¹³⁵Sentencias del TC 15/1998, de 22 de enero (BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1998; ponente: Excmo. Sr. D. Álvaro Rodríguez Bereijo); 110/1998, de 21 de mayo (BOE de 19 de junio de 1998; ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera); y 166/2000, de 15 de junio (BOE núm. 165, de 11 de julio de 2000; ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera). La primera de ellas resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley 2/1992, de 7 de mayo, de pesca fluvial de Castilla-La Mancha (DOCM núm. 56, de 24 de julio de 1992). La

analizaremos la posición que ha mantenido el Alto Tribunal a la hora de interpretar bajo el prisma del bloque de la constitucionalidad las competencias sobre la materia "vertidos".

El primer punto de referencia ineludible lo constituye la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, en la que el TC ha tenido ocasión de pronunciarse en relación al Título V LA (actual Título V TRLA), relativo a la protección del dominio público hidráulico y la calidad de las aguas continentales. El TC ha admitido en esta Sentencia que las normas reguladoras de los vertidos afectan a la policía demanial y tienen su fundamento en la competencia exclusiva estatal referente a la "legislación básica sobre protección del medio ambiente", prevista en el art. 149.1.23 CE:

"El Capítulo Segundo del Título V (arts. 92 a 100) incluye determinadas normas sobre los vertidos en aguas continentales que afectan a la policía demanial, pero que tienen el carácter de normas básicas de protección del medio ambiente, cuya legitimidad deriva de lo dispuesto en el art. 149.1.23 de la Constitución" (fundamento jurídico 26º)¹³⁶.

En la Sentencia 149/1991, de 4 de julio, sobre la LC, aunque refiriéndose en esta ocasión a los vertidos en aguas litorales y no continentales, el TC ha insistido en la incardinación de la materia "vertidos" en las competencias sobre medio ambiente¹³⁷. De ello se deriva la competencia del Estado para establecer la normativa básica de carácter medioambiental y la de las Comunidades Autónomas de desarrollo de la legislación básica estatal¹³⁸ y de dictar normas adicionales de protección, amén de las competencias ejecutivas:

segunda, el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra algunos preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de los ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca (BOCyL núm. 247, de 23 de diciembre). Y la tercera, el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno en relación con determinados preceptos de la Ley Foral del Parlamento de Navarra 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats (BONA núm. 34, de 19 de marzo de 1993).

¹³⁶Téngase en cuenta también lo dispuesto en el fundamento jurídico 25º de esta Sentencia, en el que el TC ha considerado que si bien las competencias sobre la protección del demanio hídrico corresponden al Estado, según el art. 132.1 CE, *"La casi totalidad de los preceptos de este Título V regulan la denominada policía demanial. En lo que concierne a las aguas que discurran íntegramente por su territorio, las competencias sobre esta materia corresponden, sin duda, a las Comunidades Autónomas que hayan asumido en general las relativas a los aprovechamientos hidráulicos (...) pues la policía de aguas debe entenderse comprendida en el concepto de aprovechamientos hidráulicos (...) la propia Ley de Aguas viene a reconocerlo expresamente cuando en el art. 86 previene que 'la policía de las aguas superficiales y subterráneas y de sus cauces y depósitos naturales, zonas de servidumbre y perímetros de protección se ejercerá por la Administración hidráulica competente'. A este respecto, la Ley se limita, en términos generales, a establecer algunas prescripciones de principio, con el fin de garantizar la calidad de 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. Tales prescripciones encuentran fácil encaje en la legislación básica sobre protección del medio ambiente, que al Estado corresponde dictar ex art. 149.1.23 de la Constitución, por lo que no pueden reputarse inconstitucionales los arts. 85, 89, d) y 91"*.

¹³⁷Vid. el comentario que realiza a esta Sentencia GÁMEZ MEJÍAS, M., "Servidumbre de protección costera y vertidos al mar como especificaciones de la distribución constitucional de competencias en la protección del medio ambiente: la heterogeneidad de su contenido", en *Revista Mensual de Gestión Ambiental*, núm. 15, 2000, pp. 54-57.

¹³⁸Sin embargo, el TC en esta misma Sentencia entiende que *"(...) en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno"* (fundamento jurídico 1º.D). Esta doctrina ha sido parcialmente rectificada en la Sentencia 102/1995, de 26 de

"(...) la competencia asumida por las Comunidades Autónomas sobre vertidos industriales y contaminantes en el mar territorial no es más que una especificación de la competencia más amplia que todas ellas tienen para ejecutar la legislación del Estado sobre la protección del Medio Ambiente. Es cierto que esta interpretación hace en cierta medida redundantes los enunciados estatutarios relativos a vertidos y que infringe así uno de los postulados hermenéuticos más generalmente aceptados, pero también entre los principios hermenéuticos existe una cierta jerarquía y es difícil no otorgar un valor predominante al que ordena prescindir de aquellas interpretaciones que conducen al absurdo.

Cabe afirmar, por tanto, para concluir, que las Comunidades Autónomas que han asumido competencia para la ejecución de las normas sobre protección del Medio Ambiente son también competentes para llevar a cabo los actos de ejecución que impliquen la aplicación de las normas sobre vertidos, sea cual fuere el género de éstos y su destino" (fundamento jurídico 4º.F)¹³⁹.

Más recientemente, en la Sentencia 15/1998, de 22 de enero, el TC ha vuelto a insistir en la inclusión de la materia "vertidos" en el título competencial de "medio ambiente", sin que pueda incorporarse a otros títulos competenciales distintos:

"En la STC 149/1991 [fundamento jurídico 4º F)] se manifestó que la materia 'vertidos' constituye un título específico propio incardinado en las competencias sobre medio ambiente y que, por tanto, no puede incorporarse a otros títulos competenciales distintos, pues, -como allí se dijo- tal hipótesis conduce a una 'situación absurda (...) no sólo desde el punto de vista de la lógica institucional sino también desde el punto de vista jurídico'. Se infiere, así, que el régimen de los vertidos en general particularmente el de aquellos que se realicen en aguas pertenecientes a cuencas supracomunitarias, sólo podrá ser examinado (...) desde la perspectiva de las competencias que, respectivamente, corresponden a las Comunidades Autónomas y al Estado sobre el medio ambiente" (fundamento jurídico 9º).

Este pronunciamiento ha sido reiterado por la Sentencia 110/1998, de 21 de mayo, en la que el TC ha insistido en la idea de que

"la materia 'vertidos' constituye un título específico incardinado en las competencias de medio ambiente, y que la regulación de los mismos contenida en el Capítulo Segundo del Título V de la Ley 29/1985, de Aguas, tiene el carácter de normas básicas de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), entre las que se encuentra la que dispone el sometimiento de los vertidos a un sistema general de autorización administrativa por el respectivo Organismo de cuenca" (fundamento jurídico 6º).

junio (BOE de 31 de julio de 1995; ponente: Excmo. Sr. D. Rafael de Mendizábal Allende), en la que el TC ha considerado que *"(...) en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo 'menor que en otros ámbitos', no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 (Fundamento Jurídico 1º.D, in fine) de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido" (fundamento jurídico 8º).*

¹³⁹Debe relativizarse, sin embargo, la conclusión sentada en la Sentencia 149/1991, de 4 de julio, en la medida en que no estamos ante ámbitos con idéntico sistema de distribución competencial ni el criterio territorial funciona de la misma manera. En relación a los vertidos en aguas continentales, el criterio de la cuenca hidrográfica va a proyectar una influencia decisiva.

De lo anteriormente expuesto se desprende la ubicación en la jurisprudencia constitucional de la materia "vertidos" en el título competencial sobre "protección del medio ambiente", circunstancia de la cual derivan una serie de consecuencias importantes. En primer lugar, aunque la regulación de los vertidos se contiene fundamentalmente, como veremos, en el TRLA, y su normativa de desarrollo, el régimen de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas aplicable a esta submateria no es el relativo a las "aguas", sino a la "protección del medio ambiente", dada la conexión objetiva que la une a este título competencial y la vis atractiva que éste ejerce¹⁴⁰. Ello tendrá importantes repercusiones a la hora de delimitar el papel que corresponde al Estado y a las Comunidades Autónomas. En efecto, si bien el Estado tiene competencia para fijar "la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma" (art. 149.1.22 CE), la regulación de los vertidos no forma parte de la misma, sino que se sitúa en el marco del art. 149.1.23 CE, correspondiendo al Estado la elaboración de la "legislación básica sobre protección del medio ambiente" y, por ende, a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo de la legislación básica estatal y la adopción de normas adicionales de protección. Esta opción de desgajar la regulación de los vertidos de la ordenación de los recursos no deja de ser, en nuestra opinión, discutible, dada la estrecha conexión que existe entre la ordenación de los recursos y su protección¹⁴¹.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, debe destacarse la atribución a la regulación de los vertidos, contenida actualmente en el TRLA, del carácter de legislación básica de protección del medio ambiente¹⁴². Esta circunstancia obligará a las Comunidades Autónomas que decidan -en ejercicio de sus competencias normativas en materia ambiental, de desarrollo legislativo de la legislación básica y de dictar normas adicionales de protección, amén de sus competencias sobre aguas- regular sobre esta materia, a adaptar su normativa a los contenidos mínimos establecidos por la normativa estatal. En efecto, como ha tenido ocasión de establecer el TC en la Sentencia 102/1995, de 26 de junio, al

¹⁴⁰Así lo expresa claramente DOMPER FERRANDO, J., "El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas", vol. I, *cit.*: "la voz material que encuadra un aspecto concreto condiciona el alcance de las potestades asignadas por el Bloque de la Constitucionalidad a cada entidad para con esa materia, independientemente de que se contenga su regulación en un texto normativo cuyo contenido material principal sea distinto y cuya extensión de la competencia también lo sea. Así en la regulación material sobre vertidos contaminantes, al ser un aspecto del medio ambiente, a pesar de estar en Ley de aguas se mantendría la reserva del Estado sobre la 'legislación básica', y corresponderían la legislación de desarrollo y las normas adicionales a las Comunidades Autónomas si así lo tienen asumido en sus Estatutos" (p. 167).

¹⁴¹Especialmente crítico con el criterio jurisprudencial señalado, que reconduce la regulación de los vertidos en aguas continentales al art. 149.1.23 CE y no al art. 149.1.22, se muestra BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*, Madrid, La Ley, 2001, p. 473. Señala este autor que la regulación de la actividad de vertido "debe formar parte, y así es lógico sostenerlo a la luz del paradigma del desarrollo sostenible, de la ordenación general del recurso, en este caso del dominio público hidráulico, porque no es posible ordenar este dominio sin establecer los mecanismos de protección del mismo con relación a actividades que indudablemente lo degrada, como son los vertidos. En cambio, al separar ordenación y protección del recurso sí que se produce el absurdo de considerar que la protección puede obedecer a una lógica distinta y separada de la lógica de la ordenación de la actividad correspondiente. Esta separación sólo puede conducir precisamente a la degradación del recurso como consecuencia de que la protección es extraña a la misma ordenación. La buena lógica debe conducir a entender que no es posible desarrollar una actividad sin proteger al mismo tiempo el recurso afectado" (p. 473).

¹⁴²*Vid.* fundamento jurídico 26º de la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre.

interpretar el alcance de la competencia estatal para configurar la legislación básica sobre protección del medio ambiente,

*"Lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos, como ya se dijo en la STC 170/1989" (fundamento jurídico 9º)*¹⁴³.

Por lo tanto, las Comunidades Autónomas, a la hora de legislar sobre la materia de vertidos, deberán respetar lo establecido en los arts. 100 a 108 TRLA (ex arts. 92 a 100 LA, algunos de ellos modificados por la LMLA). Así, deberá garantizarse, en todo caso, el sometimiento de los vertidos a un sistema general de autorización administrativa por el respectivo Organismo de cuenca¹⁴⁴. Y ello con independencia de que sean Comunidades Autónomas con cuencas intracomunitarias o pertenecientes a cuencas supracomunitarias. Incluso en el primer caso, aun cuando se trate de aguas que discurren íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma, no puede obviarse lo postulado por la legislación básica estatal¹⁴⁵. En consecuencia, las Comunidades Autónomas pueden ejercer en este ámbito la competencia de desarrollo legislativo de la legislación básica estatal, a la que se une la posibilidad de establecimiento de normas adicionales de protección.

En tercer lugar, esta jurisprudencia constitucional priva de efecto útil a aquellas previsiones contenidas en algunos EEAA que incluían como título competencial específico el de vertidos, en un aparente sentido ampliatorio del techo competencial de sus respectivas Comunidades Autónomas, lo que explica que tras las últimas reformas estatutarias muchos EEAA ya no hayan incorporado esta referencia¹⁴⁶.

¹⁴³Esta Sentencia resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la Ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres; y los conflictos positivos de competencia acumulados contra los tres Reales Decretos dictados en su desarrollo: el Real Decreto 1095/1989, de 8 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca y se establecen normas para su protección (BOE núm. 218, de 12 de septiembre de 1989); el Real Decreto 1118/1989, de 15 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca comercializables (BOE núm. 224, de 19 de septiembre de 1989); y el Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, por el que se regula el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas (BOE núm. 82, de 5 de abril de 1990).

¹⁴⁴Así lo ha establecido expresamente el TC en la Sentencia 15/1998, de 22 de enero, en el fundamento jurídico 9º; y 110/1998, de 19 de junio, en el fundamento jurídico 9º.

¹⁴⁵Así lo corrobora, por ejemplo, la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 12/1990, de 26 de julio, de Aguas (BOCAN núm. 94, de 27 de julio de 1990), que aun cuando regula detalladamente el régimen de los vertidos (*vid.* capítulo III -"De la protección del dominio público hidráulico"- del Título IV -"De la ordenación del dominio público hidráulico"-, arts. 56 a 72, en especial para el régimen de los vertidos, los arts. 61 a 72), coincide sustancialmente con la regulación contenida en la legislación estatal.

¹⁴⁶En la doctrina MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, Madrid, Trivium, 1992, ha criticado esta jurisprudencia constitucional. En relación a la Sentencia 149/1991, de 4 de julio, y refiriéndose a los vertidos al mar, este autor ha sostenido que el TC *"ha complicado notablemente, en términos constitucionales, todas las competencias sobre vertidos en las Comunidades Autónomas"* (p. 228). En su opinión *"Esta interpretación no sólo es redundante en relación con los preceptos correspondientes de los Estatutos como el propio Tribunal reconoce, sino que es además inconsistente con otras precisiones estatutarias. Recordemos que los Estatutos de las Comunidades se pronuncian expresamente sobre la función, meramente ejecutiva, del control de los vertidos marinos industriales y contaminantes. Sería absurdo esta precisión por innecesaria si no tuviese otra justificación, a saber el constituyente estatutario era consciente de que el Estado en su condición de dominus del mar tenía en él un plus de facultades, por ello la Comunidad se reservaba sólo el control sobre una categoría de vertidos, los ambientales"* (p. 229). Además,

En cuarto lugar, por lo que respecta a la ejecución, se plantea también cómo opera el reparto competencial entre Administración estatal y Administraciones autonómicas. La cuestión esencial es determinar si la ejecución es en todo caso autonómica -dado que todas las Comunidades Autónomas han asumido la función ejecutiva en materia de protección del medio ambiente- o, por el contrario, dependerá del tipo de cuenca -intracomunitaria o intercomunitaria- de que se trate. La respuesta a este interrogante viene de la mano de la segunda de las opciones planteadas, ya que deben conjugarse los criterios de reparto competencial en materia ambiental con los establecidos en materia de aguas, ya examinados. De este modo, las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas sobre vertidos se ciñen a las cuencas intracomunitarias, correspondiendo a los Organismos de cuenca estatales en el ámbito de las intercomunitarias. Por lo tanto, la ejecución en materia de vertidos corresponderá a la Administración Hidráulica competente en función del tipo de cuenca hidrográfica¹⁴⁷, tal y como ha reconocido el TC:

"(...) algunos de los preceptos impugnados atribuyen potestades de ejecución. Las que asignan estas potestades a los Organismos de cuenca (arts. 96 y 99) no son inconstitucionales, habida cuenta de que las mismas se entienden conferidas a las Administraciones hidráulicas de las Comunidades Autónomas con competencia general en materia de aprovechamientos hidráulicos respecto de las aguas que discurren íntegramente por su territorio (Disposición adicional cuarta de la Ley). En cambio, las competencias de ejecución que se atribuyen al Gobierno (arts. 95, párrafo segundo, 96 in fine y 98) corresponden a aquellas Comunidades Autónomas respecto de las aguas intracomunitarias, y sólo podrán ser ejercidas por el Estado, como expresamente dispone el art. 98, cuando puedan considerarse incluidas en el ámbito de las competencias del Ejecutivo estatal, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.22 de la Constitución" (fundamento jurídico 26°).

De lo anteriormente expuesto se desprende que, aun cuando todas las Comunidades Autónomas disponen de competencias ejecutivas en materia de medio ambiente, no puede olvidarse que en las cuencas intercomunitarias el Estado goza de competencias exclusivas sobre aguas, que se extienden también a la ejecución -como se desprende del TRLA¹⁴⁸-. Por ello, el carácter supracomunitario de la cuenca provoca automáticamente la desposesión autonómica de la función ejecutiva en materia de vertidos y su consiguiente desplazamiento hacia el Estado¹⁴⁹. Éste es, sin duda, el precio que debe pagarse por la aplicación del criterio de la cuenca hidrográfica para efectuar el reparto de competencias en materia de aguas, ya que el simple dato geográfico justifica la absorción de competencias por el Estado.

II.2.3. Los distintos niveles de intervención pública en materia de vertidos

argumenta a favor de su posición la existencia de vertidos ambientalmente intrascendentes que, en todo caso, requieren la intervención estatal y en los que debió excluirse el control autonómico (vertidos de residuos sólidos con destino a relleno, devolución al mar de los residuos generados por las plantas de potabilización de aguas marinas, el agua utilizada para la refrigeración de ciertas centrales térmicas, los aliviaderos de embalses y depósitos...).

¹⁴⁷Véase el art. 94 TRLA (ex art. 86 LA) y el art. 235.1 RDPH.

¹⁴⁸Vid. arts. 17, 23 y 24 TRLA (ex arts. 15, 21 y 22 LA, este último modificado por la LMLA).

¹⁴⁹SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 83, ha criticado la atribución competencial de las competencias ejecutivas sobre vertidos a la Administración Hidráulica.

Partiendo de la incardinación de la materia "vertidos" en el título competencial sobre "protección del medio ambiente", a continuación entramos a delimitar a grandes rasgos el papel que corresponde a los diferentes poderes públicos intervinientes en esta materia, sin perjuicio de que sea ésta una cuestión sobre la que habremos de volver durante esta investigación al hilo del análisis de los elementos subjetivos de la autorización de vertido, de los estándares de contaminación, de las potestades de modificación, suspensión y revocación de las autorizaciones de vertido, de la potestad sancionadora... Para ello, dedicamos el primero de los epígrafes que siguen al análisis de las competencias estatales (II.2.3.1); el segundo, a las autonómicas (II.2.3.2); y el tercero, a las locales (II.2.3.3).

II.2.3.1. Las competencias estatales

El análisis de las competencias estatales en materia de vertidos exige partir del encuadramiento de esta materia en la "protección del medio ambiente". De acuerdo con la CE, corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre "la legislación básica sobre protección del medio ambiente sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección" (art. 149.1.23 CE), en tanto que puede ser asumible por las Comunidades Autónomas en sus EEAA -y así lo han hecho efectivamente todas ellas- "la gestión en materia de protección del medio ambiente" (art. 148.1.9 CE)¹⁵⁰.

De lo anteriormente expuesto deriva que al Estado corresponde la "legislación básica" en materia ambiental, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para dictar normas adicionales de protección. Ello hace depender en la práctica el alcance de la potestad legislativa del Estado en materia de medio ambiente de la interpretación que de tales palabras vaya ofreciendo con el paso del tiempo el TC, intérprete válido de la Norma Suprema. En tal sentido, debe resaltarse que la jurisprudencia del Alto Tribunal viene caracterizándose hasta la fecha por una constante evolución, pero, resaltemos también, por una elevada indeterminación, no ofreciendo al operador jurídico delimitación clara del radio de acción en que la actuación legislativa estatal resulta válida. La jurisprudencia constitucional inicial interpreta la competencia legislativa que atribuye al Estado el art. 149.1.23 CE de tal modo que ha de dejar espacio para el desarrollo legislativo de la misma por parte de las Comunidades Autónomas que hubieran asumido expresamente tal competencia. Sin embargo, posteriormente, a partir de la sentencia 149/1991, de 4 de julio, el TC da un vuelco radical a su doctrina, adquiriendo el concepto de "legislación básica" amplias dimensiones, en detrimento de las competencias autonómicas. Se interpreta entonces que la expresión puede cobijar legítimamente tanto la emanación de normas con rango de ley como reglamentarias, así como el ejercicio, aunque excepcional, de competencias ejecutivas. Tal argumentación reduce sensiblemente, en caso de ejercerse por el Estado, la potestad de desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas que, según

¹⁵⁰Sobre la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente, *vid.* por todos GARCÍA URETA, A., *Espacios naturales protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1999, pp. 58-147; y PONT CASTEJÓN, I. y CASADO CASADO, L., "La elasticidad de las competencias normativas en materia ambiental: querer es poder", en SOSA WAGNER, F. (coord.), "El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo", tomo III, *cit.*, pp. 4045-4110, y la extensa bibliografía que allí se cita.

el parecer del TC, sobre este sector únicamente pueden dictar normas adicionales de protección¹⁵¹. De todos modos, nótese que en diferentes sentencias dictadas en 1995 (102/1995, de 26 de junio y 156/1995, de 26 de octubre), el TC, consciente de su extralimitación en la Sentencia 149/1991, ha vuelto a reducir el alcance de la competencia estatal consistente en el dictado de la "legislación básica", entendiendo que no puede llegar al límite de vaciar de contenido las facultades de desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas¹⁵². Esta línea jurisprudencial es la que se ha mantenido hasta la actualidad¹⁵³.

A nivel normativo, las competencias estatales sobre vertidos se centran, pues, en la potestad de aprobar la legislación básica sobre los mismos, habida cuenta que el TC ha entendido que la regulación de los vertidos constituye normativa básica de protección del medio ambiente¹⁵⁴. La atribución al Estado de la competencia exclusiva para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente en el art. 149.1.23 CE implica la posibilidad de ejercer esta competencia sobre los aspectos ambientales de las aguas. Esta competencia estatal se ha materializado en el capítulo II [arts. 100 a 108 TRLA (*ex arts.* 92 a 100 LA, algunos de ellos modificados por la LMLA)] del Título V ("De la protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas continentales") del TRLA, dedicado a la regulación de los vertidos y cuyo carácter de normativa básica de protección del medio ambiente ha sido reconocido por el TC en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre.

En estos preceptos se fija el concepto de "vertido"; se establece con carácter general la prohibición de todo vertido directo o indirecto de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, salvo que se cuente con la previa autorización administrativa; se regulan las autorizaciones de vertido, su revisión, modificación, revocación... Esta regulación tiene, como ya hemos señalado, el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, lo cual implica, como ha establecido el TC en la Sentencia 306/2000, de 12 de diciembre, que

"(...) no cumple sólo una función de uniformidad relativa, sino también de ordenación mediante mínimos que deben ser respetados en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas en la materia establezcan niveles de protección más altos, que no entrarían, por ese solo hecho, en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del precepto constitucional es

¹⁵¹Fundamento jurídico 1º.D) de la Sentencia 149/1991, de 4 de julio.

¹⁵²En el fundamento jurídico 9º de esta Sentencia, el TC ha establecido que *"(...) la obligada interpretación de los Estatutos conforme a la Constitución pone de manifiesto, sin embargo, que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo 'menor que en otros ámbitos', no puede llegar, frente a lo afirmado en la STC 149/1991 (FJ 1.D in fine), de la cual hemos de apartarnos en este punto, a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medio ambiente, vaciándolas así de contenido"*.

¹⁵³*Vid.*, por ejemplo, la Sentencia 306/2000, de 12 de diciembre (BOE núm. 14, de 16 de enero de 2001; ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Manuel Cachón Villar), fundamento jurídico 6º. Esta Sentencia resuelve los conflictos positivos de competencia acumulados núm. 2985/1994 y 2999/1994, promovidos respectivamente por la Junta de Castilla y León y por la Diputación Regional de Cantabria en relación con el Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa.

¹⁵⁴*Vid. supra* apartado II.2.2 de este mismo capítulo.

el de que las bases estatales son de carácter mínimo y, por tanto, los niveles de protección que el Estado establezca en desarrollo del mismo pueden ser elevados o mejorados por la normativa autonómica"¹⁵⁵.

Por otra parte, aun cuando el TC ha reiterado en diversas ocasiones que la legislación básica estatal incluye tanto normas con rango de ley como normas reglamentarias¹⁵⁶ y, excepcionalmente, actos de ejecución¹⁵⁷, el RDPH, que ha desarrollado en sus arts. 245 a 271 la regulación de los vertidos contenida en los entonces arts. 92 a 100 LA (hoy arts. 100 a 108 TRLA) carece, salvo algunas excepciones, del carácter de norma básica de protección del medio ambiente¹⁵⁸.

En el ámbito de las funciones ejecutivas incumbe a la Administración estatal -Ministerio de Medio Ambiente- la tutela de la calidad de las aguas en el ámbito de las cuencas intercomunitarias¹⁵⁹. A la Secretaría de Estado de Aguas y Costas, órgano superior del

¹⁵⁵Fundamento jurídico 6º de la Sentencia 306/2000, de 12 de diciembre. *Vid.* en el mismo sentido, entre otras, las Sentencias 170/1989, de 19 de febrero (BOE de 7 de noviembre de 1989; Excmo. Sr. D. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer), fundamento jurídico 2º; 102/1995, de 26 de junio (BOE de 31 de julio de 1995; ponente: Excmo. Sr. D. Rafael de Mendizábal Allende), fundamento jurídico 9º; y 156/1995, de 26 de octubre (BOE de 28 de noviembre de 1995; ponente: Excmo. Sr. D. Julio Diego González Campos), fundamento jurídico 4º.

¹⁵⁶*Vid.*, por ejemplo, fundamentos jurídicos 3º.C y 3º.D.c) de la Sentencia del TC 149/1991, de 4 de julio; 3º.g) de la Sentencia 198/1991, de 17 de octubre; 8º de la Sentencia 102/1995, de 26 de junio; y 6º de la Sentencia 306/2000, de 12 de diciembre.

¹⁵⁷*Vid.*, por ejemplo, fundamentos jurídicos 4º de la Sentencia 329/1993, de 12 de noviembre (BOE de 10 de diciembre de 1993; ponente: Excmo. Sr. D. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer); y 8º de la Sentencia 102/1995, de 26 de junio.

¹⁵⁸En la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, el TC ha establecido que "*(...) mientras que los [se refiere a los preceptos del RDPH] que regulan las pertenencias del demanio hídrico o cuestiones de índole civil o relativas al régimen económico-financiero de la utilización de los bienes demaniales del Estado son directamente aplicables en todo el territorio del Estado, aquellos otros que disciplinan el régimen de utilización del dominio público hidráulico resultan, salvo excepción justificada en títulos competenciales distintos, de aplicación supletoria en el territorio de la Comunidad Autónoma vasca*" (fundamento jurídico 32º). Asimismo, ha advertido que "*(...) los preceptos reglamentarios que desarrollan las normas legales básicas sobre el régimen jurídico de la Administración hidráulica, las concesiones administrativas, el medio ambiente u otras materias conexas no pueden por ese solo hecho considerarse también básicos*" (fundamento jurídico 32º). También clarifica el TC que "*(...) el Reglamento del Dominio Público Hidráulico no define a alguno o algunos de sus preceptos como básicos, ni de su propia estructura se deduce claramente que lo sean, salvo en lo que concierne al art. 272, que desarrolla en sus aspectos esenciales la habilitación conferida al Gobierno por el art. 101, párrafo primero, de la Ley, por lo que es obligado concluir que los restantes preceptos de dicho reglamento no contienen normas básicas aplicables en todo el territorio nacional, con excepción, también, claro está, de las que se limitan a reproducir preceptos básicos de la Ley de Aguas, que lo son en cuanto que sus prescripciones forman parte de dicha Ley*" (fundamento jurídico 32º). En particular, en relación a los preceptos del RDPH reguladores de los vertidos (arts. 245 a 271), el TC ha declarado que los arts. 245.2, 246.1.2, excepto el párrafo segundo, y 3, 247, 248, 249, 250.1, excepto el párrafo segundo, y 2, 251, d), e), f), g), h), i), 252, 253, 255, 258, 259.1, párrafo segundo, y 2, 260.1, 261, 262, 263, 264.2, excepto la expresión "se notificará a la autoridad sanitaria", y 3, 265, 266, 267, 268, 269, 270 y 271 son de aplicación supletoria para la Comunidad Autónoma del País Vasco en el ejercicio de sus propias competencias.

¹⁵⁹De acuerdo con el art. 17 TRLA (*ex art.* 15 LA), en relación con el dominio público hidráulico y en el marco de las competencias que le son atribuidas por la CE, el Estado ejercerá, especialmente, las funciones siguientes: a) La planificación hidrológica y la realización de los planes estatales de infraestructuras hidráulicas o cualquier otro estatal que forme parte de aquéllas; b) La adopción de las medidas precisas para el cumplimiento de los acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas; c) El otorgamiento de concesiones referentes al dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito

Ministerio de Medio Ambiente¹⁶⁰, corresponden las atribuciones generales relacionadas con la elaboración y coordinación de la aplicación de la legislación básica ambiental y la ejecución de la política hidráulica del Gobierno¹⁶¹. A la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas -órgano directivo dependiente directamente de la Secretaría de Estado de Aguas y Costas, junto con la Dirección General de Costas-¹⁶²

territorial de una sola Comunidad Autónoma; d) El otorgamiento de autorizaciones referentes al dominio público hidráulico, así como la tutela de éste, en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma.

¹⁶⁰De acuerdo con el art. 1 Real Decreto 695/2000, de 12 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente (BOE núm. 115, de 13 de mayo de 2000), el Ministerio de Medio Ambiente se estructura en los siguientes órganos superiores y directivos: la Secretaría de Estado de Aguas y Costas (de la que dependen los siguientes órganos directivos: la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas y la Dirección General de Costas); la Secretaría General de Medio Ambiente (con rango de Subsecretaría, de la que dependen los siguientes órganos directivos: la Dirección General de Conservación de la Naturaleza y la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental); y la Subsecretaría de Medio Ambiente (de la que dependen los siguientes órganos directivos: la Secretaría General Técnica, la Dirección General de Programación y Control Económico y Presupuestario y la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología).

¹⁶¹De acuerdo con el art. 2.1 Real Decreto 1415/2000, de 21 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente (BOE núm. 175, de 22 de julio de 2000), corresponden a la Secretaría de Estado de Aguas y Costas, en el ejercicio de las competencias que la legislación aplicable a la Administración General del Estado atribuye a las Secretarías de Estado, las siguientes funciones: a) la planificación de los recursos hídricos mediante la elaboración y el desarrollo del Plan Hidrológico Nacional; b) la ejecución de las infraestructuras hidráulicas que sean de competencia estatal, en especial, las que resulten del citado Plan Hidrológico Nacional, adaptándolas a los diferentes escenarios presupuestarios; c) la elaboración de la normativa en materia de aguas y costas y su aplicación, en el ámbito de competencias de la Administración General del Estado; d) la coordinación y acción concertada con las Comunidades Autónomas en el ámbito de la política de saneamiento y depuración de las aguas, así como las actuaciones del Departamento relacionadas con la Unión Europea en este ámbito; e) la protección, gestión y administración de los bienes de dominio público hidráulico y marítimo-terrestre; f) la integración de las consideraciones territoriales en las actuaciones objeto de su competencia, garantizando su compatibilidad con otros instrumentos de ordenación; g) en colaboración con la Dirección General de Programación y Control Económico y Presupuestario, la planificación y programación, en coordinación con las Administraciones Territoriales y la Unión Europea, de las inversiones en materia de aguas y costas, su financiación, explotación, seguimiento y evaluación; y h) la elaboración de normativa y estudios técnicos en materia de infraestructura hidráulica y marítimo-terrestre.

¹⁶²La Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas está integrada por las siguientes unidades: Subdirección General de Planificación Hidrológica; de Presupuestos y Contratación; de Proyectos y Obras; de Gestión del Dominio Público Hidráulico; y de Tratamiento y Control de la Calidad de las Aguas (art. 3.2 Real Decreto 1415/2000, de 21 de julio). Entre las funciones que corresponden a la Subdirección General de Gestión del Dominio Público Hidráulico destacan "el otorgamiento de autorizaciones y concesiones referentes al dominio público hidráulico, relativas a las obras y actuaciones de interés general del Estado", "la coordinación de la protección, control y explotación del dominio público hidráulico, realizado a través de los Organismos de cuenca", "la gestión, a través de los Organismos de cuenca, del régimen económico financiero de la utilización del dominio público hidráulico, en lo referente al canon establecido en el art. 104 de la Ley de Aguas", "la coordinación de los criterios para la elaboración del canon a que se refiere el apartado anterior", "el estudio, ejecución y coordinación, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Confederaciones Hidrográficas, de la explotación de los aprovechamientos hidrogeológicos", "la coordinación y publicación de las estadísticas producidas por los Organismos de cuenca sobre el estado cuantitativo de las aguas continentales", "el estudio de proyectos de disposiciones para el desarrollo de la Ley de Aguas, así como el informe y asesoramiento a las Confederaciones Hidrográficas sobre la aplicación de la Ley de Aguas y demás disposiciones de carácter general" [art. 3.6 Real Decreto 1415/2000, de 21 de julio, apartados a), b), c), d), e), f) y h), respectivamente]. La Subdirección General de Tratamiento y Control de la Calidad de las Aguas asume "la vigilancia, el seguimiento y el control de los niveles de calidad de las aguas continentales, en el ámbito de las competencias de la Administración General del Estado", "el seguimiento y control de la

corresponden, en el ámbito de las competencias del Estado, entre otras, "la realización de estudios, proyectos y obras de explotación, control y conservación de acuíferos y la vigilancia, el seguimiento y control de las aguas subterráneas renovables"; "la vigilancia, el seguimiento y el control de los niveles de calidad de las aguas continentales y de las actividades susceptibles de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico"; "el impulso y fomento de las actividades de depuración orientadas a mejorar y, en su caso, eliminar la contaminación de las aguas continentales"; y "a través de los Organismos de cuenca, la gestión del dominio público hidráulico y de los cánones y tarifas establecidos en la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas [en la actualidad, TRLA]"¹⁶³.

El grueso de competencias estatales relativas a la tutela de la calidad de las aguas en el ámbito de las cuencas supracomunitarias se ejerce a través de los Organismos de cuenca, que reciben la denominación de Confederaciones Hidrográficas. A ellos corresponde, de acuerdo con el TRLA, la administración y control del dominio público hidráulico y de los aprovechamientos de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autónoma¹⁶⁴. Para el desempeño de estas funciones, los Organismos de cuenca disponen, entre otras, de las siguientes atribuciones y cometidos¹⁶⁵: el otorgamiento de autorizaciones y concesiones referentes al dominio público hidráulico y la inspección y vigilancia del cumplimiento de sus condiciones; el control de la calidad de las aguas; la definición de objetivos y programas de calidad de acuerdo con la planificación hidrológica; la realización, en el ámbito de sus competencias, de planes, programas y acciones que tengan como objetivo una adecuada gestión de las demandas, a fin de promover el ahorro y la eficiencia económica y ambiental de los diferentes usos del agua mediante el aprovechamiento global e integrado de las aguas superficiales y subterráneas, de acuerdo, en su caso, con las previsiones de la correspondiente planificación sectorial; y la prestación de toda clase de servicios técnicos relacionados con el cumplimiento de sus fines específicos y, cuando les fuera solicitado, el asesoramiento a la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y demás entidades públicas o privadas, así como a los particulares.

En consecuencia, son las Confederaciones Hidrográficas las que, en el ámbito de las cuencas intercomunitarias, tienen a su cargo la policía de las aguas superficiales y

aplicación de las disposiciones de la Unión Europea referentes a la calidad de las aguas continentales y la elaboración de la documentación e información exigible por la Comisión Europea y demás organismos internacionales", "el seguimiento del otorgamiento de autorizaciones de vertido al medio hídrico continental que se realice por los Organismos de cuenca, y la gestión, a través de dichos Organismos, de los cánones correspondientes establecidos en la Ley de Aguas", "la preparación de los convenios con Comunidades Autónomas y entes locales en materia de tratamiento y depuración de aguas", "la realización, autorización, supervisión y control de los proyectos y obras de tratamiento y depuración que realice la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas o las propias Confederaciones Hidrográficas, en virtud de los convenios que se lleven a cabo con las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos" y "la revisión y el seguimiento del Plan Nacional de Saneamiento y Depuración" (art. 3.7 Real Decreto 1415/2000, de 21 de julio). Por su parte, la Subdirección General de Planificación Hidrológica asume, entre otras, las funciones de elaboración, seguimiento y revisión del Plan Hidrológico Nacional y la coordinación de las diferentes planificaciones sectoriales o de ámbito regional con la planificación hidrológica [art. 3.3, apartados a) y b), Real Decreto 1415/2000, de 21 de julio].

¹⁶³ Apartados c), d), e) y f) del art. 3.1 Real Decreto 1415/2000, de 21 de julio.

¹⁶⁴ Art. 23.1 TRLA (ex art. 21.1 LA), apartados b) y c), y art. 25, apartados b) y c) RAPA.

¹⁶⁵ Vid. arts. 24 TRLA (ex art. 22 LA, modificado por la LMLA) y 26 RAPA.

subterráneas y de sus cauces y depósitos naturales, zonas de servidumbre y perímetros de protección¹⁶⁶. Así se desprende de la Sentencia 227/1988 que, tras establecer en el fundamento jurídico 18º que el concepto de "aprovechamientos hidráulicos" comprende la utilización o aprovechamiento de las aguas "*incluida la denominada policía de aguas o regulación y vigilancia del buen orden en el uso y aprovechamiento, de otro*"¹⁶⁷, más adelante dispone que "*En lo que concierne a las aguas que discurran íntegramente por su territorio, las competencias sobre esta materia [la policía demanial] corresponden, sin duda, a las Comunidades Autónomas que hayan asumido en general las relativas a los aprovechamientos hidráulicos*"¹⁶⁸. En cambio, en las cuencas intercomunitarias "*... el Estado puede regular el uso y aprovechamiento de las aguas continentales, siempre que se salvaguarden las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas 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*"¹⁶⁹. En estas cuencas corresponde a las Confederaciones Hidrográficas la denominada policía demanial, en cuyo seno puede considerarse incluida la intervención administrativa sobre los vertidos¹⁷⁰. Por lo tanto, a ellas incumbe el otorgamiento de las autorizaciones de vertido al dominio público hidráulico; la fijación de su condicionado; su revisión y modificación; la vigilancia y control de los vertidos; la iniciación de expedientes de revocación de la autorización de vertido o de declaración de caducidad de la concesión de aguas, en los casos especialmente cualificados de incumplimiento de las condiciones o de inexistencia de autorización de los que resulten daños muy graves en el dominio público hidráulico; hacerse cargo directa o indirectamente, por razones de interés general y con carácter temporal, de la explotación de las instalaciones de depuración de aguas residuales, cuando no fuera procedente la paralización de las actividades que producen el vertido y se derivasen graves inconvenientes del incumplimiento de las condiciones autorizadas; la liquidación del canon de control de vertidos; la imposición de sanciones administrativas... Y todo ello, con independencia de que todas las Comunidades Autónomas, sin excepción, hayan asumido en sus EEAA la ejecución en materia de protección del medio ambiente, pues prevalece aquí, por su especificidad, el título competencial "aguas", y por lo tanto, debe aplicarse el criterio de la cuenca hidrográfica para delimitar los respectivos ámbitos de actuación correspondientes tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas¹⁷¹.

¹⁶⁶Así se desprende del art. 94 TRLA (ex art. 86 LA). Vid. también MARTÍN MATEO, R., "El ordenamiento hídrico en la Comunidad Valenciana", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "Legislación del agua en las Comunidades Autónomas", *cit.*, p. 90.

¹⁶⁷Esto se reitera en el fundamento jurídico 25º de la Sentencia 227/1988: "*(...) la policía de aguas debe entenderse comprendida en el concepto de aprovechamientos hidráulicos*".

¹⁶⁸Fundamento jurídico 25º.

¹⁶⁹Fundamento jurídico 23º.

¹⁷⁰Así se desprende del fundamento jurídico 26º de la Sentencia 227/1988: "*El Capítulo Segundo del Título V (arts. 92 a 100) incluye determinadas normas sobre los vertidos en aguas continentales que afectan a la policía demanial, pero que tienen el carácter de normas básicas de protección del medio ambiente, cuya legitimidad deriva de lo dispuesto en el art. 149.1.23 de la Constitución*".

¹⁷¹En este sentido MARTÍN MATEO, R., "El ordenamiento hídrico...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "Legislación del agua en las Comunidades Autónomas", *cit.*, que pone de relieve cómo va a "*primar aquí*

II.2.3.2. Las competencias autonómicas

Conocidas las competencias del Estado sobre vertidos, vamos a adentrarnos ahora en las de las Comunidades Autónomas. La delimitación de las competencias autonómicas exige partir de dos consideraciones previas. En primer lugar, deben tenerse en cuenta las atribuciones de las Comunidades Autónomas en materia de protección ambiental. En el momento actual, superada ya, a partir de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 diciembre, la existencia de diferentes techos competenciales en función de la vía de acceso a la autonomía utilizada¹⁷², se extienden, para todas ellas, tanto a la función normativa como a la ejecutiva. Respecto a la primera, debe distinguirse y separarse entre las consistentes en el desarrollo legislativo de la legislación básica estatal y la facultad, a nuestro entender distinta, de dictar normas adicionales de protección¹⁷³. Por lo tanto, aunque corresponde al Estado la aprobación de la legislación básica en esta materia, dada su subsunción en el título competencial de "protección del medio ambiente", ello no impide que las Comunidades Autónomas puedan actuar en esta materia -y así lo han hecho en la práctica- las competencias normativas que han asumido en sus EEAA sobre protección del medio ambiente. De especial interés resulta el ejercicio de la competencia sobre normas adicionales de protección del medio ambiente. Dicha competencia permitirá a las Comunidades Autónomas, por ejemplo, aprobar normas que establezcan requisitos de calidad de las aguas más estrictos y rigurosos que los establecidos con carácter general en la normativa básica estatal¹⁷⁴. Y ello es así incluso en el caso de que carezcan de competencias sobre la ordenación y concesión de los recursos y aprovechamientos hidráulicos, por no disponer en su territorio de cuencas

sobre otros apoderamientos la especificidad del recurso agua", aunque en su opinión "no quiere decir que las Comunidades Autónomas no puedan cooperar en estas tareas; de hecho, ante la exigüidad de la guardería de aguas estatales, la vigilancia de los vertidos se hace por agentes autonómicos" (p. 90).

¹⁷²Con anterioridad a la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, existían dos niveles competenciales en materia ambiental. Por una parte, las Comunidades Autónomas Históricas y las que habían accedido a la autonomía por la vía del art. 151 CE disponían tanto de competencias normativas -desarrollo legislativo de la legislación básica estatal y normas adicionales de protección- y ejecutivas. Por otra, las que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE, al tener limitado su techo competencial en el art. 148 CE, únicamente podían ejercer válidamente competencias de ejecución en esta materia. La Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, en su art. 3.c), transfirió a las Comunidades Autónomas que habían accedido a la autonomía por la vía del art. 143 CE (Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León), en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de "normas adicionales de protección del medio ambiente". A pesar de la equívoca redacción empleada, las reformas estatutarias que han seguido a esta Ley, así como la propia actividad autonómica, demuestran cómo en la actualidad todas las Comunidades Autónomas pueden ejercer válidamente, tanto competencias normativas como ejecutivas en materia ambiental. *Vid.* PONT CASTEJÓN, I. y CASADO CASADO, L., "La elasticidad...", en SOSA WAGNER, F. (coord.), "El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo", tomo III, *cit.*, pp. 4069 y ss.

¹⁷³*Vid.* PONT CASTEJÓN, I. y CASADO CASADO, L., "La elasticidad...", en SOSA WAGNER, F. (coord.), "El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo", tomo III, *cit.*, pp. 4088-4100.

¹⁷⁴En este sentido FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad de las aguas en el ordenamiento jurídico español: algunas consideraciones en relación con el régimen jurídico de los vertidos", en SOSA WAGNER, F. (coord.), "El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo", tomo III, *cit.*, p. 3526. Este autor pone como ejemplo la posibilidad de las Comunidades Autónomas de establecer objetivos de calidad más rigurosos para que las aguas sean adecuadas como hábitat de los peces o en los Planes Regionales de Saneamiento de Aguas Residuales. Sobre este tema *vid. infra* el capítulo V, apartado V.2.5, de la tercera parte de este trabajo.

intracomunitarias. Son muy pocas las Comunidades Autónomas que disponen de estas cuencas y, por lo tanto, de la posibilidad de atribuirse competencias sobre la protección del dominio público hidráulico. Sin embargo, la circunstancia de no disponer de competencias sobre este recurso natural no constituiría un obstáculo para regular determinados aspectos relacionados con el mismo, con base en las competencias asumidas sobre medio ambiente¹⁷⁵. Así, efectivamente, ha sucedido. Muchas Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo y normas adicionales de protección en materia de medio ambiente, han establecido normas propias en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales, incluyendo algunas previsiones en relación a los vertidos. Además, debemos recordar también la competencia autonómica sobre proyectos, construcciones y aprovechamientos hidráulicos de interés autonómico que poseen todas las Comunidades Autónomas, con independencia de la existencia de cuencas intracomunitarias en su territorio.

En segundo lugar, a las competencias en materia de aguas y de medio ambiente deben añadirse aquellas otras que recaen sobre ciertas materias conexas que inciden sobre el agua como espacio físico o recurso natural -ordenación del territorio, sanidad, pesca fluvial...- y sobre las cuales sus respectivos EEAA les reconocen un amplio campo de actuación. La ausencia de cuencas intracomunitarias en su ámbito territorial no ha impedido la búsqueda de títulos competenciales distintos del de "aguas" que les han permitido ampliar su esfera de intervención¹⁷⁶ e incidir, a través de la aprobación de normas de diverso signo, en el régimen jurídico de los vertidos. De este modo, al amparo de estos títulos competenciales sectoriales, las Comunidades Autónomas pueden introducir peculiaridades en esta materia. Por ejemplo, objetivos de calidad de las aguas más rigurosos, que serán de aplicación preferente exclusivamente en su ámbito territorial, nuevas infracciones administrativas, prohibiciones.... Desde esta perspectiva, ha sido frecuente, fundamentalmente por parte de las Comunidades Autónomas que carecen de cuencas intracomunitarias, amparar la aprobación de leyes propias reguladoras del saneamiento y la depuración en los títulos competenciales de ordenación del territorio o sanidad -además, del de protección del medio ambiente, ya señalado-, así como la introducción de normas relativas a los vertidos en las leyes de pesca fluvial que, bajo el pretexto de protección de la riqueza piscícola, esconden

¹⁷⁵Son reveladoras en esta línea las palabras de QUINTANA LÓPEZ, T., *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico*, Madrid, Montecorvo, 1987: "Cada recurso natural, por sí o agrupado con otros, se identifica con un sector material para el que la Constitución ha previsto su propia distribución competencial, a ella, por tanto, y a los Estatutos de Autonomía hay que acudir para medir el campo competencial que corresponde al Estado o a las Comunidades Autónomas. La omisión por parte de algún Estatuto de competencias sobre algún recurso natural integrante del medio ambiente, pudiera llevar a plantear dudas acerca de la legitimidad de esta Comunidad Autónoma para dictar normas de desarrollo en materia de protección del medio ambiente, cuando éstas afectan al recurso natural sobre el que carece de competencias. En nuestra opinión, las Comunidades Autónomas dotadas de competencia para dictar normas legislativas de desarrollo de la legislación básica del Estado sobre la protección del medio ambiente, están perfectamente capacitadas para ejercer dicha competencia sobre todos los recursos naturales integrantes de la concepción del medio ambiente (...) Los distintos títulos competenciales, protección del medio ambiente en general y recursos naturales integrantes del medio ambiente, hacen posible situaciones de este tipo, lo que sin duda exige una formidable labor de coordinación entre el ejercicio de competencias autonómicas y estatales amparadas en títulos diferentes" (p. 274). En el mismo sentido se pronuncian GARCÍA URETA, A., "Espacios naturales protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo", *cit.*, p. 60.

¹⁷⁶Sobre esta cuestión *vid.* FANLO LORAS, A., "Competencias en materia...", *cit.*, pp. 549-598.

la intervención en la gestión de las cuencas supracomunitarias, dependientes de las Confederaciones Hidrográficas.

Partiendo de estos datos, conviene señalar que algunas Comunidades Autónomas, efectivamente, han aprobado leyes de aguas o de saneamiento o, incluso, leyes generales de protección del medio ambiente¹⁷⁷, en las que se incluyen algunas previsiones sobre los vertidos. En ellas han perfilado las competencias autonómicas en materia de aguas, en particular, sobre el saneamiento y los vertidos, así como las competencias locales. Éste es el caso de las Comunidades de Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra y Valencia¹⁷⁸. Dejando de lado las peculiaridades propias de cada una de estas normas autonómicas¹⁷⁹, la doctrina ha extraído una serie de características comunes que se reproducen en todas ellas¹⁸⁰. Cabe destacar, entre ellas, el reconocimiento de competencias en materia de saneamiento de aguas residuales a las Comunidades Autónomas, tomando como base el carácter supramunicipal de este servicio (planificación de la actividad, ejecución de las infraestructuras necesarias, explotación de las instalaciones...); la creación de entes instrumentales encargados del saneamiento¹⁸¹; y la creación de figuras tributarias para la financiación del saneamiento de

¹⁷⁷SAINZ MORENO, F., "Competencias en materia de abastecimiento de agua y saneamiento", en SOSA WAGNER, F. (coord.), "El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo", tomo II, *cit.*, p. 1943, señala que las competencias autonómicas que han dado lugar a la aprobación de leyes de saneamiento y depuración derivan de varios títulos competenciales propios, como las obras públicas de interés para la Comunidad Autónoma realizadas en su territorio (art. 148.1.4 CE); los proyectos, construcciones y explotaciones de aprovechamientos hidráulicos (art. 148.1.10 CE); y la gestión del medio ambiente (art. 148.1.9 CE). En el mismo sentido QUINTANA LÓPEZ, T., "Aproximación a la regulación sobre saneamiento de las aguas residuales", *La Ley*, núm. 4371, 1997, p. 2.

¹⁷⁸Estas normas aparecen referenciadas en el capítulo siguiente, apartado III.2.2, de esta segunda parte, al hilo del examen de la legislación autonómica en materia de vertidos. Algunas normas autonómicas han incurrido en excesos a la hora de atribuir competencias a la Comunidad Autónoma respectiva. Tal es el caso del art. 2.f) Ley madrileña 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua en la Comunidad de Madrid (BOCM núm. 311, de 31 de diciembre de 1984; corrección de errores en BOCM núm. 74, de 28 de marzo de 1985), que atribuye a esta Comunidad "la función ejecutiva y de control de los vertidos en las aguas que discurren por su territorio, sin perjuicio de las competencias estatales en la materia. Esta función se realizará de modo coordinado con la Administración central". Sobre este exceso advierte MARTÍN MATEO, R., "El ordenamiento hídrico...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "Legislación del agua en las Comunidades Autónomas", *cit.* p. 91.

¹⁷⁹Un examen pormenorizado de las diversas legislaciones autonómicas en materia de saneamiento, puede consultarse en FANLO LORAS, A., "Dominio público hidráulico...", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", *cit.*, pp. 318-335, y, más recientemente, SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 189-247.

¹⁸⁰*Vid.* FANLO LORAS, A., "Dominio público hidráulico...", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", *cit.*, pp. 319-320; RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., *Derecho ambiental integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos*, Madrid, Civitas, pp. 75-84; SETUÁIN MENDÍA, B., *El régimen jurídico de las aguas residuales. Perspectivas de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Zaragoza, Egido, 1998, p. 41.

¹⁸¹Los entes creados por las Comunidades Autónomas para asumir la construcción, gestión y explotación de las infraestructuras de saneamiento y depuración han adoptado las formas más variadas. Así, podemos encontrar tanto organismos autónomos (Junta de Saneamiento de Asturias) como entidades de derecho público sometidas al derecho privado (la Agencia Catalana del Agua, la Empresa Pública de Obras y Servicios Hidráulicos de Galicia, el Instituto Balear de Saneamiento de Baleares, la Entidad Pública de Saneamiento de Aguas Residuales de la Comunidad Valenciana, el Consorcio de Aguas y Residuos de La Rioja, el Canal de Isabel II de Madrid, la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Región de

aguas residuales. Así, sin perjuicio de las competencias locales¹⁸², las Comunidades Autónomas ostentan un importante abanico competencial en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales¹⁸³.

En particular, por lo que respecta a la función ejecutiva en materia de vertidos, tal y como se deriva del art. 94 TRLA (*ex art. 86 LA*), cuya constitucionalidad ha sido reconocida por el TC, corresponderá, en el caso de los vertidos directos, a la Administración Hidráulica competente en función del tipo de cuenca hidrográfica de que se trate. De este modo, en tanto que en las cuencas intracomunitarias las Comunidades Autónomas asumen las competencias de ejecución relativas a los vertidos¹⁸⁴, en las cuencas supracomunitarias

Murcia y el Instituto Aragonés del Agua) e, incluso, empresas públicas con forma de sociedad anónima (Navarra de Infraestructuras Locales S.A.). *Vid.* SETUÁIN MENDÍA, B., "Las fórmulas organizativas autonómicas para el saneamiento y depuración de las aguas residuales", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 8, 1996, pp. 175-210.

¹⁸²Sobre las competencias locales *vid. infra* el apartado II.2.3.3 de este mismo capítulo.

¹⁸³RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., "Derecho ambiental integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos", *cit.*, p. 67, justifica la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas a través de su propia legislación sectorial de saneamiento, en la clara incidencia supramunicipal de la materia y en la tradicional insuficiencia tanto de medios técnicos como económicos de la que adolecen muchos municipios, teniendo en cuenta el elevado coste del mantenimiento y gestión de las infraestructuras de saneamiento.

¹⁸⁴Recuérdese lo establecido en el fundamento jurídico 25º de la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre. Los Reales Decretos de traspaso de funciones y servicios del Estado a las Comunidades Autónomas con cuencas intracomunitarias han incluido entre las funciones que se traspasan las relativas a los vertidos. Mediante el Real Decreto 2646/1985, de 27 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de obras hidráulicas, se traspasaron a esta Comunidad Autónoma las funciones servicios de la Administración del Estado en materia de "Ordenación y concesión de los recursos hidráulicos en la cuenca del Pirineo Oriental, así como el otorgamiento de autorizaciones para el vertido en cauces públicos o para la utilización o aprovechamiento del dominio público y la policía de aguas y cauces en dicha cuenca, todo ello de conformidad con la legislación del Estado en materia de aguas y en el marco de los planes hidrológicos aprobados por el Estado" [apartado B.c)]. Mediante el Real Decreto 2792/1986, de 30 de diciembre de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de obras hidráulicas, se traspasaron a esta Comunidad las funciones de "ordenación y concesión de los recursos hidráulicos en todas las cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia entra la del Eo y la del Miño, ambas exclusive, así como el otorgamiento de autorizaciones para el vertido en cauces públicos o para la utilización o aprovechamiento del dominio público y la policía de aguas y cauces en dichas cuencas. Todo ello de conformidad con la legislación del Estado en materia de aguas y en el marco de los planes hidrológicos aprobados por el mismo" [apartado B.b)]. En cambio, se reserva al Estado "la ordenación y concesión de recursos hidráulicos, así como las autorizaciones para vertidos a cauces públicos y para el uso o aprovechamiento del dominio público hidráulico y la policía de cauces y aguas, en el territorio de la Comunidad Autónoma no comprendido en las cuencas hidrográficas a que se refiere el apartado b) del punto B) [apartado C.c)]. Mediante el Real Decreto 115/1995, de 27 de enero, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a las Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de recursos, aprovechamientos y obras hidráulicas (BOE núm. 44, de 21 de febrero de 1995) se han traspasado a esta Comunidad Autónoma las funciones sobre "La ordenación y concesión de los recursos hidráulicos, así como el otorgamiento de autorizaciones para el vertido y para la utilización o aprovechamiento del dominio público hidráulico, así como la policía de aguas y cauces, conservación de los mismos y acondicionamiento y defensa de márgenes, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado en materia de aguas" [apartado B.3)]. Mediante el Real Decreto 1551/1994, de 8 de julio de 1994, de traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos, se traspasan a esta Comunidad Autónoma la "ordenación y concesión de los recursos hidráulicos en las cuencas comprendidas íntegramente en la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como el otorgamiento de autorizaciones para el vertido o para la utilización o aprovechamiento del dominio público hidráulico y la policía de aguas y cauces en dichas cuencas, todo ello de conformidad con la legislación del Estado en materia de aguas y en el marco

estas competencias corresponden, como ya hemos señalado con anterioridad, a la Administración estatal, aun cuando sean competencia autonómica el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de protección del medio ambiente¹⁸⁵. Por ello, el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de la función ejecutiva sobre los vertidos directos y, por lo tanto, la posibilidad de otorgar las correspondiente autorizaciones, revocarlas... queda condicionada a la constatación de un dato geográfico, como es la existencia de cuencas hidrográficas que transcurran íntegramente por su territorio¹⁸⁶. Todo ello sin perjuicio de las posibilidades de intervención de las Comunidades Autónomas en la tramitación -no otorgamiento- de los correspondientes expedientes de autorizaciones de vertido en el ámbito de las cuencas supracomunitarias, reconocida en el art. 17.d) TRLA [ex art. 15.d) LA] y materializada, en el caso de Cataluña, a través del Real Decreto 2696/1985, de 27 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de obras hidráulicas; o de participación durante el procedimiento administrativo conducente a su otorgamiento, con base en títulos competenciales sectoriales¹⁸⁷.

En relación a los vertidos indirectos, algunas Comunidades Autónomas han aprobado normas específicas para su regulación¹⁸⁸. En esta materia son muy importantes las competencias que ostentan las Administraciones Locales¹⁸⁹. Sin embargo, ello no ha impedido, en algunos casos, la intervención autonómica para fijar algunas normas de carácter general que, con posterioridad, sean convenientemente desarrolladas por las

de los planes hidrológicos" [apartado B.c)]. En cambio, reserva a la Administración del Estado "La ordenación y concesión de recursos hidráulicos, así como las autorizaciones para vertidos a cauces públicos y para el uso o aprovechamiento del dominio público hidráulico y la policía de cauces y aguas, en las cuencas no comprendidas íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco" [apartado C.d)].

¹⁸⁵Señala SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, que "la atribución competencial a la Administración hidráulica y no a la medioambiental no deja de ser un planteamiento cuestionable, a la luz de la duplicidad de títulos interventores (ejecución en medio ambiente, dominio público) y de la posterior doctrina del Tribunal en relación con la Ley de Costas, según la cual la competencia en materia de vertidos sobre el mar territorial constituye ejecución de competencias medioambientales" (p. 83).

¹⁸⁶Las competencias autonómicas sobre vertidos y sobre protección de la calidad de las aguas se especifican en algunas normas autonómicas. *Vid.*, por ejemplo, los arts. 6, apartados e), f) y c) Decreto balear 11/1994, de 13 de enero, por el que se fija la organización y régimen jurídico de la Administración hidráulica de Baleares (BOCAIB núm. 15, de 3 de febrero de 1994); 4.1, apartados b), f) e i), y 17.1.a) Ley catalana 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua (DOGC núm. 2936, de 22 de julio de 1999); 16 Ley catalana 25/1998, de 31 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro (DOGC núm. 2797 A, de 31 de diciembre de 1998); 4.1, apartados a) y b) Ley 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la Administración hidráulica de Galicia (DOG núm. 125, de 2 de julio de 1993); y 10, apartados e), g), h) y j) Ley 12/1990, de 26 de julio, de aguas de Canarias.

¹⁸⁷*Vid. infra* el capítulo IV, apartado IV.4, de la tercera parte de este trabajo.

¹⁸⁸Decreto Foral de Navarra 55/1990, de 15 de marzo (BONA núm. 38, de 28 de marzo de 1990); Ley madrileña 10/1993, de 26 de octubre, de vertidos industriales al sistema integral de saneamiento (BOCM núm. 269, de 12 de noviembre de 1993); Decreto de Murcia 16/1999, de 22 de abril, sobre vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado (BORMU núm. 97, de 29 de abril de 1999); Ley de La Rioja 5/2000, de 25 de octubre, reguladora del saneamiento y la depuración (BOLR núm. 135, de 31 de octubre de 2000), que dedica una parte a la regulación de los vertidos a las redes de saneamiento (*vid.* arts. 14 a 20) y Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, mediante el cual se aprueba su Reglamento de desarrollo (BOLR núm. 154, de 25 de diciembre de 2001); y Ley de Asturias 5/2002, de 3 de junio, sobre vertidos de aguas residuales industriales a los sistemas públicos de saneamiento (BOPA núm. 137, de 14 de junio de 2002).

¹⁸⁹Sobre las competencias locales, *vid.* el epígrafe siguiente de este mismo capítulo.

correspondientes Ordenanzas locales¹⁹⁰. Asimismo, algunas leyes autonómicas han reservado a sus respectivas Comunidades Autónomas el control de los vertidos a las redes de colectores generales cuya titularidad les corresponda. Éste es el caso de Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra y Valencia¹⁹¹.

El análisis anterior pone de relieve cómo el ejercicio de las competencias, tanto estatales como autonómicas, en materia ambiental ha tenido una influencia muy importante en el régimen jurídico de los vertidos¹⁹². En primer lugar, por la propia inclusión de la submateria "vertidos" en el título competencial "protección del medio ambiente" -aspecto éste sobre el cual ya nos hemos pronunciado-, que posibilita la adopción por parte del Estado de la legislación básica y deja en manos de las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y las normas adicionales de protección, que podrían justificar el establecimiento de objetivos de calidad de las aguas más rigurosos. En segundo lugar, porque ha posibilitado la intervención de algunas Comunidades Autónomas que carecen de cuencas intracomunitarias, y por tanto, de competencias en relación con la gestión de los recursos y los aprovechamientos hidráulicos, en las cuencas intercomunitarias¹⁹³ y, en particular, en la

¹⁹⁰En este sentido, QUINTANA LÓPEZ, T., "Aproximación a la regulación...", *cit.*, en cuya opinión *"el régimen de vertidos a la red de alcantarillado 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"* (p. 2). Así lo hacen, por ejemplo, el Decreto de Murcia 16/1999, de 22 de abril, sobre vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado y la Ley de La Rioja 5/2000, de 25 de octubre, reguladora del saneamiento y la depuración.

¹⁹¹*Vid.* arts. 2.1 Ley 1/1994, de 21 de febrero, de abastecimiento y saneamiento de aguas del Principado de Asturias (BOPA núm. 46, de 25 de febrero de 1994), apartados f), g), h) e i); 2.f) Ley 2/2002, de 29 de abril, de saneamiento y depuración de las aguas residuales de Cantabria (BOC núm. 86, de 7 de mayo de 2002); 4.1.g) Ley de La Rioja 5/2000, de 25 de octubre de 2000; 2.2 Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de aguas en la Comunidad de Madrid; 3.1.e) Ley 3/2000, de 12 de julio, de saneamiento y depuración de aguas residuales de la Región de Murcia (BORMU núm. 175, de 29 de julio de 2000); 2.1 Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre, de saneamiento de aguas residuales; y 3.1.e) de la Ley 2/1992, de 26 de marzo, de saneamiento de aguas residuales de la Comunidad Valenciana (DOGV núm. 1761, de 8 de abril de 1992). El art. 4.e) Ley 9/1997, de 7 de noviembre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA núm. 132, de 14 de noviembre de 1997), ya derogada, también recogía esta competencia.

¹⁹²FANLO LORAS, A., "Competencias en materia...", *cit.*, ha destacado la importancia que puede tener el ejercicio de este título competencial en materia de aguas: *"En primer lugar, porque el agua, como recurso natural, es uno de los elementos esenciales que entran en la definición del medio ambiente. En segundo lugar, porque el 'medio ambiente' constituye en realidad un supraconcepto que engloba otros 'subtítulos' (espacios naturales, protección de la flora y de la fauna, vertidos contaminantes). En tercer lugar, porque la Ley de Aguas de 1985 reconoce una posición privilegiada a cuantas medidas se dicten en aplicación de la legislación ambiental y de protección de la naturaleza, que afecten a los recursos hídricos, de modo que dichas medidas deben recogerse y vinculan a los Planes Hidrológicos (art. 41.2 LAg)"* (p. 588).

¹⁹³FANLO LORAS, A., "Competencias en materia...", *cit.*, p. 588, pone de relieve cómo este título competencial ha posibilitado una intervención indirecta sobre el agua, normalmente una competencia negativa, obstructiva de la competencia del Organismo de cuenca, impidiendo que se disponga de recursos hídricos expresamente protegidos. Por su parte, DOMPER FERRANDO, J., "El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas", vol. I, *cit.*, ha señalado que *"si en el ejercicio de las competencias sobre los recursos naturales se regulan aspectos del medio ambiente, éstos quedan afectados por los límites de la competencia legislativa sobre medio ambiente atribuida a la entidad normadora. Pero, a su vez, la entidad que tenga atribuidas competencias sobre un recurso natural u otro aspecto del medio ambiente determinado, al ejercitar estas competencias estará facultada también para ejercerlas sobre los aspectos ambientales de dicho recurso natural, siempre que, y dentro de, los límites*

ordenación de los vertidos, introduciendo limitaciones a la realización de los mismos por razones medioambientales¹⁹⁴. De este modo, se evidencia cómo la materia ambiental, por su carácter transversal y por su propio contenido, se relaciona con otras actividades, aumentando la capacidad de intervención autonómica, al permitir el ejercicio de competencias en ámbitos en los que inicialmente carecían de ellas¹⁹⁵. En tercer lugar, porque, aunque las funciones ejecutivas relativas al vertido de aguas residuales en las cuencas intercomunitarias es competencia estatal, tal como ha indicado FANLO LORAS, ello no excluye la intervención de las Comunidades Autónomas en esta materia -amparada en sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución sobre el medio ambiente en el marco de la legislación básica estatal-, en cuanto a dictar las medidas oportunas para hacer efectiva la protección del dominio público hidráulico, en especial en cuanto se refiere a las obras de ingeniería sanitaria¹⁹⁶, como ponen de relieve las diversas normas autonómicas aprobadas en materia de saneamiento de aguas residuales y justificadas sobre la base del ejercicio de competencias en materia ambiental. Por último, por el relevante papel que el propio TRLA otorga a las medidas que se dicten de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza (declaración de protección especial de determinadas zonas,

competenciales que tenga atribuidos en materia ambiental, incluidas, claro está, las competencias sobre submaterias del ambiente" (p. 165).

¹⁹⁴Creemos interesante señalar algunos ejemplos de limitaciones a la realización de vertidos impuestas en algunas normas autonómicas, justificadas por razones medioambientales y adoptadas tomando como base las competencias autonómicas sobre protección ambiental y espacios naturales protegidos. *Vid.*, a título de ejemplo, los Decretos de la Consejería de Medio Ambiente de Andalucía 419/2000, de 7 de noviembre, por el que se aprueban los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de determinadas Reservas Naturales de la provincia de Sevilla (BOJA núm. 9, de 23 de enero de 2001) y que incluye medidas de protección de los recursos hídricos para las Reserva Naturales de Complejo Endorreico de Lebrija-Las Cabezas (arts. 11-17), Complejo Endorreico de la Lantejuela (arts. 11-18), de Utrera (arts. 11-18) y Laguna del Gosque (arts. 12-19); y 461/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Peñón de Zaframagón (BOJA núm. 13, de 1 de febrero de 2001), que incluye una serie de medidas relativas a la protección de los recursos hídricos (arts. 13-17). Estas competencias también han justificado la adopción de medidas cautelares de protección de algunas zonas. Así, por ejemplo, mediante Acuerdo de la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad Valenciana de 3 de noviembre de 1999, de adopción de medidas cautelares de protección de las delimitadas en el Proyecto de Catálogo de Zonas Húmedas de la Comunidad, establecido en el art. 15 Ley valenciana 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos (DOGV núm. 3620, de 8 de noviembre de 1999), modificado mediante Acuerdo de 18 de julio de 2000 de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación (DOGV núm. 3798, de 21 de julio de 2000). Hasta la decisión definitiva, con carácter cautelar, se adoptan medidas para garantizar la integridad de estas zonas. Entre estas medidas cautelares, se establece que la tramitación de cualquier instrumento de planeamiento, programa para el desarrollo de actuaciones aisladas o integradas, licencias y autorizaciones que pudieran afectar a las zonas húmedas delimitadas en el proyecto de catálogo en tramitación requerirá informe previo favorable de la Consejería de Medio Ambiente; y por lo que respecta a los vertidos, en las cuencas de las zonas húmedas delimitadas en el catálogo en tramitación se evitarán aquéllos que puedan resultar perjudiciales para el ecosistema de la zona.

¹⁹⁵En este sentido, VERA JURADO, D. J., "La evaluación de impacto ambiental y las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente: un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", en *Revista de Administración Pública*, núm. 148, 1999: "la materia ambiental responde, por su propio contenido, a una configuración genérica que lo relaciona, en clara aplicación transversal, a un número importante de materias y actividades. En este sentido sólo hay que destacar las referencias contenidas en las Sentencias 227/1988 (aguas), 149/1991 (costas) o 102/1995 (espacios naturales protegidos) para comprender esta afirmación. Es justamente este carácter genérico el que hace que las Comunidades Autónomas, por el propio contenido del artículo 149.1.23, obtengan competencias en ámbitos en los que inicialmente no tienen" (p. 186).

¹⁹⁶FANLO LORAS, A., "Competencias en materia...", *cit.*, p. 594.

cuencas o tramos de cuenca, acuíferos o masas de agua por sus características naturales o interés ecológico), ya que deben recogerse y vinculan a los Planes Hidrológicos [art. 43.2 TRLA (*ex art.* 41.2 LA)], con la obligada consecuencia de que tales reglas tuitivas del demanio hídrico deben ser respetadas a su vez por los diferentes instrumentos de ordenación del territorio [art. 43.3 TRLA (*ex art.* 41.3 LA)]¹⁹⁷.

II.2.3.3. Las competencias locales

Para concluir este apartado, a continuación delimitaremos el alcance actual de las competencias locales en relación con los vertidos, sin perjuicio de que sea éste un tema en el que necesariamente debemos incidir y analizar con mayor profundidad al adentrarnos en otros apartados de este trabajo¹⁹⁸. Aunque nos centraremos, fundamentalmente, en las competencias municipales, también efectuaremos algunas referencias a otras Entidades Locales de carácter supramunicipal que pueden intervenir en este ámbito y que, de hecho, están interviniendo, siendo ésta una tendencia creciente a partir de la novedosa regulación sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas, surgida a partir de la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991¹⁹⁹.

A estos efectos, debemos partir de las previsiones, ya mencionadas, contenidas en la LBRL. Sin perjuicio de las competencias de coordinación de los servicios municipales y de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios que el art. 36 LBRL reconoce a las provincias²⁰⁰, el art. 25.2.1) LBRL prevé que el municipio ejercerá competencias "en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas" sobre el "alcantarillado y tratamiento de aguas residuales"²⁰¹. El art. 26.1.a)

¹⁹⁷*Vid.* al respecto, el capítulo II, apartado II.3, de la tercera parte de este trabajo.

¹⁹⁸*Vid.* fundamentalmente la cuestión de las competencias locales en orden al otorgamiento de las autorizaciones de vertidos indirectos. *Vid. infra*, capítulo IV, apartado IV.2.1.2, epígrafe A.b), de la tercera parte de este trabajo.

¹⁹⁹DOCE L núm. 135, de 30 de mayo de 1991.

²⁰⁰Téngase en cuenta también, en el caso de Cataluña, las competencias de las comarcas y de la EMSHTR. El art. 82 Ley catalana 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña (DOGC núm. 832, de 27 de abril de 1987) establece que corresponde a la comarca "realizar actividades y prestar servicios públicos de interés supramunicipal (...) asegurar el establecimiento y la adecuada prestación de los servicios municipales, en los términos establecidos por la Ley de organización comarcal de Cataluña y por la legislación de régimen local". Por su parte, el art. 25.1 Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre organización comarcal de Cataluña (DOGC núm. 826, de 8 de abril de 1987) otorga a la comarca el ejercicio de "las competencias que le atribuyan las leyes del Parlamento, las cuales, en todo caso, han de otorgar competencias sobre las materias siguientes: g) la salubridad pública y el medio". Y los arts. 26 y ss. prevén diversas funciones o competencias comarcales de carácter supramunicipal: establecer y prestar servicios públicos mínimos en caso de dispensa o en los supuestos especiales establecidos por la legislación de régimen local; ejercer competencias municipales por delegación o por convenio; establecer y prestar servicios supramunicipales complementarios de los municipales y realizar obras de infraestructura general o complementaria para el establecimiento o la prestación de los servicios municipales; coordinar servicios municipales entre ellos, por razones de interés comarcal; asesorar y asistir a los Municipios. Respecto a la EMSHTR, de acuerdo con la Ley catalana 7/1987, de 4 de abril, de establecimiento y regulación de actuaciones públicas especiales en la Conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa (DOGC núm. 826, de 8 de abril de 1987) esta Entidad, en el ámbito territorial definido en su art. 3.c), presta los servicios de abastecimiento, tratamiento y evacuación de aguas y de tratamiento y eliminación de residuos.

²⁰¹En la Sentencia de 7 de octubre de 1992 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Mariano Baena del Alcázar; Aranzadi 7767), el TS deriva del art. 25.2, apartado 1), LBRL que "(...) los Ayuntamientos tienen competencia para velar por la salud pública en la materia (...). Hay que entender por

LBRL, por su parte, configura como servicio municipal de prestación obligatoria el alcantarillado²⁰². Y, finalmente, el art. 86.3 LBRL²⁰³ reserva en favor de las Entidades

tanto que esta competencia, que puesta en relación con la necesaria tutela de la salud pública constituye un auténtico deber público municipal, es irrenunciable de acuerdo con el art. 4 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo" (fundamento jurídico 3º).

²⁰²Nótese que el art. 26.1.a) LBRL únicamente configura como servicio municipal obligatorio el alcantarillado, pero no el tratamiento de aguas residuales. Sin embargo, algún autor ha interpretado que a pesar de esta ausencia de referencia al saneamiento en el art. 26 LBRL como servicio mínimo obligatorio, la incorporación como tal de la protección del medio ambiente para los municipios de más de 50.000 habitantes en el art. 26.1.d) LBRL, implica la necesaria, aunque implícita, inclusión del tratamiento de las aguas residuales. *Vid.* PERDIGÓ I SOLÀ, J., "El saneamiento de las aguas residuales", ponencia presentada a la Mesa "La contribución de la Administración Local a la protección del medio ambiente", en el *II Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, celebrado en Valencia los días 10, 11 y 12 de abril de 1997, pp. 4-5. Este autor se apoya también para justificar su posición en las previsiones contenidas en el art. 42 Ley General de Sanidad, que califica como responsabilidad mínima a ejercer por los Ayuntamientos el saneamiento de aguas residuales: "el calificativo de responsabilidad mínima referida al saneamiento, puesta en relación con el art. 26.1.a) LBRL, podría llevar a establecer que se trata sólo del alcantarillado. Pero, vinculado al 26.1.d) la conclusión podría ser la de que la referencia se hace al sistema completo -evacuación, conducción, tratamiento y depuración- en ciudades de más de 50.000 habitantes" (pp. 14-15).

En relación a los servicios municipales de prestación obligatoria recogidos en el art. 26 LBRL -entre los que se encuentra el alcantarillado-, conviene recordar lo establecido en el art. 18.1.g) LBRL, que reconoce el derecho de los vecinos a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público obligatorio. Sobre este derecho, *vid.* con carácter general QUINTANA LÓPEZ, T., *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*, Madrid, Civitas, 1987. *Vid.* también AGIRREAZKUENAGA ZIGORRAGA, I., "Inactividad en la prestación de servicios públicos y control jurisdiccional", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 57, 2000, pp. 141-158. Concretamente, en relación a la aplicación de este precepto al servicio de alcantarillado, pueden destacarse las Sentencias del TS de 25 de abril de 1989 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 1ª; ponente: Excmo. Sr. D. Francisco González Navarro; Aranzadi 3233), de 3 de octubre de 1994 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 5ª; ponente: Excmo. Sr. D. Mariano de Oro-Pulido y López; Aranzadi 7511) y de 16 de noviembre de 1994 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Mariano Baena del Alcázar; Aranzadi 9182). La primera de ellas, comentada por QUINTANA LÓPEZ, T., "Justicia administrativa, medio ambiente y servicios municipales", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 65, 1990, pp. 113-118, reconoce, apelando al art. 45.2 CE, el derecho de los vecinos a obtener del municipio la prestación del servicio de alcantarillado.

²⁰³La interpretación de este precepto ha dado lugar a dos posiciones en la doctrina: la mayoritaria, que entiende que la reserva realizada por el art. 86.3 LBRL tiene una eficacia muy reducida, ya que no implica el monopolio y ni tan siquiera obliga a prestar el servicio a las Entidades Locales, y la minoritaria, de acuerdo con la cual la reserva implica un régimen de monopolio, de exclusividad por el ente público titular del servicio, con exclusión de cualquier actividad empresarial privada. Como exponentes de estas posiciones, *vid.*, respectivamente, FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. J., *La intervención del municipio en la actividad económica. Los títulos que la legitiman*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 321-400 y SALAS HERNÁNDEZ, J., "Régimen jurídico de los servicios públicos esenciales", en AAVV., *Ponències del Seminari de Dret Local. Quarta Edició del Seminari (Curs 1991-92)*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, pp. 149-162. En general, sobre la interpretación del art. 86.3 de la LBRL *vid.* por todos MENÉNDEZ, P., "Una interpretación renovada de la reserva de servicios esenciales en favor de las entidades locales (especial referencia a abastecimiento de agua y suministro de gas)", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 89, 1996, pp. 49-68. Respecto a la reserva que el art. 86.3 LBRL efectúa en favor de las Entidades Locales, del servicio de depuración de aguas residuales QUINTANA LÓPEZ, T., "Aproximación a la regulación...", *cit.*, señala que "sólo puede entenderse operativa a partir de la atribución competencial que, sobre esa tarea de saneamiento de las aguas residuales, haya realizado el legislador sectorial en favor de los municipios o de otras entidades locales, sin que deba considerarse que la reserva que realiza el citado art. 86.3 sea una atribución competencial en favor de los municipios, dado que la efectuaría el Estado y éste carece de la disponibilidad necesaria en esa materia, toda vez que incide en títulos competenciales que, como la gestión del medio ambiente, son también de titularidad autonómica" (p. 2).

locales el servicio esencial de depuración de aguas²⁰⁴. En este marco proporcionado por la LBRL se evidencia cómo el servicio de alcantarillado es el ámbito donde la legislación centra la competencia municipal, al configurarlo como servicio municipal obligatorio²⁰⁵, siendo ésta una atribución que el legislador sectorial no podrá desconocer.

Téngase en cuenta también el art. 128.2 CE. *Vid.* GÓMEZ-FERRER MORANT, R., "La reserva al sector público de recursos o servicios esenciales", en "Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría", tomo V, *cit.*, pp. 3803-3837.

²⁰⁴Adviértase la diferente terminología utilizada en la LBRL. En efecto, esta Ley utiliza indistintamente los términos "tratamiento de aguas residuales" y "depuración" en los arts. 25.2.1) -referido al "tratamiento"- y 86.3 -referido a la "depuración"- . En cambio, el art. 26.1.a), al concretar los servicios mínimos municipales, se refiere únicamente al "alcantarillado".

El término "saneamiento", entendido en sentido amplio, puede considerarse equivalente al de "depuración" y es mucho más amplio que el de "alcantarillado", ya que en tanto que este concepto se limita a la existencia de una red de recogida de aguas residuales (o saneamiento en baja) y su evacuación a los distintos puntos de vertido, aquél comprende tanto la existencia de una red de alcantarillado para la recogida de aguas residuales como la existencia y funcionamiento de las instalaciones de tratamiento y recuperación de aquéllas antes de su vertido a los cauces públicos o al mar (saneamiento en alta). En este mismo sentido, FANLO LORAS, A., "Dominio público hidráulico...", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", *cit.*, que señala cómo *"el saneamiento de las aguas residuales (domésticas, industriales y pluviales) engloba los servicios de alcantarillado y los de tratamiento y recuperación en instalaciones adecuadas de dichas aguas antes de su vertido"* (p. 341). También MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, parte de una interpretación amplia del concepto de "saneamiento": *"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"* (p. 67). *Vid.* también SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 46-50.

Ésta es también la línea seguida por algunas normas autonómicas que han definido el término "saneamiento". *Vid.* por ejemplo, el art. 1.3 Ley 1/1994, de 21 de febrero, de abastecimiento y saneamiento de aguas del Principado de Asturias: "El saneamiento incluye los servicios de alcantarillado y depuración. 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".

FANLO LORAS, A., "Obras hidráulicas de saneamiento y depuración", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Las obras hidráulicas*, Madrid, Civitas, 1995, ha sostenido que el término "depuración" utilizado en el art. 86.3 LBRL debe entenderse referido no al tratamiento de las aguas residuales, sino a la potabilización del agua para el abastecimiento a poblaciones, por lo que entiende que el servicio reservado en favor de las Entidades Locales alcanza únicamente al abastecimiento (p. 149, nota al pie núm. 11). En cambio, para otros autores el término "depuración" debe entenderse referido al tratamiento de aguas residuales y hacerse, por tanto, extensiva la reserva a la totalidad del ciclo hidráulico urbano -abastecimiento y depuración-. En este sentido, PERDIGÓ I SOLÀ, J., "El saneamiento...", *cit.*, p. 6, nota al pie 10; GARCÍA DE COCA, J. A., "El servicio público local...", en "El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo", tomo I, *cit.*, pp. 644-646; y SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 356-357, nota al pie 235. En particular, sobre la reserva en favor de las Entidades Locales del servicio de depuración de aguas residuales, *vid.* SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 355-371.

²⁰⁵FANLO LORAS, A., "Dominio público hidráulico...", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", *cit.*, ha realizado un análisis histórico de esta competencia municipal en el que pone de relieve cómo desde antaño el alcantarillado ha sido una función típicamente municipal. *Vid.* pp. 30 y 305 y 310 y ss. Sin embargo, como también advierte FANLO LORAS, A., "Obras hidráulicas de saneamiento y depuración", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "Las obras hidráulicas", *cit.*, p. 133, a pesar del carácter de servicio municipal obligatorio del alcantarillado, cuestión distinta es la de su efectividad, particularmente, en aquellas regiones de población dispersa. Sobre esta cuestión, *vid.* también, más recientemente, SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 249-274.

El reconocimiento de estas competencias, no obstante, constituye únicamente un primer escalón en la definición de las competencias locales, toda vez que será necesaria su concreción de la mano del legislador sectorial. Como hemos apuntado, las materias enumeradas en el art. 25 LBRL -entre ellas, el alcantarillado y tratamiento de aguas residuales- no son en sí mismas un título competencial, sino un mandato dirigido al legislador sectorial para que determine, en este marco declarado de interés local, las competencias locales en que efectivamente se concretará. Esta circunstancia nos obliga a indagar en la legislación de aguas y en la legislación sanitaria, así como en las diferentes normas autonómicas aprobadas en materia de saneamiento, con el objeto de clarificar el ámbito competencial reservado al municipio.

La legislación estatal en materia de aguas -y nos referimos, principalmente, al TRLA, y al RDPH y al RAPA-, si bien regula de manera general el régimen de los vertidos y los somete a autorización administrativa -independientemente de que sean vertidos directos o indirectos-, silencia cualquier referencia en torno a las competencias de las Entidades Locales sobre la gestión del dominio público hidráulico y, en particular, sobre los vertidos o la titularidad del servicio público de saneamiento de aguas residuales²⁰⁶. Sin embargo, la obligación municipal de saneamiento de aguas residuales deriva de la circunstancia de que también los Entidades Locales son titulares del vertido final procedente de su alcantarillado que finalmente se realice a los cauces²⁰⁷ y deben asumir su depuración, en la medida en que, como veremos, el TRLA vincula la autorización de vertido a su previa depuración²⁰⁸. En consecuencia, aun cuando el TRLA no establece distinciones en el régimen jurídico de los vertidos motivadas por elementos de tipo subjetivo, los municipios -u otras Administraciones locales-, en su condición de titulares de los vertidos procedentes de las redes de alcantarillado o de las estaciones depuradoras de aguas residuales, son tratados igual que cualquier otra persona física o jurídica y deben, en consecuencia, someterse a idéntico régimen y obtener la correspondiente autorización administrativa y respetar los requisitos objetivos y formales²⁰⁹.

²⁰⁶Algunas escasas referencias a los vertidos industriales al alcantarillado sí se encuentran, en cambio, en la Orden de 26 de diciembre de 1986 (BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1986) y en el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril (BOE núm. 95, de 21 de abril de 1995). Estas previsiones son objeto de un amplio comentario en el capítulo VII de la tercera parte de este trabajo.

²⁰⁷En este sentido, PERDIGÓ I SOLÀ, J., "Actuación de los entes locales en materia de protección del medio ambiente", en *Perspectivas de Derecho Comunitario Ambiental*, Bellaterra, Institut Universitari d'Estudis Europeus de la Universitat Autònoma de Barcelona, 1997, que, tras advertir sobre el olvido de la LA con respecto a la titularidad local del servicio de saneamiento de aguas residuales, señala que "*Ante el silencio de la Ley sectorial, la obligación municipal deriva de la de ser titular del vertido de su alcantarillado, como si de un particular se tratara. En realidad, el planteamiento del canon de vertidos, que no revierte a las Entidades locales, es precisamente el de tratarlas como unos vertedores más*" (p. 206). En el mismo sentido, ESTEVE i CAIRETA, L.S., *L'Administració de sanejament a Catalunya*, Barcelona, Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya, 1998, que deriva el carácter de servicio obligatorio del saneamiento o depuración de aguas residuales de la titularidad municipal del alcantarillado y del carácter de vertido indirecto que, según los arts. 100 TRLA (ex art. 92 LA, modificado por la LMLA) y 245.2 RDPH, tiene la evacuación de aguas residuales a los colectores que integran la red de alcantarillado (p. 62).

²⁰⁸*Vid. infra* el capítulo IV, apartado IV.3.4.2, de la tercera parte de este trabajo.

²⁰⁹FANLO LORAS, A., "Dominio público hidráulico...", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", *cit.*, ha destacado cómo en los casos en que una entidad local es titular de una autorización de vertido -o de una concesión para abastecimiento de población-, la institución de

Por su parte, la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad²¹⁰, únicamente contiene una parca previsión en su art. 42.3, que establece como responsabilidad mínima de los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas, "el control sanitario del medio ambiente. Contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales". Sin embargo, no concreta este precepto cuáles son las funciones de los municipios, ya que se limita a declarar responsabilidades mínimas municipales, sin utilizar el criterio del número de habitantes empleado por la LBRL. Adolece, por lo tanto, de una falta total de precisión en cuanto a la clarificación de las competencias municipales sobre saneamiento, tanto por la dificultad de fijar el sentido exacto que quiere otorgarse al vocablo "saneamiento" -un sentido estricto, como sinónimo de alcantarillado o un sentido más amplio que abarcaría, además, el tratamiento y depuración de las aguas residuales antes de su vertido final al dominio público hidráulico-, como por su dificultad de inserción e integración en el sistema diseñado por la legislación general básica de régimen local²¹¹.

Ante el silencio del TRLA y la vaguedad de los términos utilizados por la Ley general de sanidad, ha sido el legislador autonómico el que ha desempeñado un papel fundamental en la delimitación de las competencias que corresponden a las Entidades Locales en materia de vertidos y saneamiento de aguas residuales. Así, son las diversas normas autonómicas reguladoras del saneamiento y depuración de aguas residuales y de los vertidos de aguas residuales a sistemas de saneamiento²¹² las que han procedido a definir los respectivos ámbitos de actuación autonómico y local en esta materia. 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 de diverso signo al respecto²¹³. No obstante,

los correspondientes servicios públicos locales constituye la causa de atribución al ente titular de una potestad de policía administrativa para garantizar el correcto funcionamiento de los servicios de abastecimiento de agua, de alcantarillado y tratamiento y vertido de las aguas residuales que tiene su origen en la concesión o autorización demanial de la que es titular la Entidad Local. Señala este autor que *"el carácter demanial de esta policía administrativa local es de naturaleza doble o mixta en cuanto dirigida a la protección de las instalaciones y dependencias demaniales adscritas al servicio público como a la protección misma de los recursos hidrológicos que por ellas existen o circulan. Es cierto que estamos ante una potestad administrativa llamada más a la protección del servicio público local y de todos sus elementos que ante una potestad propiamente demanial atributiva de facultades para la gestión de los recursos hidráulicos. Pero que aquel carácter sea predominante no implica desconocer la importancia de las potestades derivadas de la protección de la calidad de los recursos hidrológicos (en particular de los vertidos)"* (pp. 308-309).

²¹⁰BOE núm. 102, de 29 de abril de 1986.

²¹¹En este sentido, FANLO LORAS, A., "Dominio público hidráulico...", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", *cit.*, p. 316. Por su parte, PERDIGÓ I SOLÀ, J., "El saneamiento...", *cit.*, apunta también que *"el art. 42 de la Ley de Sanidad no se acaba de encuadrar, como sería de desear, en el marco del art. 26 LBRL, sobre servicios mínimos por número de habitantes y, sobre todo, no sigue las pautas diversidad en la atribución de competencias que fija el art. 2.2 LBRL"* (p. 14).

²¹²*Vid.* el capítulo III, apartado III.2.2, de la segunda parte de este trabajo, en el que se hace referencia a las diferentes normas autonómicas reguladoras del saneamiento y depuración de aguas residuales y de los vertidos de aguas residuales a sistema de saneamiento.

²¹³En esta línea FANLO LORAS, A., "Dominio público hidráulico...", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", *cit.*, considera que no es posible hablar en la actualidad *"de un modelo uniforme y común, aplicable a todos los municipios, sino que, por el contrario,*

pueden extraerse algunos elementos comunes a todas estas normas que pueden ayudarnos en la difícil tarea de delimitación de las competencias municipales en materia de saneamiento de aguas residuales²¹⁴. Entre estos elementos debe destacarse, sin duda, cómo las competencias municipales se centran en el tradicional servicio de alcantarillado²¹⁵, a la par que se constata la insuficiencia del ámbito municipal para la prestación del servicio de tratamiento y depuración de aguas residuales²¹⁶. Esta circunstancia ha justificado la atribución de un importante protagonismo a la Administración autonómica en este ámbito, mediante la reserva del ejercicio de funciones de coordinación autonómica sobre la actividad municipal, a través, fundamentalmente, de la sujeción del servicio de saneamiento a la planificación aprobada por la Comunidad Autónoma, aunque previendo la colaboración municipal a través de mecanismos diversos.

En cuanto a las concretas competencias municipales que podrán ejercerse sobre el alcantarillado, las diferentes normas autonómicas las han centrado en torno a la planificación, la construcción, explotación y mantenimiento de las redes; la aprobación de las tarifas o tasas del servicio, de conformidad con los requisitos establecidos en la

resulta una pluralidad de modelos organizativos, tantos en teoría como Comunidades Autónomas han aprobado su respectiva ley de saneamiento" (p. 319). Y SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 199.

²¹⁴Estos elementos o notas comunes se justifican tanto por las previsiones contenidas en la LBRL -por ejemplo, el art. 26 LBRL, que configura el alcantarillado como servicio municipal obligatorio-, de obligado cumplimiento, como por la influencia ejercida por las primeras leyes de saneamiento autonómicas en las posteriores. *Vid.* FANLO LORAS, A., "Dominio público hidráulico...", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", *cit.*, p. 319, y SETUÁIN MENDÍA, B., "El régimen jurídico de las aguas residuales. Perspectivas de la Comunidad Autónoma de Aragón", *cit.*, p. 50.

²¹⁵Las diferentes leyes de saneamiento autonómicas recogen el alcantarillado como servicio de competencia municipal que podrá gestionarse mediante cualquiera de las fórmulas establecidas en la legislación autonómica. *Vid.* art. 3.1 Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de aguas en la Comunidad de Madrid; 4.2 Ley de la Comunidad Valenciana 2/1992, de 26 de marzo, de evacuación, tratamiento y reutilización de aguas; art. 3 Ley asturiana 1/1994, de 21 de febrero, sobre abastecimiento y saneamiento de aguas; art. 4.4 Ley catalana 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua; art. 4.2 Ley de Murcia 3/2000, de 12 de julio, de saneamiento y depuración de aguas residuales; art. 6.1 Ley de La Rioja 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas; art. 8.1.c) Ley de Aragón 6/2001, de 17 de mayo, de ordenación y participación en la gestión del agua en Aragón (BOA núm. 64, de 1 de junio de 2001); y art. 4.5 Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril, de saneamiento y depuración de las aguas residuales. *Vid.* también el art. 10 Decreto de Canarias 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico.

²¹⁶La Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de aguas en la Comunidad de Madrid declara que "Los servicios de aducción y depuración son de interés de la Comunidad de Madrid" (art. 2.1). Por su parte, la Ley de La Rioja 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas declara de interés general para la Comunidad Autónoma las obras y servicios siguientes: los colectores generales y las instalaciones de depuración (art. 5.1), especificando el apartado tercero del art. 5 que la declaración de interés general "no excluye las competencias municipales sobre tales obras y servicios, si bien las facultades que correspondan a los Municipios quedan sujetas a coordinación de acuerdo con los objetivos y prioridades establecidas en el Plan Director, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local". La Ley 8/2001, de 2 de agosto, de protección de la calidad de las aguas de las rías de Galicia y de ordenación del servicio público de depuración de aguas residuales urbanas (DOG núm. 161, de 21 de agosto de 2001; corrección de errores en DOG núm. 186, de 25 de septiembre de 2001) declara de interés general de la Comunidad Autónoma de Galicia el servicio de depuración de aguas residuales urbanas (art. 6.1). Y la Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril, de saneamiento y depuración de las aguas residuales (BOC núm. 86, de 7 de mayo de 2002) considera "de interés de la Comunidad Autónoma las obras y los servicios vinculados al saneamiento, a la depuración y a la reutilización de las aguas residuales" (art. 3.1).

legislación vigente; y el control de los vertidos a las redes municipales de alcantarillado, de acuerdo con las correspondientes Ordenanzas municipales y la normativa general estatal y autonómica²¹⁷. En cambio, suelen reservarse a las Comunidades Autónomas las funciones relativas a la planificación general del saneamiento, que ejerce un claro papel coordinador; la programación y ejecución de las infraestructuras que se califiquen como de interés de la Comunidad Autónoma; la aprobación definitiva de los proyectos de obras y de explotación de los servicios municipales de depuración²¹⁸; la aprobación y revisión del régimen económico necesario para financiar la gestión, explotación y construcción de las obras e instalaciones; así como el control de la calidad de las aguas y de los vertidos en las redes de colectores generales cuya titularidad corresponda a la Administración autonómica²¹⁹.

La consecuencia que deriva de lo anteriormente expuesto es que el grueso de competencias locales en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales recae sobre el tradicional servicio público de alcantarillado, de obligatoria prestación en todos los municipios, en tanto que el tratamiento y depuración (la recuperación de aguas residuales para su posterior vertido en condiciones de calidad al dominio público hidráulico), por la infraestructura requerida y su alto coste²²⁰ y por el evidente interés supramunicipal implicado²²¹, abren un amplio espacio para la intervención de las Comunidades

²¹⁷Art. 3.2 Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de aguas en la Comunidad de Madrid; art. 4.2 Ley de la Comunidad Valenciana 2/1992, de 26 de marzo, de evacuación, tratamiento y reutilización de aguas; art. 3.2 Ley asturiana 1/1994, de 21 de febrero, sobre abastecimiento y saneamiento de aguas; art. 8.1.c) Ley de Aragón 6/2001, de 17 de mayo, de ordenación y participación en la gestión del agua en Aragón; art. 4.2 Ley de Murcia 3/2000, de 12 de julio, de saneamiento y depuración de aguas residuales; art. 6.1 Ley de La Rioja 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas; art. 10 Decreto de Canarias 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico; y art. 4.5.d) Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril, de saneamiento y depuración de las aguas residuales.

²¹⁸La redacción y aprobación inicial y provisional de los proyectos de obras y de explotación de los servicios municipales corresponde, en cambio, a los municipios. *Vid.* art. 2.4 Ley 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de aguas en la Comunidad de Madrid; art. 3.a) Ley Foral 10/1988, de 29 de diciembre, de saneamiento de aguas residuales (BONA núm. 159, de 30 de diciembre de 1988); art. 4.1.b) Ley de la Comunidad Valenciana 2/1992, de 26 de marzo, de evacuación, tratamiento y reutilización de aguas; art. 3.2.b) Ley asturiana 1/1994, de 21 de febrero, sobre abastecimiento y saneamiento de aguas; art. 6.2.a) Ley de La Rioja 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas. Por su parte, el art. 8.1.c) Ley 6/2001, de 17 de mayo, de ordenación y participación en la gestión del agua en Aragón atribuye a las Entidades Locales la competencia sobre el proyecto, construcción, explotación y mantenimiento de las redes de distribución y de alcantarillado, salvo que estuviesen declaradas de interés de la Administración de la Comunidad Autónoma.

²¹⁹*Vid.* nota al pie 190 de este mismo capítulo.

²²⁰Pone de relieve EMBID IRUJO, A., "Los servicios públicos del agua: su problemática jurídica con atención especial al abastecimiento y la depuración de las aguas residuales", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, 1996, cómo "el alto coste de las actividades de depuración contribuye, por pura imposibilidad de asumir los municipios tal inversión, a contemplar como natural, el hecho de la intervención de la Comunidad que, no obstante, suele regular figuras tributarias -que recaerán sobre todos los que produzcan aguas residuales- para cooperar con su exacción a la construcción, mantenimiento y explotación de las instalaciones de depuración y saneamiento" (pp. 51-52).

²²¹PERDIGÓ SOLÀ, J., "El saneamiento...", *cit.*, ha destacado que "si el alcantarillado es una competencia típicamente municipal, el tratamiento de las aguas residuales es un servicio con vocación claramente supramunicipal, fuertemente regulado por la legislación sectorial estatal y autonómica" (p. 6).

Autónomas²²². Ello obliga a la articulación de las competencias locales con el necesario protagonismo autonómico²²³. De este modo, a pesar de calificarse el tratamiento y la depuración de aguas residuales como competencia municipal, su no configuración como servicio obligatorio, ni en la LBRL ni en el TRLA, ha llevado a las Comunidades Autónomas a sujetar su prestación a la planificación de saneamiento autonómica, lo que se materializa en la sujeción de la actividad local a limitaciones específicas²²⁴.

Por lo que respecta a las posibilidades de intervención local sobre los vertidos, éstas pivotan sobre el control de los vertidos realizados a redes de saneamiento local²²⁵. Estas

²²²En opinión de SETUÁIN MENDÍA, B., "El régimen jurídico de las aguas residuales. Perspectivas de la Comunidad Autónoma de Aragón", *cit.*, "son las Comunidades Autónomas las que se reservan la mayor parte de las competencias en la materia de saneamiento, lo que puede incluso llevar a advertir la vulneración del principio de autonomía local, al quedar la depuración en sentido restringido aun siendo una actividad de interés municipal, como una competencia de muy limitado acceso local, dadas las amplias atribuciones que, derivadas de su consideración de servicio público de interés supramunicipal, se han reservado para sí las Comunidades Autónomas" (pp. 50-51). *Vid.* también de esta misma autora, "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 241-247. En una línea similar, BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*, p. 287, ha cuestionado la amplitud de estas competencias autonómicas, señalando que, en algunos casos, la competencia autonómica se ha convertido en enemiga de la local, planteándose la compatibilidad de esta legislación autonómica con la legislación de régimen local, que recoge la exigencia de que la legislación sectorial atribuya competencias a los municipios en materias como el tratamiento de aguas residuales. En contra, RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., "Derecho Ambiental Integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos", *cit.*, en cuya opinión "Esto no es del todo así, el municipio en la mayoría de los casos tiene y asume el ejercicio de importantes competencias ejecutivas en materia de saneamiento y depuración, salvo en los casos en que se produce una subrogación en favor del órgano autonómico correspondiente por insuficiencia técnica o económica" (p. 64).

²²³*Vid.* al respecto, FANLO LORAS, A., "Dominio público hidráulico...", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", *cit.*, pp. 319 y ss. y PERDIGÓ SOLÀ, J., "El saneamiento...", *cit.*, pp. 22-24.

²²⁴*Vid.* FANLO LORAS, A., "Dominio público hidráulico...", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", *cit.*, p. 341. Señala SAINZ MORENO, F., "Competencias...", en SOSA WAGNER, F. (coord.), "El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo", tomo II, *cit.*, que, en la medida en que el tratamiento de aguas residuales no tiene el carácter de servicio obligatorio "lo único que garantiza la autonomía municipal en esta materia es el derecho a participar en la prestación del servicio" (p. 1943), aunque "en todo caso, las entidades locales pueden ejercer la iniciativa pública en actividades económicas reservadas al sector público por ser servicios esenciales (art. 128.2 CE). El artículo 86.3 de la Ley 7/1985 declara la reserva en favor de las Entidades locales del servicio de depuración de aguas" (p. 1947). Por su parte, GARCÍA DE COCA, J. A., "El servicio público local...", en "El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo", tomo I, *cit.*, pone de relieve cómo "a la Entidad local, en la mayoría de los supuestos el Municipio, le corresponderá en relación con el abastecimiento y alcantarillado la regulación, planificación, ejecución y parte de la financiación", en tanto que "por lo que hace a la aducción y depuración, los intereses supralocales y la situación de las haciendas locales demandan que al Municipio sólo le correspondan, por lo general, facultades de regulación relativas a la organización del servicio público (siempre que sea de su titularidad) o la correulación de policía con la Comunidad Autónoma para el hipotético caso de que la actividad no haya sido publicada por la Entidad Local, propuesta (véase el artículo 86.3 LRRL), coejecución y cofinanciación. Corresponde, por lo general, a la Comunidad Autónoma, a través sobre todo del título competencial referido a obras públicas de interés regional, el resto de competencias (...). A estas competencias autonómicas se sumarán las que se derivan de la titularidad y explotación o gestión de estas actividades en los supuestos en que así concurra (instalaciones de aducción y depuración de interés comunitario) o bien las que resulten de la explotación por sustitución del Municipio" (pp. 661-662).

²²⁵Sobre las competencias municipales en materia de control de vertidos, *vid.* FANLO LORAS, A., "Dominio público hidráulico...", *cit.*, pp. 335 a 339. *Vid.* también, más recientemente, SETUÁIN MENDÍA, B., "El

competencias, concretadas en diversas normas autonómicas²²⁶, se centran, fundamentalmente, en el ejercicio de potestades administrativas orientadas a la intervención de la actividad de los ciudadanos, en general, y de las empresas titulares de vertidos realizados a este sistema de saneamiento, en particular, justificadas en la titularidad del

saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 391-427, donde se analiza ampliamente la problemática de los vertidos industriales a las redes municipales de alcantarillado y las competencias locales sobre los mismos. Sobre la competencia autorizatoria sobre los vertidos indirectos, *vid. infra* el capítulo IV, apartado IV.2.1.2, epígrafe A.b), de la tercera parte de este trabajo.

²²⁶La Ley catalana 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua, recoge entre las competencias de las Entidades Locales del Agua el otorgamiento de las autorizaciones de vertido, la inspección, sanción y resarcimiento de los eventuales sobrecostes de explotación en los sistemas públicos de saneamiento en su ámbito. El art. 8.1.c) Ley aragonesa 6/2001, de 17 de mayo, de ordenación y participación en la gestión del agua en Aragón atribuye a las Entidades Locales con relación a este servicio, "el control de vertidos al alcantarillado, dentro de lo que ordene la normativa básica estatal y la de desarrollo autonómica". El art. 4.2.d) Ley de la Comunidad Valenciana 2/1992, de 26 de marzo, de saneamiento de aguas residuales, reiterando el carácter de competencia municipal del servicio de alcantarillado, otorga a los ayuntamientos "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". El art. 3.2.e) Ley de Asturias 1/1994, de 21 de febrero, de abastecimiento y saneamiento de aguas, recoge entre las competencias que corresponden a los Ayuntamientos la de "controlar los vertidos a la red municipal de alcantarillado". El Decreto canario 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico incluye entre las responsabilidades municipales "el cumplimiento de la normativa aprobada por las Administraciones hidráulicas sobre sustancias admisibles en los sistemas públicos de alcantarillado", "el buen funcionamiento de sus servicios de depuración, así como la vigilancia de los instalados en las urbanizaciones no conectados al sistema general" y "el control de los efluentes de sus servicios de alcantarillado y depuración de aguas residuales" [art. 10.1, apartados a), b) y c)]. El art. 10.2 de este Decreto establece que "Todos los municipios canarios tienen el deber general de procurar por sí mismos, y cooperar con las demás Administraciones, en el cumplimiento de las acciones encaminadas a evitar el deterioro de los sistemas naturales de recepción, condensación o infiltración del agua atmosférica; a la reutilización de las aguas, al mantenimiento de un adecuado nivel de las aguas, así como a impedir la acumulación de compuestos tóxicos o peligrosos en el subsuelo, de tal modo que se pueda poner en peligro la calidad de las aguas superficiales o subterráneas". Además, prevé la colaboración de la Administración municipal con la Administración Hidráulica insular y regional en la elaboración del censo de vertidos y en la vigilancia de vertidos no autorizados (art. 11). La Ley madrileña 17/1984, de 20 de diciembre, reguladora del abastecimiento y saneamiento de agua, recoge como competencia municipal "el control de los vertidos a la red municipal de alcantarillado, incluyendo la adopción de medidas correctoras, de acuerdo con las correspondientes Ordenanzas municipales, normativa general de la Comunidad y del Estado". El art. 31 Ley 10/1993, de 26 de octubre, de vertidos industriales al sistema integral de saneamiento recoge como competencia de los Ayuntamientos y de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las atribuciones de la Administración del Estado, "ejercer las funciones de inspección y vigilancia de todos los vertidos que se realicen al Sistema Integral de Saneamiento, así como de las instalaciones de adecuación, pretratamiento o depuración del vertido instaladas por el usuario". Y el art. 10 atribuye a los Ayuntamientos la competencia para autorizar vertidos al sistema integral de saneamiento. El art. 4.2.d) Ley de Murcia 3/2000, de 12 de julio, de saneamiento y depuración de aguas residuales recoge como competencia de los Ayuntamientos "la autorización y control de vertidos a las redes municipales de alcantarillado, incluyendo la adopción de medidas correctoras, de acuerdo con la normativa básica estatal, la normativa de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las correspondientes Ordenanzas municipales en la materia". El art. 6.1.d) de Ley de La Rioja 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas atribuye a los municipios "el control de vertidos a las redes municipales de alcantarillado, de acuerdo con las correspondientes Ordenanzas municipales, que deberán respetar como mínimo los valores límite de emisión y normas de calidad ambiental establecidos en la presente Ley y en su normativa de desarrollo". El art. 4.5.d) Ley 2/2002, de 29 de abril, de saneamiento y depuración de las aguas residuales de Cantabria incluye entre las competencias municipales "El control de vertidos a las redes municipales de alcantarillado dentro de lo que ordene la normativa básica estatal y la de desarrollo de la Comunidad Autónoma".

servicio de alcantarillado²²⁷. Entre estas potestades, encontramos, además de la reglamentaria -materializada en la aprobación de las correspondientes ordenanzas reguladoras de los vertidos de aguas residuales-, la de autorización, la de control e inspección y la sancionadora, todas ellas imprescindibles para la correcta prestación del servicio de saneamiento, aunque no siempre resulta fácil su deslinde de las funciones ejercidas por la Administración Hidráulica estatal o autonómica en el ámbito de las cuencas hidrográficas. Es ésta una cuestión sobre la que nos adentraremos en diversas partes de este estudio, principalmente al hilo del estudio de la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido y la imposición de sanciones administrativas en este ámbito. De momento, baste apuntar el respaldo jurisprudencial y normativo al ejercicio de las potestades de policía administrativa de los Entes Locales en relación con los vertidos realizados a sus redes de saneamiento.

Este panorama normativo descrito en torno a las competencias locales en materia de saneamiento de aguas residuales ha experimentado un cambio significativo de la mano de la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas²²⁸, que obliga a los Estados Miembros a adoptar las medidas necesarias para garantizar que dichas aguas son tratadas correctamente antes de su vertido al medio. La Directiva, como hemos tenido ocasión de analizar en el capítulo anterior, obliga a someter las aguas residuales a diferentes tipos de tratamientos, más o menos rigurosos, en diferentes plazos, utilizando como criterios básicos para fijar estas obligaciones el número de habitantes-equivalentes y el de aglomeraciones urbanas, con el objeto de conseguir que en el año 2005 todos los Estados miembros dispongan de un sistema de depuración efectivo de sus aguas residuales. Para ello, fija entre las obligaciones de los Estados miembros en relación con las aguas residuales urbanas, el establecimiento de sistemas colectores que recojan y conduzcan las aguas residuales urbanas a las estaciones depuradoras y el tratamiento de los vertidos de aguas residuales urbanas antes de su acceso al medio. Con ello, se pretende acabar con los vertidos directos al medio, haciendo que previamente pasen por un sistema de depuración.

La transposición de la Directiva 91/271/CEE ha tenido lugar a través del Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre²²⁹, desarrollado posteriormente por el Real Decreto 509/1996,

²²⁷En este sentido, FANLO LORAS, A., "Dominio público hidráulico...", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", *cit.*, p. 335. Señala este autor cómo "*en el caso del servicio del alcantarillado (redes municipales de evacuación de aguas residuales) estamos ante un servicio municipal de carácter obligatorio del que resultan potestades específicas y privativas de los municipios junto a otras derivadas en relación al control de los vertidos a la red, por la confluencia de intereses que concurren, ligados a la protección de las instalaciones municipales adscritas a los servicios de alcantarillado y tratamiento y recuperación de aguas residuales, pero al mismo tiempo derivadas de su competencia en la protección del medio hidráulico*" (p. 309).

²²⁸DOCE L núm. 135, de 30 de mayo de 1991.

²²⁹BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1995. Los preceptos del Real Decreto-Ley 11/1995, tal y como establece su Disposición final 1ª, "tienen naturaleza de legislación básica, dictada al amparo del artículo 149.1.18 y 23 de la Constitución. En lo que afecta a las cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, se dicta asimismo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.22 de la Constitución".

de 15 de marzo²³⁰. Este Real Decreto-Ley ha incorporado en el ordenamiento jurídico español las novedades terminológicas introducidas por la Directiva. Nos referimos a los conceptos de "aglomeración urbana" y "habitante-equivalente".

La "aglomeración urbana" se define como "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"²³¹. Son las Comunidades Autónomas las que deben fijar, previa audiencia de los Ayuntamientos afectados, las aglomeraciones urbanas en que se estructura su territorio²³² "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"²³³, de construcción y explotación de los sistemas colectores y tratamiento de las aguas recogidas. Aunque este Real Decreto Ley no prefigura la fórmula organizativa, este ente representativo ha de estar vinculado a la Administración local²³⁴, independientemente de que sea el propio Municipio²³⁵, u otras entidades -Mancomunidades, Consorcios...-²³⁶.

²³⁰BOE núm. 77, de 29 de marzo de 1996. De acuerdo con la Disposición final 1ª, "Los preceptos de este Real Decreto tienen naturaleza de legislación básica en aplicación de lo dispuesto en el art. 149.1.23 de la Constitución". Este Real Decreto ha sido modificado mediante Real Decreto 2116/1998, de 2 de octubre (BOE núm. 251, de 20 de octubre de 1998), para incorporar al ordenamiento jurídico español la Directiva 98/15/CE, de 27 de febrero, por la que se modifica la Directiva 91/271/CE (DOCE L núm. 67, de 7 de marzo de 1998).

²³¹*Vid.* art. 2.d) Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre. El concepto de "aglomeración urbana" no coincide exactamente con el de la Directiva. *Vid. supra* capítulo I, apartado I.2.2.2, epígrafe A, de la segunda parte de este trabajo.

²³²GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., *El uso del agua por las Administraciones Locales*, Barcelona, Cedecs, 2000, ha advertido que "la libertad para la configuración o dimensionamiento de tales zonas no puede ser absoluta, ya que afecta al núcleo de intereses de la comunidad local, ámbito que exige la participación de éstas en la toma de decisiones" (pp. 232-233).

²³³Art. 3 Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre. Téngase en cuenta lo establecido por el art. 3.2.b) LBRL, que contempla como competencia autonómica la creación de las Comarcas u otras Entidades supramunicipales -distintas a la Provincia y la Isla-: "Gozan, asimismo, de la condición de Entidades locales: b) Las comarcas u otras Entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía".

²³⁴En cambio, tal y como ha señalado PERDIGÓ I SOLÀ, J., "El saneamiento...", *cit.*, en la Directiva 91/271, la expresión "aglomeración urbana" no está vinculada a ninguna clase de Entidad Local, aunque, en su opinión, interpretándola a la luz de la Carta Europea de la Autonomía Local, "el concepto de aglomeración urbana referido a un servicio de evidente interés local ha de llevar a que su institucionalización en cada Estado miembro debiera concretarse en algún tipo de Ente local" (p. 31).

²³⁵EMBID IRUJO, A., "Los servicios públicos...", *cit.*, p. 55, señala cómo en muchas ocasiones la aglomeración urbana coincidirá con el Municipio, en cuyo caso se producirá una congruencia entre las competencias municipales sobre el alcantarillado y las obligaciones que las aglomeraciones urbanas tienen en el Real Decreto Ley 11/1995.

²³⁶En relación a qué fórmula organizativa debe seguirse para la constitución de estas aglomeraciones urbanas, *vid.* FANLO LORAS, A., "Transposición de las Directivas en materia de aguas", en GARCÍA URETA, A. (coord.), *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998, p. 129. PERDIGÓ I SOLÀ, J., "El saneamiento...", *cit.*, pp. 32-33, señala, en primer lugar, la conveniencia de reconocer el carácter de aglomeraciones urbanas a las entidades de constitución voluntaria o creación legal ya existentes -mancomunidades, consorcios, áreas metropolitanas- que tengan por objeto, específico o entre otros, el saneamiento de aguas residuales. En segundo lugar, en las restantes zonas, se muestra partidario de fomentar la constitución de este tipo de entidades, o bien confiar la

Estas "aglomeraciones urbanas" deberán disponer, en diferentes plazos, en función del número de "habitantes-equivalentes" -concepto definido en función de la carga contaminante tanto de personas, como de animales e industrias²³⁷-, de sistemas colectores para la recogida y conducción de las aguas residuales desde las redes de alcantarillado de titularidad municipal a las estaciones de tratamiento²³⁸. Asimismo, estas aguas residuales

competencia, el servicio y las potestades sobre el saneamiento a los entes supramunicipales ordinarios, ya sean las Provincias con carácter general o las Comarcas en aquellas Comunidades donde las han creado. Por último, también se plantea como posibilidad la creación de entidades "ad hoc", aunque es dudosa su constitucionalidad en el marco del actual régimen local. Por su parte, QUINTANA LÓPEZ, T., "Aproximación a la regulación...", *cit.*, se refiere a la posibilidad de "aprovechar las organizaciones supramunicipales ya existentes, o, en su caso, fomentar su constitución allá donde no existan, sin que deba descartarse que sean los propios municipios integrantes de la aglomeración urbana los que mediante convenios acuerden la prestación conjunta del servicio". (p. 3) En todo caso, lo que conviene destacar es que serán las Comunidades Autónomas las que indicarán el ámbito territorial de estas aglomeraciones urbanas. En realidad, como ha destacado EMBID IRUJO, A., "Los servicios públicos...", *cit.*, "un sistema eficiente técnicamente de depuración y saneamiento, tiene que estar vinculado a las condiciones y necesidades territoriales que se presenten en esta materia y no a las divisiones políticas o jurídicas del territorio, muchas veces artificiosas a los ojos de lo aquí pretendido" (p. 55).

La Ley catalana 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua, ha optado por la creación de Entidades Locales del Agua, que divide en Entidades Locales del Agua básicas (definidas por el apartado 9 del art. 2 como "el ente local o la agrupación de entes locales con personalidad jurídica propia y capacidad para gestionar uno o más sistemas públicos de saneamiento de aguas residuales y el sistema o sistemas de abastecimiento de agua en alta y de suministro de agua en baja de los municipios que lo componen") y en Entidades Locales del Agua cualificadas (definidas en el apartado 10 del art. 2 como "el ente local supramunicipal o la agrupación de entes locales con personalidad jurídica propia adecuados para la gestión integrada del agua en una cuenca o una porción de cuenca fluvial, el ámbito territorial de los cuales es definido por la planificación hidrológica. Esta adecuación del ente no implica, necesariamente, la gestión efectiva de todos los servicios comprendidos en la gestión integrada del agua"). Las Entidades Locales del Agua básicas pueden adoptar todas las formas posibles de entes locales, desde un solo Municipio a una Provincia, una Mancomunidad, un Consorcio, una Comarca o una Entidad Metropolitana. En este sentido, PERDIGÓ SOLÀ, J., "El nou règim jurídic de les aigües: La reforma de la Llei d'Aigües, la Llei d'ordenació, gestió i tributació de l'aigua y la Directiva CE sobre el marc comunitari de la política d'aigües", ponencia presentada en el III Curso sobre Derecho del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales organizado por el Instituto de Estudios Catalanes, Curso 2000-2001, Barcelona, 4 de mayo de 2001, p. 13.

²³⁷El concepto de "habitante-equivalente" se define en el art. 2.f) Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre, como "La carga orgánica biodegradable con una demanda bioquímica de oxígeno de cinco días (DBO 5), de 60 gramos de oxígeno por día". El art. 4 Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, dispone que "los habitantes-equivalentes se calcularán 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". Tampoco este concepto coincide textualmente con la definición que da del mismo la Directiva. *Vid. supra* apartado I.2.2.2, epígrafe A, del capítulo anterior.

²³⁸La obligación de implantación de sistemas colectores se fija al margen y sin perjuicio de las redes municipales de alcantarillado. El propio art. 2 Real Decreto Ley 11/1995 define el 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" (en este sentido, GARCÍA MORAGO, H., "Incidències en matèria de planificació i construcció de xarxes de clavegueres en sòl urbà", en *Quaderns de Dret Local*, núm. 19, 1998, p. 68). También SÁINZ MORENO, F., "Competencias...", *cit.*, p. 1943, y QUINTANA LÓPEZ, T., "Aproximación a la regulación...", *cit.*, pp. 1-3, distinguen entre las redes de alcantarillado y los colectores. En relación a estos últimos señala SÁINZ MORENO, F., "Competencias...", *cit.*, que "El legislador parece entender que también es de la competencia municipal la instalación de colectores en el supuesto de que sea exigible su establecimiento" (p. 1946). Creemos, sin embargo, que es ésta una competencia que corresponde a las "aglomeraciones urbanas" y no siempre tienen que coincidir con el Municipio; pueden ser también Entidades supramunicipales. En este sentido, QUINTANA LÓPEZ, T., "Aproximación a la regulación...", *cit.*, p. 3, quien admite, además, que sean los propios Municipios

deberán someterse por las "aglomeraciones urbanas" a distintos tratamientos antes de su vertido a las aguas continentales o marítimas²³⁹. Para la determinación de los tratamientos a que deberán someterse las aguas residuales urbanas antes de su vertido, se tiene en cuenta si dichos vertidos se efectúan en "zonas sensibles"²⁴⁰ o "zonas menos sensibles"²⁴¹, lo cual determinará un tratamiento más o menos riguroso²⁴².

integrantes de la aglomeración urbana los que mediante convenios acuerden la prestación conjunta del servicio de colector a que están obligados por ser miembros de la aglomeración.

El art. 4.1 Real Decreto Ley 11/1995 establece que deberán disponer de sistemas colectores para las aguas residuales urbanas, las aglomeraciones urbanas que se indican a continuación, en los siguientes plazos:

- a) Antes del 1 de enero del año 2001, aquellas que cuenten con más de 15.000 habitantes-equivalentes.
- b) Antes del 1 de enero del año 2006 aquellas que tengan entre 2.000 y 15.000 habitantes-equivalentes.
- c) Antes del 1 de enero del año 1999, aquellas que cuenten con más de 10.000 habitantes-equivalente y viertan en una "zona sensible", declarada de acuerdo con lo establecido en el art. 7 de este Real Decreto-Ley.

No obstante, su art. 4.2 dispone que "en los supuestos en que no se estime justificada la instalación de un sistema colector, bien por no suponer ventaja alguna para el medio ambiente, o bien porque su instalación implique un coste excesivo, en relación a la utilización de sistemas individuales, las Comunidades Autónomas podrán establecer que las aglomeraciones urbanas utilicen sistemas individuales u otros sistemas adecuados que impliquen un análogo nivel de protección ambiental".

²³⁹De acuerdo con el art. 5 Real Decreto Ley 11/1995, las aglomeraciones urbanas que se indican a continuación deberán aplicar a las aguas residuales que entren en los sistemas colectores un tratamiento secundario o proceso equivalente, en los siguientes plazos:

- a) Antes del 1 de enero del año 2001, aquellas que cuenten con más de 15.000 habitantes-equivalentes.
- b) Antes del 1 de enero del año 2006, aquellas que cuenten entre 10.000 y 15.000 habitantes-equivalentes.
- c) Antes del 1 de enero del año 2006, aquellas que cuenten entre 2.000 y 10.000 habitantes-equivalentes y viertan en aguas continentales o estuarios.

De acuerdo con el art. 6 Real Decreto Ley 11/1995, dispondrán de un tratamiento adecuado para sus aguas residuales, antes del día 1 de enero del año 2006, aquellas aglomeraciones urbanas que cuenten con menos de 2.000 habitantes-equivalentes y viertan en aguas continentales y estuarios y aquellas que cuenten con menos de 10.000 habitantes-equivalentes y viertan en aguas marítimas.

²⁴⁰La "zona sensible" se define en el art. 2.k) Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre, como "Medio o zona de aguas declaradas expresamente con los criterios que se establecerán reglamentariamente".

²⁴¹La "zona menos sensible" se define en el art. 2.k) del Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre, como "Medio o zona de aguas marinas declaradas expresamente con los criterios que se establecerán reglamentariamente". El art. 7 Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, ha determinado los criterios que deberán tomarse en consideración para la declaración de las "zonas sensibles" y "zonas menos sensibles". Por lo que respecta a la competencia para proceder a la declaración de las "zonas sensibles" y "zonas menos sensibles", el art. 7.3 Real Decreto Ley 11/1995 atribuye a la Administración General del Estado, previa audiencia de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales afectadas, la declaración de las "zonas sensibles" en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma. Por su parte, las Comunidades Autónomas efectuarán dicha declaración en los restantes casos y determinarán las "zonas menos sensibles" en las aguas marítimas.

²⁴²Las aglomeraciones urbanas que cuenten con más de 10.000 habitantes-equivalentes y que viertan las aguas residuales urbanas en "zonas sensibles" deberán disponer, antes del 1 de enero de 1999, de instalaciones adecuadas para que dichas aguas sean sometidas, antes de su vertido, a un tratamiento más riguroso que el tratamiento secundario establecido en el art. 5, cuyos requisitos se establecerán reglamentariamente (art. 7.1). En cambio, las aglomeraciones urbanas que viertan en "zonas menos sensibles" podrán someter las aguas residuales urbanas a un tratamiento menos riguroso que el secundario, siempre que existan estudios globales que indiquen que dichos vertidos no tendrán efectos negativos sobre el medio ambiente y se les aplique un tratamiento primario, y se encuentren entre las siguientes:

- a) Aquellas que cuenten entre 10.000 y 150.000 habitantes-equivalentes y viertan en aguas marítimas.
- b) Aquellas que cuenten entre 2.000 y 10.000 habitantes-equivalentes y viertan en estuarios.
- c) En casos excepcionales, aquellas que cuenten con más de 150.000 habitantes-equivalentes, cuando se demuestre que un tratamiento más avanzado no implicaría ventajas para el medio ambiente (art. 7.2).

El Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, adoptado en desarrollo del Real Decreto Ley 11/1995, ha fijado los requisitos técnicos que deberán cumplir los sistemas colectores²⁴³ y las instalaciones de tratamiento de las aguas residuales²⁴⁴, los requisitos de los vertidos procedentes de instalaciones secundarias o de aquellos que vayan a realizarse en zonas sensibles²⁴⁵ y ha regulado el tratamiento previo de los vertidos de las aguas residuales industriales cuando éstos se realicen a sistemas de alcantarillado, sistemas colectores o a instalaciones de depuración de aguas residuales²⁴⁶.

Con esta novedosa regulación, que trae causa en la Directiva 91/271/CEE, se produce una modificación de los criterios establecidos en el art. 26 LBRL para delimitar las competencias municipales. En lugar de emplear el número de habitantes, como hace el art. 26 LBRL, esta normativa utiliza el criterio de "habitantes-equivalentes", impuesto por la Directiva y que determina qué aglomeraciones deben tener sistemas de colectores y el tipo de tratamiento al que deben someterse las aguas residuales urbanas²⁴⁷. Además, se difiere a las Comunidades Autónomas la delimitación de las aglomeraciones urbanas, con las consecuencias que tal delimitación tiene en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Real Decreto Ley 11/1995.

Como aspecto más reseñable del nuevo marco normativo del tratamiento de las aguas residuales urbanas, debe destacarse, sin duda, la ampliación de las competencias a desempeñar por los municipios, ya sea a título individual, agrupados, o con el concurso de la Administración supramunicipal. Efectivamente, si de acuerdo con la LBRL no se cuestiona el carácter de servicio mínimo obligatorio de titularidad municipal del alcantarillado, así reconocido de manera expresa, no sucede lo mismo con el tratamiento y depuración de las aguas residuales que, aunque situado en la órbita de competencias municipales, no se configura como servicio de prestación obligatoria para los municipios²⁴⁸.

²⁴³ Vid. art. 2 Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo.

²⁴⁴ Vid. art. 3 Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo.

²⁴⁵ Vid. arts. 5 y 6 Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo.

²⁴⁶ Vid. art. 8 Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo.

²⁴⁷ Para GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., "El uso del agua por las Administraciones Locales", *cit.*, "más que modificar los criterios de habitantes por habitantes-equivalentes, se introduce un nuevo servicio obligatorio que sigue unos criterios distintos, pero que no cambian los vigentes para el resto de los servicios. Es obvio que se afecta el régimen local, pero no es tan claro que este Decreto-ley modifique los criterios del artículo 26 en lo que respecta al criterio del número de habitantes" (p. 228).

²⁴⁸ Advierte FANLO LORAS, A., "Dominio público hidráulico...", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", *cit.*, cómo aunque la obligatoriedad de la depuración puede derivarse de la legislación de aguas (en tanto que titulares de vertidos, las Administraciones locales deben obtener la correspondiente autorización administrativa, condicionada a la depuración suficiente) o de la legislación autonómica en materia de saneamiento, "no existen, en el caso de las Entidades Locales, mecanismos jurídicos precisos (como el derivado de su calificación como 'servicio obligatorio', o la consideración del gasto relativo al servicio de depuración como 'obligatorio') que garanticen la eficaz prestación de este servicio, tanto en términos cuantitativos (población y volumen de agua tratada), como cualitativos (niveles de calidad de las aguas tratadas según los parámetros característicos, según las disposiciones del RDPH)" (p. 340). No obstante, CARO-PATÓN, I., en la recensión que realiza al libro de Beatriz SETUÁIN MENDÍA, "El régimen jurídico de las aguas residuales. Perspectivas de la Comunidad Autónoma de Aragón", *cit.*, (publicada en la *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 278, 1998, pp. 310-313), deriva del art. 86.3 LBRL el carácter local de la gestión de las infraestructuras de saneamiento y depuración ["(...) a la luz del art. 86.3 LBRL, sin perjuicio de la regulación y la

Esto va a cambiar significativamente con los criterios aportados por la novedosa normativa de aguas residuales urbanas. La configuración de las "aglomeraciones urbanas" como Entidades Locales confirma la naturaleza local del servicio de saneamiento²⁴⁹, independientemente de que este servicio lo realicen los propios municipios, constituidos como aglomeración urbana, o, lo que será más frecuente, un "ente público representativo de los municipios", cuyo ámbito territorial será fijado por las Comunidades Autónomas²⁵⁰. Ello implica que las obligaciones de saneamiento establecidas por la Directiva 91/271/CEE quedan en manos de la Administración local. En este marco, la competencia sobre alcantarillado continúa siendo municipal. En cambio, la competencia sobre los sistemas colectores e instalaciones de tratamiento, aun siendo local, podrá recaer en el Municipio o en el ente público representativo de los Municipios, dependiendo del criterio adoptado por las Comunidades Autónomas al definir las aglomeraciones urbanas²⁵¹.

En todo caso, lo cierto es que, en el marco del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva comunitaria, en el año 2005, el tratamiento y recuperación de aguas residuales deberá ser un servicio obligatorio a prestar por las Entidades Locales. Por influencia directa del Derecho comunitario y a pesar de no estar reconocido así en la LBRL (excepto que lo entendamos incluido en el servicio de protección del medio ambiente que deben prestar los municipios de más de 50.000 habitantes), el tratamiento y depuración de

planificación estatales y autonómicas, la ejecución material del servicio de depuración deberá atribuirse a las Entidades locales para que lo presten acudiendo a cualquiera de los modos de gestión del art. 85 LBRL" -p. 312-], aunque reconoce que "con independencia de la titularidad local del servicio público de saneamiento y depuración, nos encontramos en un campo en el que concurren atribuciones de las distintas Administraciones territoriales y, por tanto, en un campo en el que ha habido que acudir a todas las técnicas que nuestro Derecho público pone al servicio de las relaciones intersubjetivas de cooperación" (p. 312).

²⁴⁹En este sentido, PERDIGÓ SOLÀ, J., "El saneamiento...", *cit.*, p. 33. Como afirma BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., "Ciclo del agua: abastecimiento y saneamiento", en la obra colectiva *Derecho Local Especial*, tomo I, Madrid, Publicaciones Abella, 1997, se "abandona el criterio de obligación del municipio para el tratamiento de las aguas residuales y establece dicha obligación para las aglomeraciones urbanas" (p. 342).

²⁵⁰En este sentido, FERNÁNDEZ RAMOS, S., "Las competencias municipales de protección ambiental ante el Derecho comunitario", en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 22, 1999, en cuya opinión "por derivación de una norma comunitaria, que emplea sus propios parámetros de carácter funcional que se superponen a los criterios tradicionales, se dota de contenido y se amplían las funciones a desempeñar por los municipios, aislados o agrupados, en relación con la tutela del medio ambiente" (p. 78).

²⁵¹En este sentido FANLO LORAS, A., "Transposición...", *cit.*, en GARCÍA URETA, A. (coord.), "Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria", *cit.*, p. 130. FERNÁNDEZ RAMOS, S., "Las competencias municipales...", *cit.*, disiente parcialmente de esta interpretación, partiendo del tenor literal del art. 3 Real Decreto Ley 11/1995, del cual deduce que el cumplimiento de las obligaciones legales es siempre responsabilidad de los municipios -"a los que corresponda" expresa la norma- que conforman la aglomeración urbana. En su opinión "Lo que impone el Decreto Ley es una especie de cooperación forzosa de los municipios incluidos en la aglomeración urbana, que debe plasmarse en una organización supramunicipal que debe identificar la Comunidad Autónoma, y que puede ser una organización ya existente -como una comarca o una mancomunidad- o obligar a su constitución en caso de que no existiera. Debe recordarse que la LBRL -art. 25- sigue declarando que el saneamiento es una actividad de competencia municipal" (pp. 77-78, nota al pie 102). Por su parte, Isabel CARO-PATÓN, en su reseña al libro de Beatriz SETUÁIN MENDÍA, "El régimen jurídico de las aguas residuales. Perspectivas de la Comunidad Autónoma de Aragón", *cit.*, señala que "con la aplicación de esta Directiva una nueva última fase del servicio municipal de abastecimiento de aguas -su depuración- se desgaja del círculo de servicios de interés exclusivamente municipal. Éstos abarcarán el suministro a domicilio y el alcantarillado (recogida de residuales y conducción a una salida común), pero no su depuración, que se transforma en un servicio de interés supramunicipal" (p. 311).

aguas residuales pasará a ser un servicio local obligatorio²⁵². Ahora bien, el carácter de servicio público local debe entenderse sin perjuicio de las atribuciones que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la legislación autonómica (por ejemplo, sustitución o subrogación en los supuestos en que las Entidades Locales no ejerzan sus competencias; arbitrar fórmulas de cooperación y coordinación en los casos en que las aglomeraciones urbanas no coincidan con los municipios; introducción del canon de saneamiento como medio de financiación de la explotación y mantenimiento de las estaciones depuradoras; la creación de entes instrumentales encargados del saneamiento; la aprobación de planes autonómicos de saneamiento y depuración...) e incluso al propio Estado (intervención para la financiación de las infraestructuras). Aun siendo un servicio público local, lo cierto es que el saneamiento y la depuración constituyen una materia cuya problemática trasciende el ámbito de un Municipio o incluso el ámbito de una Comunidad Autónoma, ya que de nada serviría que los Municipios de una determinada parte de la cuenca depurasen sus aguas residuales si los de la otra no lo hiciesen²⁵³. Por otra parte, no puede ocultarse el extraordinario coste que implica la construcción y explotación y mantenimiento de estos servicios, así como la tradicional insuficiencia de medios técnicos y económicos de la que adolecen muchas Administraciones Locales. Estas circunstancias son las que justifican el ejercicio de competencias por parte de las Comunidades Autónomas en esta materia, en el marco de su propia legislación de saneamiento²⁵⁴.

II.3. Otros títulos competenciales conexos con incidencia en la regulación de los vertidos

Hasta ahora, hemos visto el régimen de reparto competencial existente en materia de aguas en general, y sobre vertidos, en particular, a partir del análisis de las previsiones contenidas en el bloque de la constitucionalidad y de la jurisprudencia constitucional y del examen de la normativa estatal y autonómica. Ahora bien, la distribución de competencias en materia de vertidos no se agota con el único examen de los títulos competenciales sobre aguas y de las previsiones estatutarias y la doctrina constitucional en materia de vertidos que los subsume en la "protección del medio ambiente". Resulta necesario también el análisis de algunos otros títulos constitucionales de distribución de competencias implicados que pueden modular el reparto competencial existente en este ámbito.

En materia de aguas se produce un importante entrecruzamiento de competencias que debe tenerse en consideración a la hora de delimitar las parcelas de intervención que corresponden a los diferentes poderes públicos. El TC ha reconocido en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, que

²⁵²Conviene señalar cómo el tratamiento de las aguas residuales urbanas constituye un claro ejemplo de la incidencia creciente del Derecho comunitario en el ejercicio de competencias locales. En relación a esta temática es interesante la lectura del trabajo de ARROYO YANES, L. M., "La construcción de la Unión Europea y las competencias de las Entidades Locales", en *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, número extraordinario de julio de 1998, pp. 33-44, en especial, las páginas 40-44, en las que analiza los avances en el derecho material europeo y su incidencia sobre las competencias de las Entidades Locales en España.

²⁵³Así lo pone de manifiesto RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., "Derecho ambiental integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos", *cit.*, p. 75.

²⁵⁴RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A.M., "Derecho ambiental integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos", *cit.*, pp. 66-67.

"sobre los recursos hidráulicos convergen diferentes 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. El sistema de distribución competencial en relación con las aguas continentales no se agota, por tanto, en los enunciados de los arts. 148.1.10 y 149.1.22 de la Constitución y preceptos de los Estatutos de Autonomía referidos a los aprovechamientos hidráulicos, de la misma manera que el régimen jurídico de las aguas no se reduce a la regulación de su propiedad, a la protección del demanio y a la utilización de los caudales en sentido estricto" (fundamento jurídico 18°).

Asimismo, en esta Sentencia, el TC ha resaltado la activa implicación de otras materias objeto de distribución constitucional de competencias en el régimen jurídico de las aguas, en la medida en que este recurso natural es, simultáneamente, el soporte físico de un gran número de actividades:

"Los recursos hídricos no sólo son un bien respecto del que es preciso establecer el régimen jurídico de dominio, gestión y aprovechamiento, sino que 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 medio ambiente, vertidos industriales o contaminantes, ordenación del territorio, obras públicas, régimen energético, pesca fluvial, entre otros" (fundamento jurídico 13°)²⁵⁵.

Precisamente, este entrecruzamiento competencial, del cual se ha hecho eco el TC en materia de aguas²⁵⁶, se pone de manifiesto a la hora de delimitar las competencias estatales y autonómicas sobre vertidos. En efecto, el esquema de reparto competencial que juega en esta materia, fruto de la confluencia de los dos factores ya examinados -incardinación en la jurisprudencia constitucional de los vertidos en el título competencial sobre "protección del medio ambiente" y aplicación del criterio de la cuenca hidrográfica- viene a complicarse, en buena medida, como consecuencia de la entrada en escena de otros títulos competenciales sectoriales, en apariencia separados de los vertidos, pero que presentan algún punto de conexión con los mismos. Esta circunstancia ha sido aprovechada tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas -ansiosos de ampliar su protagonismo- para reforzar su papel en esta materia.

²⁵⁵Esta misma doctrina se ha reiterado en la Sentencia del TC 243/1993, de 15 de julio.

²⁵⁶Sobre el entrecruzamiento de títulos competenciales en materia de aguas, *vid. in totum* FANLO LORAS, A., "La articulación...", en EMBID IRUJO (dir.), "Gestión del agua y medio ambiente", *cit.*, y, de este mismo autor, "Competencias en materia...", *cit.*. Este entrecruzamiento competencial en materia de aguas podría plantear, a primera vista, si no supone una quiebra del principio de unidad de gestión del agua en el ámbito de la cuenca hidrográfica o, incluso, un condicionamiento excesivo por parte de la legislación sectorial autonómica de la actuación de la Administración estatal en el ámbito de las Confederaciones Hidrográficas. Sin embargo, FANLO LORAS, A., "La articulación...", en EMBID IRUJO (dir.), "Gestión del agua y medio ambiente", *cit.*, ha puesto de relieve que no deber ser ésa la valoración del fenómeno de concurrencia competencial, ya que *"la singularidad del criterio constitucional de delimitación de competencias en materia de aguas (la cuenca hidrográfica como espacio superador de las estructuras político-administrativas ordinarias, en atención a criterios lógicos, técnicos y de experiencia) no puede desconocer las exigencias derivadas del modelo de organización territorial descentralizada del Estado y Comunidades Autónomas con incidencia en el agua, como soporte físico donde concurren competencias sectoriales. Esta es una realidad ineludible y hasta, a decir verdad, necesaria y conveniente"* (p. 142).

De este modo, numerosos títulos competenciales sectoriales han demostrado en la práctica su virtualidad para justificar una intervención estatal o autonómica en materia de vertidos. En especial, ha sido ésta una técnica recurrente para aquellas Comunidades Autónomas que, careciendo de cuencas intracomunitarias, se han resistido a permanecer pasivas viendo cómo el Estado agota el ejercicio de las competencias sobre vertidos y han adoptado una posición activa y decidida, camuflando su intervención, en principio vedada, bajo el ropaje de otros títulos competenciales sobre los cuales habían asumido competencias en sus EEAA²⁵⁷. Ello les ha permitido aprobar diversas leyes sectoriales que evidencian el entrecruzamiento competencial a que venimos haciendo referencia y que han sido y aún son en la actualidad, fuente de una enorme conflictividad.

Esta circunstancia justifica que nos detengamos en el análisis de algunos títulos competenciales sectoriales conexos con incidencia en el régimen jurídico de los vertidos (apartado II.3.2). No pretendemos analizar cada uno de los títulos que presentan algún tipo de relación, sino únicamente aquellos que consideramos especialmente relevantes o que han dado lugar a mayor conflictividad competencial. Con carácter previo, sin embargo, nos detendremos brevemente en el análisis de la doctrina del TC sobre la concurrencia de competencias sobre un mismo espacio físico, problemática en relación a la cual ha tenido ocasión de enfrentarse ya en diversas ocasiones y que nos será de gran ayuda en el momento de analizar las competencias sectoriales que inciden sobre los vertidos (apartado II.3.1). En efecto, en el caso de competencias concurrentes y, utilizando palabras de FANLO LORAS, *"los criterios de delimitación competencial adquieren una extraordinaria importancia como instrumento para garantizar el normal ejercicio por cada Administración de sus respectivas competencias, aunque con frecuencia será necesario establecer mecanismos de cooperación y coordinación que eviten continuos conflictos"*²⁵⁸.

II.3.1. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la concurrencia de competencias sobre un mismo espacio físico

Aunque no pretendemos en este epígrafe realizar un estudio pormenorizado de la doctrina constitucional -por cierto, ya muy abundante- de la articulación de competencias concurrentes del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre un mismo espacio físico, sí creemos necesario recoger algunas de sus líneas generales. Ello será especialmente provechoso cuando, posteriormente, entremos a analizar algunos de los títulos competenciales sectoriales que convergen en la regulación de los vertidos. Es imprescindible en este sentido examinar cuál ha sido la interpretación realizada por el TC cuando se ha enfrentado a la concurrencia de distintos títulos competenciales sobre un mismo ámbito, al objeto de determinar el grado de preponderancia que debe otorgarse a las diferentes competencias que inciden en el régimen jurídico de los vertidos. No se trata, en definitiva, de delimitar las competencias en materia de aguas y de vertidos en las cuencas

²⁵⁷También SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 169, ha destacado cómo la limitación que supone la existencia de cuencas propias en su territorio ha llevado a las Comunidades Autónomas a justificar su intervención en la regulación de cuestiones relacionadas con las mismas en el ejercicio de títulos competenciales distintos, pero confluentes sobre esa realidad física.

²⁵⁸FANLO LORAS, A., "La articulación...", en EMBID IRUJO (dir.), "Gestión del agua y medio ambiente", *cit.*, p. 139.

hidrográficas, cuestión ya resuelta en la Sentencia 227/1988, sino de articular la concurrencia de otros títulos competenciales específicos que inciden sectorialmente sobre esta misma realidad física, recogiendo para ello algunos de los principios generales que ha sentado la jurisprudencia constitucional²⁵⁹.

Ya desde las Sentencias 113/1983, de 6 de diciembre²⁶⁰ y 77/1984, de 3 de julio²⁶¹, el TC puso de relieve cómo la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico, y que el ejercicio de las competencias autonómicas no interfiera o perturbe el ejercicio de las estatales, por lo que, frecuentemente, resultará imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas implicadas²⁶². Por ello, como ha advertido el Alto Tribunal en la Sentencia 103/1989, de 8 de junio²⁶³, la concurrencia competencial no puede resolverse en términos de exclusión, sino que ha de acudir a un expediente de acomodación e integración de los títulos competenciales - estatal y autonómico- que convergen sobre un mismo espacio y que, por ello mismo, están llamados a coexistir.

Este criterio de distribución de competencias confluyentes sobre un mismo espacio físico ha sido específicamente aplicado en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre - especialmente, en los fundamentos jurídicos 13º y 20º-. En esta Sentencia, el TC, además de reconocer la posibilidad de concurrencia de títulos competenciales específicos sobre un mismo soporte físico (en este caso, el agua o el dominio público hidráulico)²⁶⁴, al hilo del análisis de algunos aspectos de la regulación de las aguas (por ejemplo, la planificación hidrológica), ha procedido a realizar un deslinde entre las competencias estatales y los

²⁵⁹No citamos, ni mucho menos, todas las Sentencias del TC recaídas acerca de la concurrencia de títulos competenciales sobre un mismo espacio o realidad física, sino que hemos optado por hacer una selección parcial, destacando aquellas que nos han parecido más interesantes por estar relacionadas directamente con las aguas continentales o por ser fácilmente extrapolable su doctrina a la temática del agua.

²⁶⁰BOE de 11 de enero de 1984; ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Tomás y Valiente; fundamento jurídico 1º. Esta Sentencia resuelve el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Nación en relación con el Decreto del Gobierno Vasco 67/1982, de 29 de marzo, de ordenación del servicio de inspección pesquera, marisquera y de plantas de acuicultura.

²⁶¹BOE de 30 de julio de 1984; ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Latorre Segura. Esta Sentencia resuelve un conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno central contra las resoluciones dictadas por el Departamento de Política Territorial y Obras Públicas del Gobierno Vasco de 2 y 3 de marzo de 1982, por las que se aprobaban, respectivamente, el Proyecto de Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca de 1964, que incorporaba el nuevo trazado de la infraestructura viaria perteneciente a la denominada "Solución Ugaldebieta", y el Plan Especial Viario para la ejecución de la misma. Un breve comentario de esta Sentencia puede verse en URÍA ECHEVARRÍA, M., "Sentencia nº 77/1984, de 3 de julio (BOE de 30 de julio de 1984)", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10, vol. II, 1984, pp. 159-164. *Vid.* fundamento jurídico 2º.

²⁶²En este sentido también, posteriormente, entre otras, las Sentencias 149/1991, de 4 de julio; 243/1993, de 15 de julio; 13/1992, de 6 de febrero (BOE de 3 de marzo de 1992; ponente: Excmo. Sr. D. Álvaro Rodríguez Bereijo); y 36/1994, de 10 de febrero (BOE de 17 de marzo de 1994; ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Viver Pi-Sunyer).

²⁶³BOE de 4 de julio de 1989; ponente: Excmo. Sr. D. Álvaro Rodríguez Bereijo; fundamento jurídico 7º a). Esta Sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Galicia y el Parlamento de Galicia en relación con la Ley 23/1984, de 25 de junio, de cultivos marinos.

²⁶⁴*Vid.* fundamento jurídico 19º de la Sentencia 227/1988.

distintos títulos competenciales sectoriales autonómicos que resultan aplicables. Desde esta perspectiva, ha llegado a declarar la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la LA que suponían el otorgamiento de importantes atribuciones a la Administración estatal con evidente proyección territorial, en detrimento de las competencias de las Comunidades Autónomas [por ejemplo, el art. 88.1 LA (actualmente, art. 96 TRLA)]²⁶⁵.

Esta doctrina constitucional sobre la concurrencia de títulos competenciales sobre un mismo espacio físico ha sido también un tema abordado de manera frontal en la Sentencia 149/1991, de 4 de julio²⁶⁶, al hilo del análisis de la confluencia competencial sobre la zona marítimo-terrestre y, posteriormente, en las Sentencias 36/1994, de 10 de febrero²⁶⁷, y 102/1995, de 26 de junio. En esta última, el TC se ha pronunciado en los términos siguientes:

"Como ya dijimos respecto de las aguas en la STC 227/1988 y más precisamente en la STC 144/1985, los recursos naturales son soportes físicos de una pluralidad de actuaciones públicas y privadas en relación a los cuales la Constitución y los Estatutos han atribuido diversas competencias. En tal sentido, hemos reconocido en más de una ocasión que un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en el espacio (SSTC 77/1982 y 103/1989), pudiendo pues, coexistir títulos competenciales diversos. Así, junto al medio ambiente, los de ordenación del territorio y urbanismo, agricultura y ganadería, montes y aprovechamientos forestales, o hidráulicos, caza y pesca o comercio interior entre otros. Ello significa, además, que sobre una misma superficie o espacio natural pueden actuar distintas Administraciones públicas para diferentes funciones o competencias, con la inexorable necesidad de colaboración (SSTC 227/1988 y 103/1989) y, por supuesto, coordinación. No sólo hay que identificar cada materia, pues una misma Ley o disposición puede albergar varias (SSTC 32/1983 y 103/1989), sino que resulta inevitable a continuación determinar, en cada caso, el título competencial predominante por su vinculación directa e inmediata, en virtud del principio de especificidad, operando así con dos criterios, el objetivo y el teleológico, mediante la calificación del contenido material de cada precepto y la averiguación de su finalidad (SSTC 15/1989, 153/1989 y 170/1989), sin que en ningún caso pueda llegarse al vaciamiento de las competencias de las Comunidades Autónomas según sus Estatutos" (fundamento jurídico A.b.3).

²⁶⁵En relación al examen realizado por el TC en esta Sentencia, FANLO LORAS, A., "La articulación...", en EMBID IRUJO (dir.), "Gestión del agua y medio ambiente", *cit.*, ha puesto de relieve una limitación: "Enjuicia, en abstracto, la conformidad de los preceptos de la Ley estatal de aguas referidos a la planificación hidrológica con la finalidad de analizar si son escrupulosamente respetuosos con las competencias de las Comunidades Autónomas (...) La limitación radica en que al Tribunal no se le plantea, ni puede adivinar, porque no es el objeto de la contienda procesal, el posible menoscabo que las Comunidades Autónomas pueden causar a las competencias de las Confederaciones Hidrográficas si hacen un uso incorrecto de las competencias derivadas de títulos sectoriales. En vano, por tanto, pueden buscarse en esta sentencia criterios concretos que nos sirvan para la resolución del problema de los títulos competenciales prevalentes" (p. 160).

²⁶⁶Vid. fundamento jurídico 4º.

²⁶⁷Esta Sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad (núm. 1160/1987) promovido por cincuenta y seis Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra los arts. 1a 9 y 10.2 de la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 3/1987, de 23 de abril, de protección y armonización de usos del Mar Menor. Un comentario de esta Sentencia puede verse en GÁMEZ MEJÍAS, M., "La ordenación del territorio y el medio ambiente en la distribución constitucional de competencias. La relación entre los usos del suelo y la protección por razones ambientales (TC, Sentencia 36/1994, de 10 de febrero, Ponente: Sr. Viver Pi-Sunyer)", en *Revista Mensual de Gestión Ambiental*, núms. 8-9, 1999, pp. 64-66.

Con posterioridad, en la Sentencia 161/1996, de 17 de octubre²⁶⁸, en materia de aguas, el TC, ha declarado que

"el modo más directo que tiene la Comunidad Autónoma para incidir en los intereses afectados por la administración de las aguas en las cuencas que (...) se extienden más allá de su territorio, es mediante su participación en los órganos de gobierno de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas, en los términos previstos por la legislación estatal (...) respetando siempre el marco constitucional, que incluye como principio esencial el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas". Y, a continuación, añade que *"las actuaciones que pueda llevar a cabo directamente cada una de las Administraciones Autonómicas no son más que complemento de la que desarrollan participando en la dirección y gestión de la propia Confederación Hidrográfica, y sólo son factibles en la medida en que no interfiera la actuación de ésta ni la perturba"* (fundamento jurídico 5º).

Asimismo, en las Sentencias 15/1998, de 22 de enero, 110/1998, de 21 de mayo, y 166/2000, de 15 de junio, con ocasión del análisis de la colisión, en el ámbito de las cuencas hidrográficas supracomunitarias, entre los títulos competenciales de pesca fluvial -de competencia autonómica- y de "legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos" -de competencia estatal-, el TC ha insistido en la necesidad de articular la concurrencia de aquellos títulos competenciales específicos que, como el relativo a la pesca fluvial, inciden sectorialmente sobre una misma realidad física -el agua-²⁶⁹. En efecto, el TC, en consonancia con reiterada jurisprudencia anterior, declara que

*"(...) la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico, y que el ejercicio de las competencias autonómicas no interfieran o perturben el ejercicio de las estatales, por lo que, frecuentemente, resultará imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas implicadas"*²⁷⁰.

En la Sentencia 118/1998, de 4 de junio²⁷¹, al hilo del examen de la constitucionalidad del RAPA, el TC ha recordado la proyección sobre un mismo recurso natural, en este caso, las aguas, de títulos competenciales distintos, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, circunstancia que impone

"(...) la cooperación entre las Administraciones públicas implicadas mediante la búsqueda o creación de instrumentos que permitan articular su actuación, aunque sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación" (fundamento jurídico 12º).

De esta jurisprudencia constitucional se desprende la existencia en nuestro sistema constitucional de abundantes entrecruzamientos de distintos títulos sectoriales sobre un

²⁶⁸BOE de 5 de noviembre de 1996; ponente: Excmo. Sr. D. Álvaro Rodríguez Bereijo. *Vid.* un comentario de esta Sentencia en EZQUERRA HUERVA, A., "Principio de unidad...", *cit.*, pp. 377-399.

²⁶⁹Sobre esta temática, puede verse también la Sentencia 243/1993, de 15 de julio.

²⁷⁰Fundamento jurídico 3º de la Sentencia 15/1998; 2º de la Sentencia 110/1998; y 3º de la Sentencia 166/2000.

²⁷¹Sentencia 118/1998, de 4 de junio, que resuelve los conflictos positivos de competencia acumulados (núms. 2163, 2174 y 2183/88), promovidos, respectivamente por el Gobierno del País Vasco, por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Catalunya, y por el Consejo de gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, en relación con el RAPA.

mismo espacio físico o, como en el caso de las aguas, sobre un mismo recurso natural, que deben tenerse en consideración en el momento de delimitar correctamente el reparto competencial en una determinada materia. En estos supuestos, el TC ha optado, para determinar la competencia predominante, por el análisis caso por caso, mediante la calificación del contenido material de cada precepto de una norma concreta y la averiguación de su finalidad, negando en todo momento que pueda llegarse al vaciamiento de las competencias autonómicas. En otras palabras, deberá tenerse en cuenta cada supuesto particular para pronunciarse sobre el respeto de la esfera funcional propia de cada uno de los títulos competenciales. En definitiva, la concurrencia competencial no puede resolverse en términos de exclusión, sino que deberán buscarse fórmulas que permitan la acomodación e integración de los distintos títulos competenciales que convergen sobre un mismo espacio físico o recurso natural y que, por ello, están llamados a articularse²⁷². A continuación veremos cómo se ha materializado esta doctrina constitucional en el caso de la proyección de competencias sectoriales en la gestión de las aguas continentales y, en particular, en el régimen jurídico de los vertidos.

II.3.2. Ejemplo de algunos títulos competenciales sectoriales conexos

Como ya hemos puesto de relieve, el régimen de distribución de competencias en materia de vertidos debe ser completado a partir del examen de la diversidad de títulos competenciales que concurren. Por una parte, el art. 149.1 CE reserva al Estado la competencia exclusiva sobre una serie de materias que pueden modular las que ostenta sobre los vertidos e incidir en el desarrollo por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias. Por otra, el art. 148.1 CE atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre otras tantas materias que pueden tener una enorme virtualidad, en la práctica, para intervenir en el régimen jurídico de los vertidos en el ámbito de las cuencas fluviales intercomunitarias. Al análisis de algunos de estos títulos competenciales dedicamos este apartado. Para ello, partiremos del análisis de la incidencia en esta materia de la condición de titular del dominio público hidráulico que ostenta el Estado, aun no siendo, en puridad, el dominio público un título atributivo de competencias (apartado II.3.2.1). Posteriormente, examinaremos algunos títulos competenciales con incidencia en la materia que nos ocupa. Sin olvidar que existen otros que pueden desempeñar un papel importante (agricultura, obras públicas de interés regional...), hemos optado por seleccionar los siguientes: la pesca fluvial (apartado II.3.2.2), la ordenación del territorio y el urbanismo (apartado II.3.2.3) y la sanidad (apartado II.3.2.4).

II.3.2.1. La incidencia de la condición de titular del dominio público hidráulico

Si analizamos los arts. 148 y 149 CE, observamos que no existe una atribución concreta de la competencia sobre el dominio público, ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas, si bien sí se alude a algunos de los bienes que en él se asientan o a actuaciones que en él se ejercen. Sin embargo, el hecho de que el art. 132.2 CE reconozca la titularidad estatal de algunos bienes de dominio público (además de los que determine la ley, "la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental") ha planteado la cuestión de si este precepto contiene un título

²⁷²Sobre estas cuestiones, *vid.* PEÑARRUBIA IZA, J. M., "Preferencia, coordinación y prevalencia en el ejercicio de competencias concurrentes", en *Revista de Administración Pública*, núm. 149, 1999, pp. 131-163.

atributivo de competencias para el Estado, máxime cuando ha sido invocado en más de una ocasión para justificar intervenciones estatales sobre algunos de los bienes demaniales.

El TC (entre otras, en las SSTC 77/1984, de 3 de julio; 227/1988, de 29 de noviembre; 103/1989, de 8 de junio; 149/1991, de 4 de julio; 36/1994, de 10 de febrero; 102/1995, de 26 de junio; y 40/1998, de 19 de febrero²⁷³) ha tenido ocasión de pronunciarse reiteradamente sobre esta cuestión, inclinándose por una interpretación que niega al art. 132.2 CE el carácter de norma de distribución de competencias y, en consecuencia, opta por la separación entre titularidad del bien y ejercicio de competencias sobre el mismo²⁷⁴. Son particularmente representativas de esta posición las Sentencias 227/1988, de 29 de noviembre, y 149/1991, de 4 de julio.

En la sentencia 227/1988, el TC ha destacado que, en principio, son separables la propiedad pública de un bien y el ejercicio de competencias públicas que lo utilizan como soporte²⁷⁵. Entre otros motivos, esta Ley se impugnó por diversas Comunidades Autónomas por considerar que la atribución al Estado de la titularidad del dominio público hidráulico suponía una vulneración de las competencias que en materia de aguas habían asumido las distintas Comunidades Autónomas en sus respectivos EEAA, en virtud de lo dispuesto en los arts. 149.1.22 y 148.1.10 CE²⁷⁶. El TC no estima en este punto el recurso por considerar que

²⁷³BOE de 17 de marzo de 1998; ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Cruz Villalón.

²⁷⁴La jurisprudencia del TC recoge el sentir mayoritario de la doctrina, que se había inclinado por negar a la titularidad sobre una categoría de bienes demaniales el carácter de cláusula general de atribución de competencias. *Vid.*, por ejemplo, MEILÁN GIL, J. L., "Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El Proyecto de Ley de Costas", en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 108, 1988, p. 421; MONTORO CHINER, M. J., "La Ley de Costas. ¿Un proyecto viable?", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 58, 1988, p. 190; y NOGUERA DE LA MUELA, B., "Las competencias estatales y autonómicas en la Ley de Costas", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 30, 1991, pp. 105-181. En contra de esta posición doctrinal, BELADÍEZ ROJO, M., "Problemas competenciales sobre la zona marítimo-terrestre y las playas", en "Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría", tomo IV, *cit.*, en cuya opinión "*todas aquellas materias que no sean de competencia autonómica le corresponden al Estado por su condición de titular demanial. De esta forma, la titularidad estatal sobre una categoría de bienes demaniales sería una cláusula general de atribución de competencias que cedería ante las competencias específicas que sobre estos bienes hayan asumido las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía*" (p. 3682).

Asimismo, el TC recoge en esta jurisprudencia una postura ya asumida por el Consejo de Estado, que había mantenido que la titularidad de los bienes de dominio público no supone un título de delimitación de competencias. A título ejemplificador, véase el Dictamen número 9464, de 10 de mayo de 1952.

En este mismo sentido se han manifestado también numerosas sentencias del TS. *Vid.* por ejemplo, las de 24 de enero de 1974 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Ponce de León y Belloso; Aranzadi 566); de 30 de junio de 1979 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Martín del Burgo y Marchán; Aranzadi 2975); de 17 de marzo de 1980 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Enrique Median Balmaseda; Aranzadi 2201); de 19 de junio de 1987 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Juan Ventura Fuentes Lojo; Aranzadi 4899) y la de 29 de enero de 1993 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 6ª; ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Goded Miranda; Aranzadi 71).

²⁷⁵Ya con anterioridad, se había pronunciado en este mismo sentido en la sentencia 77/1984, de 3 de julio. *Vid.* fundamento jurídico 3º.

²⁷⁶Los recurrentes alegaban que separar titularidad dominical y competencia sobre aprovechamiento sería artificioso, pues aquélla es instrumental a las potestades públicas de gestión de los recursos hidráulicos, de manera que aunque la CE y los EEAA no atribuyan expresamente a las Comunidades Autónomas la

"... del art. 149.1.22 de la Constitución no se infiere expresamente que el legislador pueda incluir en el dominio público del Estado únicamente las aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma, y tampoco se establece en ese precepto y en ningún otro de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía que a las Comunidades Autónomas corresponda la potestad de demanializar o, en su caso, de ser titulares de las aguas continentales que discurran por más de una Comunidad Autónoma, y tampoco se establece en ese precepto y en ningún otro de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía que a las Comunidades Autónomas corresponda la potestad de demanializar o, en su caso, de ser titulares de las aguas continentales que discurran íntegramente por su territorio (...) hay que añadir que tampoco es manifiesto que la potestad de demanializar y la titularidad de los bienes de dominio público constituyan una atribución implícita o inherente a las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido sobre los aprovechamientos hidráulicos, según el indicado criterio territorial. Muy al contrario, en un plano de reflexión más general, puede afirmarse que, con base en el texto de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, las normas que distribuyen competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre bienes de dominio público no prejuzgan necesariamente que la titularidad de los mismos corresponda a éste o a aquéllas (...) De donde se sigue que son, en principio, separables la propiedad pública de un bien y el ejercicio de competencias públicas que lo utilizan como soporte natural. En otros términos, no puede compartirse sin más la afirmación de que, en todo caso, la potestad de afectar un bien al dominio público y la titularidad del mismo sean anejas a las competencias, incluso legislativas, que atañen a la utilización del mismo" (fundamento jurídico 14º).

En materia de dominio público marítimo-terrestre, la sentencia 149/1991, de 4 de julio, ha insistido en esta misma línea:

"... la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y (...) en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad" (fundamento jurídico 1º c).

Como vemos, el Alto Tribunal mantiene que la propiedad pública de un bien es, en efecto, separable del ejercicio de aquellas competencias públicas que lo tienen como soporte natural o físico. En este caso concreto, para corroborar esta disociación entre la titularidad de un bien de dominio público y de las competencias, sean legislativas o de otro orden, que afectan a su utilización, el TC se basa en el hecho de que las diferentes Comunidades Autónomas han asumido competencias sobre la ordenación del litoral, aunque la CE considera inequívocamente dominio público estatal, la zona marítimo-terrestre y las playas, y cita también la atribución a diversas Comunidades Autónomas de competencias sobre salvamento marítimo y vertidos en aguas territoriales del Estado, así como sobre medios de transporte que circulen sobre infraestructuras de titularidad estatal.

La Sentencia 36/1994, de 10 de febrero, dictada en el marco de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley de la Comunidad Autónoma de Murcia 3/1987, de 23 de abril, de protección y armonización de usos del Mar Menor, ha establecido que

"... es doctrina reiterada de este Tribunal que la titularidad estatal sobre el mismo y su competencia para determinar las categorías de bienes que lo integran no son, en sí mismas, criterios de

titularidad demanial de las aguas que discurran por su territorio, dicha titularidad sería una potestad inherente a las competencias asumidas por aquéllas sobre los aprovechamientos.

delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese ámbito corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad" (fundamento jurídico 3°).

Uno de los motivos de inconstitucionalidad de la ley invocados por los recurrentes fue la invasión de competencias estatales operada por la ley murciana, en su pretensión de hacer de la determinación del dominio público estatal (art. 132 CE) un título competencial excluyente de la competencia autonómica para la ordenación del espacio libre que constituya dominio público estatal. En relación a esta pretensión arguye el TC que

*"No pueden compartirse los argumentos de los recurrentes, ya que los preceptos cuestionados no contienen disposiciones ni medidas legislativas concretas, por lo que difícilmente puede decirse que invadan competencias del Estado. Es incuestionable que los preceptos impugnados se refieren a un espacio físico parcialmente perteneciente al dominio público del Estado (...) En sí mismo considerado resulta inocuo desde la perspectiva del respeto de las competencias estatales derivadas de la titularidad del demanio marítimo-terrestre y de la protección del medio ambiente. Estas competencias, que, como ya se ha dicho, no excluyen el ejercicio de otras, como la de ordenación del territorio, lo condicionan sin lugar a dudas. Sin embargo, nada hay en los preceptos cuestionados que permita afirmar que no se hayan respetado esos condicionamientos que, por lo demás, los recurrentes ni siquiera concretan cuáles sean"*²⁷⁷.

En consecuencia, de acuerdo con esta línea interpretativa, nada impediría que la Región de Murcia ejercitase sus competencias de ordenación del territorio y protección de los ecosistemas en aguas interiores sobre espacios físicos que constituyen, en su caso, dominio público estatal.

De esta reiterada doctrina jurisprudencial se desprende que no puede hacerse valer la titularidad del dominio público como un título competencial excluyente de la competencia de otras Administraciones para la ordenación del espacio que constituya dominio público, sea estatal, autonómico o local. Hoy día no es posible confundir la competencia de base pura y simplemente territorial con la competencia atribuida a un órgano por razón de la materia. Y en esta función de disociación entre titularidad demanial y competencia administrativa debe admitirse que en un mismo espacio físico confluyen competencias de distintas Administraciones Públicas.

Asimismo, tampoco puede pretenderse que la titularidad dominical sea instrumental a las potestades públicas de que disponen las Comunidades Autónomas o incluso el propio Estado sobre un bien, ya que dicha titularidad en ningún caso es una potestad inherente a las competencias asumidas por aquéllas o por éste. En consecuencia, no puede compartirse la afirmación de que en todo caso, la potestad de afectación de un bien al dominio público y la titularidad de éste sean anexas a las competencias, incluso legislativas, que se refieren a su utilización.

En conclusión, son separables la propiedad pública de un bien y el ejercicio de competencias públicas que lo utilizan como soporte natural, de manera que las normas que

²⁷⁷Esta doctrina jurisprudencial se ha reiterado con posterioridad, entre otras, en las Sentencias 52/1994, de 24 de febrero (BOE de 17 de marzo de 1994; ponente: Excmo. Sr. D. Carlos de la Vega Benayas), fundamento jurídico 5°; 102/1995, de 26 de junio, fundamento jurídico 20°; y 61/1997, de 20 de marzo (BOE de 25 de abril de 1997; ponente: Excmo. Sr. D. Enrique Ruiz Vadillo), fundamento jurídico 28°.

distribuyen competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales sobre bienes de dominio público no prejuzgan necesariamente que la titularidad de éstas corresponda a unos u a otros.

Ahora bien, el TC sí ha derivado facultades propias para la Administración estatal de esta titularidad demanial²⁷⁸, aunque, como ha establecido en la Sentencia 102/1995, de 26 de junio,

"(...) sólo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, esto es, para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita, no para condicionar abusivamente la utilización de competencias ajenas y en lo que más directamente nos ocupa, de la competencia autonómica para la ordenación territorial" (fundamento jurídico 20°)²⁷⁹.

Concretamente, en materia de aguas, la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, ha derivado de la titularidad estatal del dominio público hidráulico la potestad para su protección:

"(...) si el Estado ha asumido la titularidad de las aguas continentales públicas, es lógico que haya de corresponderle también la potestad de protección del demanio hídrico, con el fin de asegurar la integridad de aquella titularidad sobre todos los bienes que la componen en aplicación y desarrollo de los principios establecidos en el art. 132.1 de la Constitución" (fundamento jurídico 18°)²⁸⁰.

²⁷⁸FAJARDO SPÍNOLA, L., "Coordinación de la actividad de las diferentes Administraciones sobre la costa (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio)", en *Revista de Administración Pública*, núm. 128, 1992, destaca que de la titularidad demanial *"derivan facultades propias para la Administración del Estado orientadas a proteger el demanio marítimo, su integridad física y jurídica, y su uso público; no obstante, tales facultades sólo pueden ser utilizadas en atención a tales fines públicos"* (p. 236). Una posición más restrictiva para las competencias estatales es la de MEILÁN GIL, J. L., "Comunidades Autónomas...", *cit.*, que considera que la titularidad del Estado sobre un sector del demanio es un *"título jurídico para regular determinados bienes, que ha de respetar el orden de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. Tal titularidad no es un plus respecto de las competencias que se derivan de tal distribución constitucional. En todo caso, operará como un límite para las competencias autonómicas sin que las desplace o las sustituya"* (p. 421), y MONTORO CHINER, M. J., "La Ley de Costas...", *cit.*, en cuya opinión *"el artículo 132.1 y 2 no pretenden otra cosa que elevar al rango de Ley formal la regulación del dominio público y proclamar la titularidad estatal de algunos de tales bienes. No efectúa declaración de competencias, ni prejuzga quién deba tutelarlos ni cómo deban protegerse"* (p. 190).

²⁷⁹BELADÍEZ ROJO, M., "Problemas competenciales...", en "Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría", tomo IV, *cit.*, pp. 3679-3680, refiriéndose al dominio público marítimo-terrestre, ha considerado que aunque la titularidad estatal no puede significar una competencia exclusiva del Estado y excluyente para otras Administraciones Públicas, no se puede concluir por ello que el Estado no tenga competencia alguna sobre estos bienes. En su opinión, de la jurisprudencia sentada por el TC en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, se desprende que *"la condición de Dominio Público no es un criterio utilizado por la Constitución para delimitar competencias exclusivas y excluyentes de las que pueden ejercer otras Administraciones Públicas en ese territorio, pero no está afirmando que el Estado no tenga ningún otro tipo de competencias sobre esos bienes"* (pp. 3679-3680).

²⁸⁰Esta doctrina se reitera, por ejemplo, en las Sentencias 149/1991 y 36/1994. En esta última, el TC ha establecido que *"(...) en la zona marítimo-terrestre el Estado, como titular del demanio, tiene competencia para regular el régimen jurídico de estos bienes y para establecer cuantas medidas sean necesarias para su protección, para preservar las características propias del bien y para asegurar la integridad de su titularidad y el libre uso público. En este sentido se han reconocido al Estado facultades para determinar y aun gestionar determinados usos al demanio y para aprobar planes o programas integrados de obras"* (fundamento jurídico 3°).

En consecuencia, a pesar de la inicial separación entre titularidad demanial y atribución de competencias, el TC ha terminado por aceptar que a la titularidad estatal del dominio público va unida la potestad de protección del demanio con el fin de asegurar la integridad de aquella titularidad²⁸¹. Ello supondrá la retención en manos de la Administración estatal de la gestión del dominio público como una de las facultades dominicales que el Estado tiene en su condición de titular del dominio público²⁸². Estas facultades, aunque sólo pueden ser legítimamente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican la existencia del dominio público, condicionan e inciden en competencias autonómicas, como la competencia plena para la ejecución de la legislación estatal sobre medio ambiente.

En la medida en que la jurisprudencia constitucional ha aceptado que el ente que asume la titularidad del dominio público hidráulico -el Estado- tiene la potestad de adoptar medidas de protección del demanio hídrico -tanto en las cuencas intercomunitarias como intracomunitarias-, cuestión primordial será determinar qué debe entenderse por "medidas de protección", con el objeto de dilucidar hasta qué punto, bajo este ropaje, puede el Estado realizar ciertas actuaciones en materia de vertidos. A pesar de la dificultad de determinar con precisión el sentido de esta expresión²⁸³, lo cierto es que, a los efectos que aquí nos interesa, entre estas medidas se encontrarían, sin duda, aquellas necesarias para garantizar una utilización del agua acorde con la protección de su integridad y un adecuado nivel de calidad²⁸⁴. No puede negarse, en consecuencia, que el vertido de aguas residuales afecta al régimen de protección del dominio público, competencia del Estado en todo tipo de cuencas²⁸⁵. Ahora bien, la titularidad estatal del demanio hídrico no puede ocultar algunas

²⁸¹ALONSO GARCÍA, R., LOZANO, B. y PLAZA MARTÍN, C., "El medio ambiente ante el Tribunal Constitucional: problemas competenciales y ultraeficacia protectora", en *Revista de Administración Pública*, núm. 148, 1999, p. 108, advierten de la artificiosidad que reviste la distinción entre facultades derivadas de la titularidad estatal de los bienes del dominio público natural y las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas para la protección del medio ambiente. En su opinión, tal doctrina constitucional, aunque responde a la voluntad de evitar que en los bienes del dominio público estatal se produzca un desplazamiento a favor del Estado de las competencias reconocidas por el ordenamiento jurídico a otras Administraciones Públicas, *"entraña, sin embargo, el riesgo de que sea, por el contrario, la incidencia de las competencias medioambientales autonómicas la que conduzca a un vaciamiento de las que habrían de corresponder al titular demanial, con la consiguiente pérdida de virtualidad de esta categoría"* (p. 108).

²⁸²Así lo ha reconocido expresamente el TC en la Sentencia 149/1991.

²⁸³GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., *La titularidad de los bienes de dominio público*, Madrid, Marcial Pons, 1998, advierte de la vaguedad e indeterminación de esta expresión, que lleva a una pluralidad de ámbitos de actuación de los poderes públicos. Según este autor *"Entendiendo por protección aquellas medidas que tienden a garantizar cantidad y calidad del dominio público en cada uno de los puntos, se trata de un objetivo que se debe pretender a través de cada acto que realicen los poderes públicos que le pongan en contacto con el demanio, ya tengan o no su objeto primordial. La protección, en general, afecta a todos los actos que tomen como punto de referencia el bien del dominio público, en la medida en que la propia existencia del demanio es la consecuencia de que el bien se conserve, siendo por ello conectable con todas las competencias sectoriales que tienen incidencia sobre el dominio público sin tenerlo como su objeto directo"*. Asimismo, *"en sentido inverso nos encontramos con que medidas que son claramente de protección del dominio público no pueden ser ejercitadas por una Administración pública en la medida en que la titularidad de esa función corresponde a otro ente público. Pero, más concretamente, muchas medidas cuyo objeto directo es la protección de un determinado sector demanial están residenciadas en entes públicos diferentes al que ha asumido la titularidad de ese sector de la realidad"* (pp. 142-143).

²⁸⁴En este sentido GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., "La titularidad de los bienes de dominio público", *cit.*, p. 145.

²⁸⁵En este sentido, FANLO LORAS, A., "Competencias en materia...", *cit.*, p. 593.

competencias autonómicas en conexión directa con esta función de protección de la calidad de las aguas. Nos referimos, por una parte, a las competencias en materia de protección del medio ambiente²⁸⁶, uno de cuyos elementos integrantes son los recursos hídricos, y, por otra, a las propias competencias sobre aguas, sin olvidar otras que, como veremos, pueden incidir también en la situación del dominio público hidráulico -pesca fluvial, sanidad,...²⁸⁷-. Ello lleva en la práctica a recortar, en gran medida, el papel del titular demanial en orden a la protección del bien, por el respeto necesario a las competencias de otros entes que, de acuerdo con el bloque de constitucionalidad, pueden desarrollar funciones de protección de dichos bienes, en virtud de los títulos competenciales de que disponen sobre ámbitos de actividad diversos. La materia "vertidos" es un buen ejemplo de ello²⁸⁸, ya que la intervención sobre los mismos no se limita a la actividad del Estado como titular demanial, sino que es compartida con las Comunidades Autónomas²⁸⁹ y los Entes Locales, que cuentan con importantes responsabilidades sobre los mismos²⁹⁰. Y buena prueba de ello es que las competencias ejecutivas (otorgamiento de la autorización, revocación, suspensión, sanción...) sobre los mismos únicamente van a corresponder al Estado -a través de los Organismos de cuenca- en el ámbito de las cuencas intercomunitarias, en tanto que en las intracomunitarias se reservan a las Comunidades Autónomas. Todo ello sin olvidar el papel de las Administraciones Locales en relación a los vertidos realizados al alcantarillado, sistemas colectores y/o instalaciones de depuración de aguas residuales.

²⁸⁶FANLO LORAS, A., "Competencias en materia...", *cit.*, ha puesto de relieve cómo la protección del dominio público que, en principio, corresponde al Estado por ostentar éste la titularidad demanial y la titularidad de la competencia sobre la legislación básica en materia de protección del medio ambiente, "no es obstáculo para que, por la conexión de este aspecto con otros títulos competenciales (particularmente los medioambientales), las Comunidades Autónomas que pertenecen a cuencas intercomunitarias tengan competencias concretas (...) cuyos contenidos debe recoger la planificación hidrológica de la cuenca (art. 41.2 LAG), llegando en ocasiones hasta condicionar el aprovechamiento y utilización del dominio público hidráulico (medidas de protección dictadas por las Comunidades Autónomas, por ejemplo en relación a una zona húmeda declarada Reserva Natural)" (p. 558).

²⁸⁷*Vid. infra* apartados II.3.2.2, II.3.2.3 y II.3.2.4, de este mismo capítulo.

²⁸⁸En el mismo sentido, GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., "La titularidad de los bienes de dominio público", *cit.*, el cual señala que "las propias competencias en materia de vertidos tienen un distribución bastante compleja que no conduce directamente a la actividad del Estado como titular del demanio hidráulico" (p. 146).

²⁸⁹Así lo reconoce expresamente FANLO LORAS, A., "Competencias en materia...", *cit.*: "Ello [que el régimen de protección del dominio público sea de competencia estatal] no quiere decir que esté excluida la intervención de las Comunidades Autónomas en esta materia (desarrollo legislativo y ejecución medio ambiente en el marco de la legislación básica estatal), en cuanto a dictar las medidas oportunas para hacer efectiva la protección del dominio público hidráulico, en especial en cuanto hace relación con las obras de ingeniería sanitaria tradicionalmente de competencia municipal, tanto en sus aspectos técnicos como financieros" (p. 594).

²⁹⁰GONZÁLEZ GARCÍA, J. V., "La titularidad de los bienes de dominio público", *cit.*, pone a los recursos hídricos como ejemplo de bienes demaniales que difuminan la situación del titular del sector demanial y ahondan en una situación de concurrencia de titularidad de competencias de diversos entes públicos de diversa naturaleza sobre una categoría de bienes demaniales: "Pese a tener los recursos hidráulicos el carácter de bien de dominio público estatal por determinación legal, por influjo de la propia Constitución se establecen diferencias entre las cuencas intracomunitarias e intercomunitarias a la hora de atribuir las competencias sobre los aprovechamientos, lo que no supone sino determinar quién es el encargado de distribuir el aprovechamiento más racional de los recursos hidráulicos atendiendo al criterio de la mayor cercanía a los intereses generales afectados. De igual forma, entes institucionales como son las confederaciones hidrográficas ejercitan potestades esenciales para garantizar un caudal suficiente para el cumplimiento de los fines de interés general recogidos en la propia Ley de Aguas" (p. 174).

II.3.2.2. Pesca fluvial

En los últimos años, las Comunidades Autónomas carentes de cuencas intracomunitarias han utilizado, como medio cada vez más recurrente para incidir en la ordenación de la calidad de las aguas, el ejercicio de sus competencias en materia de pesca fluvial que la CE les permitía asumir con carácter exclusivo²⁹¹. De este modo, bajo el pretexto de protección de la riqueza piscícola²⁹², muchas Comunidades Autónomas han intentado incidir, en ocasiones con el beneplácito del TC, en el régimen jurídico de protección de la calidad de las aguas, en general, y de los vertidos, en particular²⁹³. Esta circunstancia nos obliga a detenernos brevemente en el análisis de algunas de las manifestaciones de la estrecha interconexión existente entre las competencias en materia de aguas y de pesca fluvial, sin perjuicio de que sea ésta una cuestión que abordaremos con detalle más adelante, al hilo del desarrollo de otras partes de este trabajo.

El título competencial de pesca fluvial pone de relieve la inescindible conexión existente entre el objeto de la actividad (la pesca) y el medio acuático en que se manifiesta, siendo imposible la protección de la riqueza piscícola sin el cuidado del medio en que se desarrolla. Asimismo, la pesca fluvial puede caracterizarse como uno de los aprovechamientos hidráulicos, compatible con otros, sin que ello pueda servir de pretexto para justificar una interpretación amplia del art. 149.1.22 CE, legitimadora de una intervención estatal excluyente de toda competencia autonómica. La existencia de una modalidad de aprovechamiento -como la pesca fluvial- ajena a la competencia del Estado, tal y como se deriva del art. 148 CE, unida a la imposibilidad de escindir los recursos pesqueros del medio acuático que constituye su soporte físico²⁹⁴, han servido de base a diversas Comunidades Autónomas para aprobar normas sobre pesca fluvial²⁹⁵. En términos generales, el contenido de estas normas no se ha limitado al reducido ámbito de regulación

²⁹¹El art. 148.1.11 CE permite que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias sobre "La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial".

²⁹²La relación entre la protección de la calidad de las aguas y la protección de la riqueza piscícola no es novedosa, sino que se remonta a las primeras normas ordenadoras de la pesca fluvial. Al respecto *Vid. infra* el capítulo III, apartado III.1.2.3, epígrafe B.d), de la segunda parte de este trabajo.

²⁹³MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Competencias constitucionales...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, advierte cómo "*ha sido curiosa la prevalente atención a la riqueza piscícola que, naturalmente, no digo que no haya que tutelar, pero que parece evidente no puede condicionar la administración y gestión de los recursos: atención, casi obsesiva, que ha llegado hasta el propio Tribunal Constitucional*" (p. 376, nota la pie 6).

²⁹⁴Sobre ello ha advertido el propio TC en la Sentencia 227/1988, en la que pone de relieve cómo los recursos hídricos constituyen el soporte físico de una pluralidad de actividades públicas o privadas, entre las que señala expresamente la pesca fluvial (fundamento jurídico 12º).

²⁹⁵*Vid.* Ley de Castilla-La Mancha 2/1992, de 7 de mayo, de pesca fluvial (DOCLM núm. 56, de 24 de julio de 1992); Ley de Galicia 7/1992, de 24 de julio, de pesca fluvial (DOG núm. 151, de 5 de agosto de 1992) y su Reglamento de desarrollo (DOG núm. 106, de 4 de junio de 1997); Ley de Castilla y León 6/1992, de 18 de diciembre, de regulación y protección de los ecosistemas acuáticos (BOCyL núm. 247, de 23 de diciembre de 1992); Ley de Navarra 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats (BONA núm. 34, de 19 de marzo de 1993), modificada mediante Ley 5/1998, de 27 de abril (BONA núm. 55, de 8 de mayo de 1998); Ley de Murcia 7/1995, de 21 de abril, de animales silvestres, caza y pesca fluvial (BORMU núm. 102, de 4 de mayo de 1995); Ley de Extremadura 8/1995, de 27 de abril, de pesca fluvial (DOE núm. 57, de 16 de mayo de 1995); Ley de Asturias 3/1998, de 11 de diciembre, de pesca fluvial (BOPA núm. 291, de 18 de diciembre de 1998).

de la actividad meramente extractiva, los medios de realización de la misma y los períodos y las zonas en las que puede pescarse, sino que se ha hecho extensivo a su régimen de protección²⁹⁶. Ello ha conducido a un inevitable entrecruzamiento y una eventual colisión de títulos competenciales entre el Estado (art. 149.1.22 CE) y las Comunidades Autónomas (art. 148.1.11 CE), que obedece a su proyección sobre un mismo espacio o realidad física - las cuencas fluviales supracomunitarias- y sobre el cual ha tenido ocasión de pronunciarse el TC. Aunque no es éste el momento de entrar en un análisis detallado de la conflictividad competencial existente en materia de pesca fluvial, sí queremos apuntar, siquiera brevemente, algunos de los pronunciamientos del TC²⁹⁷ que han justificado una intervención autonómica sobre la protección de la calidad de las aguas, y sobre los vertidos, sobre la base de sus competencias en materia de pesca fluvial.

El TC, al hilo del análisis de las Leyes de pesca fluvial de Castilla-La Mancha (Sentencia 15/1998, de 22 de enero) y Castilla y León (Sentencia 110/1998, de 21 de mayo) y de la Ley de Navarra de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats (Sentencia 166/2000, de 15 de junio) ha entendido que la competencia sobre pesca fluvial, además de la captura de las distintas especies piscícolas, alcanza también a aquellas otras medidas encaminadas a la protección y conservación de las especies piscícolas que, en muchos casos, incidirán inevitablemente sobre las previsiones jurídicas para el medio en el que habitan²⁹⁸. A partir de este dato, ha declarado conformes a la CE la instauración de una medida de protección complementaria de respeto por parte de los concesionarios de aprovechamientos hidráulicos, del caudal mínimo, no sólo en virtud de lo ordenado en la legislación de aguas, en los pertinentes planes hidrológicos o en su particular título concesional, sino también en razón de lo dispuesto en la Ley autonómica sobre pesca fluvial -aun reconociendo la competencia de los Organismos de cuenca para fijar el caudal mínimo-²⁹⁹; la sujeción a autorización de la Administración autonómica de cualquier

²⁹⁶El TC, entre otras, en las Sentencias 56/1989, de 16 de marzo (BOE de 19 de abril de 1989; ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Tomás y Valiente); 147/1991, de 4 de julio; 44/1992, de 2 de abril (BOE de 6 de mayo de 1992; ponente: Excmo. Sr. D. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer); y 9/2001, de 18 de enero (BOE núm. 41 -suplemento-, de 16 de febrero de 2001; ponente: Excmo. Sr. D. Guillermo Jiménez Sánchez), ha establecido en relación con la competencia sobre pesca marítima que dentro de ella, además de la actividad puramente extractiva, ha de incluirse, dado que es presupuesto inherente a esa actividad, el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros.

²⁹⁷Son abundantes las Sentencias que se ocupan del entrecruzamiento entre el título competencial estatal de aguas y el autonómico de pesca fluvial. *Vid.* Sentencias 243/1993, de 15 de julio, 15/1998, de 22 de enero, 110/1998, de 21 de mayo, y 166/2000, de 15 de junio. Asimismo, están pendientes de resolución los recursos de inconstitucionalidad presentados contra las Leyes de pesca y fauna silvestre de Galicia, Extremadura y Murcia.

²⁹⁸El TC en la Sentencia 15/1998, de 22 de enero, ha establecido que "(...) la delimitación del título competencial 'pesca fluvial' no puede ignorar, en absoluto, la inescindible conexión que existe entre el recurso natural objeto de esa actividad y el medio en el que habita, razón por la que en la STC 56/1989 se declaró -en relación con la pesca marítima- que, si bien 'En esencia, el concepto pesca hace referencia a la actividad extractiva de recursos naturales en sí misma considerada', ésta comprende también 'dado que es presupuesto inherente a esa actividad, el régimen de protección, conservación y mejora de los recursos pesqueros' (fundamento jurídico 5º)" (fundamento jurídico 4º). *Vid.* también Sentencias 110/1998, de 21 de mayo, fundamento jurídico 2º; y 166/2000, de 15 de junio, fundamento jurídico 3º.

²⁹⁹Fundamento jurídico 6º de la Sentencia 15/1998, de 22 de enero. En la Sentencia 110/1998, de 21 de mayo, el TC se pronuncia a favor de la competencia estatal para la fijación del caudal ecológico, mediante la mutua colaboración con las Comunidades Autónomas cuyo territorio forme parte total o parcialmente de una cuenca

actuación que modifique la composición o estructura de la vegetación de los márgenes de la cuenca³⁰⁰; la exigencia a los concesionarios de aprovechamientos hidráulicos de la colocación y el mantenimiento de rejillas en la entrada de los cauces o canales de derivación, al objeto de impedir el paso de los peces, siempre que se dispusiese normativamente, con carácter previo al acto del otorgamiento de los oportunos títulos concesionales (de no ser así, se perturbaría el régimen concesional anteriormente existente, con desconocimiento de la competencia estatal sobre el mismo y cerrando el paso a toda fórmula alternativa que permita cohonstar las facultades de intervención que respectivamente corresponde a cada Administración -la hidráulica y la fluvial- sobre la materia)³⁰¹; el establecimiento de una prohibición de navegación en aquellas zonas en que se entorpezca notoriamente la práctica de la pesca y estén debidamente señalizadas³⁰²; el establecimiento de criterios de valoración de la calidad exigible a las aguas continentales a fin de ser aptas para la vida de los peces³⁰³; y el establecimiento de infracciones y la imposición de sanciones en relación con los vertidos que puedan causar perjuicios a los recursos piscícolas³⁰⁴.

Por el contrario, ha tachado de inconstitucionalidad, por invadir las competencias estatales de dictar la legislación básica en materia de medio ambiente, el establecimiento de una prohibición de realizar vertidos directos o indirectos de residuos o sustancias que alteren las condiciones biológicas, físicas o químicas de las masas de agua cuando puedan perjudicar a los recursos de pesca³⁰⁵; el establecimiento de una prohibición de acumulación de residuos sólidos y escombros en las orillas de los cauces³⁰⁶; la exigencia de informe preceptivo y vinculante de la Administración autonómica sobre materias de su competencia antes del

hidrográfica: *"Es indudable que dentro de la competencia estatal para la concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos (art. 149.1.22 CE) se encuentra la facultad de determinar tanto los caudales generales de la cuenca como aquellos que se fijen en los correspondientes títulos concesionales, atendiendo a los distintos usos privativos del agua (...) Se infiere de todo ello, que el régimen de caudales ecológicos ha de ser elaborado y aprobado para la cuenca hidrográfica en su conjunto, lo que impide una regulación independiente del mismo por cada una de las Comunidades Autónomas implicadas, cuyas competencias en materia de pesca fluvial y de protección de su ecosistema no pueden tener un alcance extraterritorial, ni interferir en la competencia del Estado sobre aprovechamientos hidráulicos, con la que necesariamente concurren"* (fundamento jurídico 3º). Esto lleva al TC a declarar la inconstitucionalidad de los apartados 2 y 3 del art. 5 Ley de pesca fluvial de Castilla y León, por cuanto declara que corresponde a la Junta de Castilla y León la determinación del caudal ecológico. *Vid.* también Sentencia 166/2000, de 15 de junio, fundamento jurídico 7º. Asimismo, el TC ha puesto de relieve la necesidad de articular la colaboración interadministrativa: *"(...) respecto de la fijación de caudales mínimos y ecológicos han de establecerse procedimientos de mutua colaboración entre todas las Administraciones implicadas -la estatal y las autonómicas- ya que 'lo único que resulta contrario al reparto constitucional de competencias es, en este punto, la determinación unilateral del citado régimen de caudales, con desconocimiento de las facultades atribuidas al Organismo de cuenca y de las competencias que corresponden a las otras Comunidades Autónomas sobre cuyos territorios también se sitúa la cuenca hidrográfica' (STC 110/1998, F.3)"* (fundamento jurídico 9º de la Sentencia 166/2000).

³⁰⁰Fundamento jurídico 10º de la Sentencia 15/1998, de 22 de enero.

³⁰¹Fundamentos jurídicos 11º de la Sentencia 15/1998, de 22 de enero; 5º de la Sentencia 110/1998, de 21 de mayo; y 4º de la Sentencia 166/2000, de 15 de junio.

³⁰²Fundamento jurídico 12º de la Sentencia 15/1998, de 22 de enero.

³⁰³Fundamento jurídico 6º de la Sentencia 110/1998, de 21 de mayo.

³⁰⁴Fundamento jurídico 13º de la Sentencia 15/1998, de 22 de enero.

³⁰⁵Fundamento jurídico 9º de la Sentencia 15/1998, de 22 de enero.

³⁰⁶Fundamento jurídico 10º de la Sentencia 15/1998, de 22 de enero.

otorgamiento de la autorización de vertido³⁰⁷ y de autorización para ciertas actividades, tales como las consistentes en modificar la vegetación de las riberas, la extracción de áridos, dragados o rectificadores de cauces³⁰⁸; el sometimiento a autorización independiente de la Administración autonómica del agotamiento o la disminución notable del volumen de agua embalsada o circulante cuando pueda dañar la pesca existente, imponiendo a los concesionarios de los aprovechamientos hidráulicos el obligado cumplimiento de las condiciones que se determinen en la autorización³⁰⁹; la habilitación a la Administración autonómica para realizar obras en instalaciones ya existentes y previamente sujetas al pertinente título concesional³¹⁰; el establecimiento de medidas relativas al régimen de los embalses, la calidad de sus aguas y los caudales ecológicos que deben respetarse con ocasión de la apertura y el cierre de compuertas, por cuanto perturban e interfieren gravemente en la competencia del Estado sobre administración y aprovechamientos hidráulicos en cuencas supracomunitarias³¹¹.

II.3.2.3. Ordenación del territorio y urbanismo

La delimitación de las competencias en materia de vertidos exige también realizar una somera referencia a los títulos competenciales de ordenación del territorio y urbanismo, recogidos en el art. 148.1.3 CE como competencia asumible -y efectivamente asumida en los diferentes EEAA- por las Comunidades Autónomas³¹², dada la estrecha interrelación existente entre los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y la protección ambiental de los recursos hídricos³¹³.

En la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, el TC, a pesar de que reconoce expresamente que la protección del dominio público corresponde al Estado -tanto en las cuencas intercomunitarias como en las intracomunitarias-³¹⁴, advierte que ello no excluye la intervención de las Comunidades Autónomas a través del ejercicio de las competencias asumidas por todas ellas sobre ordenación del territorio y urbanismo. El TC pone de relieve cómo

³⁰⁷Fundamento jurídico 6º de la Sentencia 110/1998, de 21 de mayo.

³⁰⁸Fundamento jurídico 7º de la Sentencia 110/1998, de 21 de mayo.

³⁰⁹Fundamento jurídico 8º de la Sentencia 15/1998, de 22 de enero; 4º de la Sentencia 110/1998; y 9º de la Sentencia 166/2000, de 15 de junio.

³¹⁰Fundamento jurídico 7º de la Sentencia 15/1998, de 22 de enero.

³¹¹*Vid.* fundamento jurídico 3º de la Sentencia 100/1998, de 21 de mayo.

³¹²Sobre la interpretación del TC en relación a las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio *vid.* GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., "La jurisprudencia constitucional en materia de ordenación del territorio", en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, mayo de 2000, núm. 5, pp. 13-50.

³¹³SÁNCHEZ BLANCO, A., "Recursos...", *cit.*, se refiere al medio ambiente y la ordenación del territorio como "*dos puntos de referencia en los que, de modo ineludible, se integra, en calidad de un componente cualificado, el bien comunitario agua*" (p. 435). El TC, en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, también se hace eco de la interrelación existente entre la ordenación del territorio y las aguas continentales. *Vid.* fundamento jurídico 13º.

³¹⁴Recuérdese que el concepto de "aprovechamientos hidráulicos" -de competencia autonómica- incluye todo lo relativo al régimen de utilización de las aguas, incluso la policía demanial, pero no la protección del dominio público, de competencia estatal.

"la ordenación del territorio, los planes de conservación de suelos o las obras de infraestructura que competen a la Comunidad Autónoma o a otras Administraciones públicas pueden tener una incidencia más o menos directa sobre la protección y el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, que corresponde planificar y administrar al Estado en las cuencas hidrográficas que no sean intracomunitarias" (fundamento jurídico 20º e).

La interrelación entre la gestión del agua y la ordenación del territorio, puesta de manifiesto en el propio art. 14.3 TRLA (*ex art. 13.3 LA*)³¹⁵, se evidencia también con el análisis del contenido necesario de los PPHHC [art. 42 TRLA (*ex art. 40 LA*)] y de su contenido posible [art. 43 TRLA (*ex art. 41 LA*)]³¹⁶. Algunos de estos contenidos proyectan su incidencia sobre el territorio (por ejemplo, la fijación de perímetros de protección o de medidas para la conservación del recurso y el entorno afectados), por lo que podrían constituir o permitir una invasión estatal de competencias de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio. Ha sido necesario, por ello, que el TC haya entrado a analizar la constitucionalidad de estos preceptos, cohonestando las competencias estatales y autonómicas³¹⁷.

A través de diferentes fundamentos jurídicos de la Sentencia 227/1988, el TC ha establecido que las competencias estatales sobre los recursos y aprovechamientos hidráulicos deben ejercerse dentro del respeto de las competencias que las Comunidades Autónomas pueden actuar en materia de ordenación del territorio y urbanismo. No puede obviarse, por tanto, la estrecha relación existente entre las aguas como recurso natural y la planificación territorial y urbanística, circunstancia que va a proyectarse sobre el régimen de los vertidos, en la medida en que posibilitará que las Comunidades Autónomas, con base en estas competencias conexas, adopten determinadas medidas de protección de calidad de las aguas³¹⁸. Asimismo, existe una íntima conexión entre el saneamiento de aguas residuales

³¹⁵El art. 14.3 TRLA (*ex art. 13.3 LA*), prevé que el ejercicio de las funciones del Estado, en materia de aguas, se someterá a la compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente y la restauración de la naturaleza.

³¹⁶Sobre el contenido de los PPHHC, *vid. infra* el capítulo II, apartado II.2.1, de la tercera parte de este trabajo.

³¹⁷*Vid. infra* el capítulo II, apartado II.2, de la tercera parte de este trabajo.

³¹⁸Así lo ha hecho por ejemplo, la Ley de la Comunidad Foral de Navarra 10/1994, de 4 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo (BONA núm. 84, de 15 de julio de 1994). El art. 23 de esta Ley, que distingue diferentes categorías de suelo no urbanizable (espacio natural, suelo forestal, suelo de alta productividad agrícola, suelo de mediana productividad agrícola, suelo genérico y suelo de afecciones específicas), incluye las aguas protegidas dentro de la categoría de suelo no urbanizable de afecciones específicas. Por su parte, el art. 37 establece un régimen de protección respecto de las aguas superficiales y subterráneas. Respecto a las primeras, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de aguas, delimita una zona de protección del cauce natural que se medirá a partir del límite del mismo y que tendrá, en cada margen, una dimensión igual a la del propio cauce natural medida en cada punto, no pudiendo ser inferior a 5 metros ni superior a 50 metros en cada uno de dichos márgenes. En el caso de las lagunas, embalses, terrenos inundados y zonas húmedas, será de 50 metros. En esta zona de protección quedan prohibidas determinadas actividades y sujetas a autorización otras (art. 37.2). Respecto a las aguas subterráneas, el Gobierno, mediante Decreto o el planeamiento urbanístico municipal podrá delimitar los terrenos bajo los cuales existan aguas subterráneas cuya protección urbanística se haga necesaria por motivos de interés público o general. El Decreto Foral o el planeamiento establecerán el régimen de protección concreto de estas aguas, pudiendo contemplar limitaciones o prohibiciones al ejercicio de determinados usos y actividades constructivas o no constructivas en tales terrenos o aguas y, en su caso, someter estas actividades a autorización administrativa del órgano autonómico correspondiente (art. 37.3).

y la ordenación del territorio y el urbanismo³¹⁹, que se evidencia en la propia legislación urbanística³²⁰.

De este modo, a través de los títulos competenciales de ordenación del territorio y urbanismo se abre a las Comunidades Autónomas un nuevo espacio en el que estarán habilitadas para realizar ciertas actuaciones sobre las aguas, dada la estrecha vinculación existente entre la protección del agua y algunas de las previsiones contenidas en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Como ha admitido el TC, en materia de planificación hidrológica las competencias estatales se ven limitadas por las autonómicas sobre ordenación del territorio. En cualquier caso, no puede olvidarse que el art. 43.3 TRLA (ex art. 41.3 LA) otorga preeminencia a las previsiones de la planificación hidrológica sobre los diferentes instrumentos de ordenación territorial y urbanística, sin perjuicio de que a través de estos instrumentos puedan articularse medidas de protección de los recursos hídricos³²¹.

II.3.2.4. Sanidad

El art. 148.1.21 CE recoge dentro de las competencias susceptibles de ser asumidas por las Comunidades Autónomas la "sanidad e higiene", competencia que deberá ejercerse en el

También el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la legislación en materia de ordenación del territorio y espacios naturales protegidos de Canarias (BOCAN núm. 60, de 15 de mayo de 2000) prevé diferentes categorías de suelo rústico entre las que se encuentra el "suelo rústico de protección hidrológica, para la protección de las cuencas, evitar los procesos erosivos e incrementar y racionalizar el uso de los recursos hídricos, tanto en el suelo como en el subsuelo" [art. 55.b).3)].

Mencionamos también como ejemplo de la incidencia de las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio en la ordenación jurídica de los vertidos el Decreto del País Vasco 415/1998, de 22 de diciembre, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Sectorial de ordenación de las márgenes de los ríos y arroyos (vertiente Cantábrica) (BOPV núm. 34, de 18 de febrero de 1999). En este Plan, al establecer la normativa específica para márgenes en zonas con riesgo de erosión, deslizamientos y/o vulnerabilidad de acuíferos se prevé en las márgenes correspondientes al ámbito rural en zonas de riesgo de erosión, deslizamiento y/o vulnerabilidad de acuíferos la prohibición expresa de "los vertidos de cualquier naturaleza (sólidos o líquidos) que puedan contaminar las aguas de acuíferos subterráneos" [apartado D.4.2.c)]. Y también el Decreto de esta Comunidad Autónoma 28/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueban las Directrices de ordenación del territorio (BOPV núm. 29, de 12 de febrero de 1997), y en el que se encuentra un capítulo, el 14, dedicado a la regulación del agua y en el que se establecen objetivos y criterios, así como unas directrices y normas de actuación, donde se establecen una serie de criterios para la planificación hidrológica, entre los que destacamos los relativos a la protección de los recursos hídricos. *Vid.* sobre este Decreto y la relación entre las aguas y la ordenación del territorio, LASAGABASTER HERRARTE, I., "Aguas", en el libro por él dirigido "Derecho Ambiental", *cit.*, pp. 180-182.

³¹⁹Sobre la relación entre el saneamiento y la ordenación del territorio, *vid.* FANLO LORAS, A., "Dominio público hidráulico...", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", *cit.*, p. 347, que pone de relieve la función determinante o condicionante que tienen las infraestructuras hidráulicas, tanto de abastecimiento y saneamiento de aguas, en la planificación territorial y urbanística.

³²⁰En la normativa urbanística se contienen referencias directamente relacionadas con el saneamiento de aguas residuales. La clasificación del suelo urbano y la condición de solar a efectos urbanísticos requiere de los servicios de abastecimiento de agua, alcantarillado y saneamiento. Asimismo, los instrumentos de planificación urbanística deben recoger entre sus determinaciones las relativas a dichos servicios. *Vid.* sobre esta temática BASSOLS COMA, M., "La planificación urbanística: su contribución a la protección del medio ambiente", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", *cit.*, pp. 416-425.

³²¹Sobre las relaciones entre la planificación hidrológica y la urbanística, *vid. infra* el capítulo II de la tercera parte de este trabajo, apartado II.3.2.

marco de las competencias estatales relacionadas en el art. 149.1.16 CE³²². Ello permitirá a las Comunidades Autónomas intervenir en la protección de la calidad de las aguas, si las medidas adoptadas tienen como finalidad proteger la salud de las personas³²³. Amparándose en este título competencial -y en otros, como el de ordenación del territorio, medio ambiente...- algunas Comunidades Autónomas han aprobado normas relativas al saneamiento y depuración de aguas residuales. Asimismo, ha servido de base para la aprobación de normas sobre la calidad de las aguas, desde la perspectiva de las condiciones sanitarias (por ejemplo, aguas destinadas a consumo humano)³²⁴.

El propio TC se ha hecho eco de la innegable conexión existente entre las competencias sobre "sanidad" y determinados aspectos relacionados con la protección de los recursos hídricos. En la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, el TC ha admitido la constitucionalidad del art. 101 LA (actual art. 109 TRLA), que habilitaba al Gobierno para el establecimiento de "las condiciones básicas para la reutilización directa de las aguas, en función de los procesos de depuración, su calidad y los usos previstos", adoptando como título competencial legitimador el relativo a las bases y coordinación de la sanidad (y no el de protección del medio ambiente)³²⁵.

Por su parte, en la Sentencia 208/1991, de 31 de octubre³²⁶, el TC ha declarado que el control sanitario de las aguas superficiales destinadas al consumo humano se inserta dentro del título competencial de "sanidad" y no en el de "recursos y aprovechamientos

³²²El art. 149.1.16 CE reserva al Estado la competencia exclusiva sobre "sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos".

³²³A la conexión entre las materias de "medio ambiente" y "sanidad" y a la dificultad de delimitación competencial entre las mismas se ha referido DOMPER FERRANDO, J., "El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas", vol. I, *cit.*, en los términos siguientes: "*La materia ambiental faculta la intervención de los poderes públicos para la protección del medio ambiente en general, mientras que la sanidad se orienta a la protección de la salud. Por tanto, es evidente que en el momento en que el deterioro del ambiente afecte o pueda afectar a la salud, en ese momento se producirá la inflexión material y a partir de allí la intervención vendrá habilitada por la atribución de las competencias en materia sanitaria en vez de las de medio ambiente. Esta diferenciación, que parece tan clara en el plano teórico, en la práctica está plagada, obviamente, de dificultades*" (p. 221).

³²⁴*Vid.* por ejemplo, Decreto andaluz 32/1985, de 5 de febrero, sobre fluoración de aguas potables de consumo público (BOJA núm. 14, de 14 de febrero de 1985) y la Orden de 25 de marzo de 1986, que la desarrolla y regula los requisitos técnicos para la fluoración de agua potable de consumo público (BOJA núm. 30, de 10 de abril de 1986); Decreto de Extremadura 30/1989, de 11 de abril, sobre fluoración de aguas potables de consumo público (DOE núm. 30, de 2 de mayo de 1989) y la Orden de 26 de abril de 1989, que lo desarrolla (DOE núm. 30, de 2 de mayo de 1989); Orden de La Rioja de 22 de mayo de 1987, que regula el control sanitario de los abastecimientos de agua potable (BOLR núm. 68, de 9 de junio de 1987); Decreto de Murcia 86/1990, de 31 de octubre, por el que se establece la obligación de fluorar las aguas potables de consumo público de la Región de Murcia (BORMU núm. 262, de 14 de noviembre de 1990); Decreto de la Comunidad Foral de Navarra 231/1986, de 31 de octubre, por el que se establece una Red de centros de vigilancia sanitaria de las aguas potables de consumo público (BONA núm. 139, de 12 de noviembre de 1986).

³²⁵*Vid.* el fundamento jurídico 27º de la Sentencia 227/1988.

³²⁶Esta Sentencia resuelve el conflicto positivo de competencia núm. 1187/88, promovido por el Gobierno vasco en relación a la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, de 8 de febrero de 1988, relativa a métodos de medida y muestreo y análisis de las aguas superficiales que se destinan a la producción de agua potable.

hidráulicos"³²⁷. Y de ello se derivan importantes consecuencias, entre las cuales debe destacarse la no aplicación en esta sede del criterio de la cuenca hidrográfica, con la repercusiones competenciales que conlleva. En efecto, considera el TC que

*"(...) los controles de calidad en las tomas de aguas superficiales dentro del territorio del País Vasco serán competencia de las autoridades de la Comunidad Autónoma, independientemente de que tales tomas superficiales correspondan a cuencas hidrográficas situadas en el territorio de la Comunidad o cuencas hidrográficas que se integren en varias Comunidades Autónomas"*³²⁸.

Por lo tanto, por lo que respecta al control de las condiciones sanitarias de las aguas superficiales destinadas a consumo humano, se amplía el ámbito competencial autonómico, al primar la especificidad del título competencial de "sanidad" sobre el criterio territorial de la cuenca hidrográfica.

II.4. El necesario establecimiento de relaciones interadministrativas como medio para lograr una actuación integrada en materia de vertidos

Una vez analizada en los apartados anteriores la distribución de competencias existente a nivel formal entre las diversas Administraciones intervinientes en materia de vertidos y comprobada la existencia de abundantes entrecruzamientos competenciales, a continuación queremos poner de relieve la necesidad del establecimiento de relaciones interadministrativas, derivada de la pluralidad de instancias administrativas actuantes. A nadie escapa que los intereses comunes presentes en este ámbito para mantener y mejorar el estado de la calidad de las aguas, las conexiones entre diferentes materias competenciales y la insuficiencia de algunas de estas Administraciones para acometer exitosamente las funciones que tienen asignadas (fundamentalmente, las Administraciones Locales) exigen la articulación de mecanismos que garanticen una actuación coherente de los distintos poderes públicos implicados. Dicha articulación es necesaria como medio para conciliar el principio de eficacia en la actuación administrativa con el debido respeto a las competencias que ostentan los diferentes entes públicos implicados y contribuir, de este modo, a la mejor

³²⁷El TC ha establecido en la Sentencia 208/1991, de 31 de octubre (BOE de 27 de noviembre de 1991; ponente: Excmo. Sr. Luis López Guerra), que *"(...) para precisar cuál sea el título aplicable a una materia en principio englobable en dos o más, los criterios de especificidad y finalidad primordial de la disposición cuestionada se configuran como determinantes para la atribución de la competencia controvertida. Debe también concurrirse, como aplicación del primer criterio, en que el título competencial referente a la sanidad presenta una mayor especificidad que el referente a recursos y aprovechamientos hidráulicos: si, de los diversos usos y finalidades que caben respecto de las aguas, el que predomina o se destaca como prevalente en un determinado aprovechamiento es el consumo humano, ha de concluirse que el control sanitario necesario para ese consumo presenta una especificidad y relevancia suficiente para considerar que nos hallamos ante un supuesto que se engloba dentro de los títulos competenciales referentes a la sanidad"* (fundamento jurídico 4°).

No acoge el TC las alegaciones del Abogado del Estado, que distinguía entre aguas destinadas directamente al consumo humano (cuyo control sería control sanitario) y aguas destinadas a la producción de agua potable, no necesariamente destinadas al consumo humano, que se configura sólo como una posibilidad. Aducía como argumento que la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 8 de febrero de 1988 por la cual se aprueban los métodos de medición y frecuencia de muestreos y análisis de las aguas superficiales destinadas al consumo humano, tenía como finalidad no la protección de la salud humana, sino la más genérica de "policía de aguas". El TC rechaza esta argumentación estableciendo que *"La diferencia entre aguas 'potables' y 'prepotables' no afecta a su destino último, que es, predominantemente, el consumo humano, ni disminuye la finalidad sanitaria de los controles que, sobre ambos tipos de agua, se efectúan"* (fundamento jurídico 5°).

³²⁸Fundamento jurídico 6° de la Sentencia 208/1991, de 31 de octubre.

satisfacción del interés general, que no tiene por qué coincidir con el interés particularizado de cada Administración. Como ha tenido ocasión de señalar el TC con carácter general y de resaltar, en particular, en materia de aguas, es fundamental

*"(...) la cooperación entre las Administraciones públicas implicadas mediante la búsqueda o creación de instrumentos que permitan articular su actuación, aunque sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación"*³²⁹.

La realidad demuestra que los problemas ambientales, por su carácter global y su proyección sobre el territorio, no pueden dividirse en compartimentos estancos para distribuirlos posteriormente entre los diversos entes públicos, en razón de su competencia. Esto pone de manifiesto la necesidad de una intensa cooperación de las diferentes instancias territoriales para conseguir un funcionamiento eficaz del sistema y dar satisfacción al interés general, más que al propio de cada Administración³³⁰. Las especiales características de la protección del medio ambiente -en cuyo seno se sitúa la problemática de los vertidos-, materia con una incidencia directa sobre el territorio, hacen que se interaccione con otros sectores materiales de la acción pública, siendo aún más patente la necesidad de instrumentar sistemas operativos de relación que garanticen la articulación armónica de las diferentes actuaciones de los poderes públicos. Se trata, en consecuencia, de idear algún sistema de relación que permita el ejercicio de las diversas funciones públicas de la forma más coherente posible³³¹.

Esta necesidad de articular mecanismos de cooperación interadministrativa, derivada de la interconexión de intereses de la diferentes Administraciones públicas, cobra especial relieve

³²⁹Fundamento jurídico 12º de la Sentencia 118/1998, de 4 de junio.

³³⁰En este sentido se ha pronunciado el TC. *Vid.*, por ejemplo, la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto (BOE de 18 de agosto de 1983; ponente: Excm. Sra. D^a Gloria Begué Cantón), en que el Alto Tribunal considera que *"la necesidad de hacer compatible el principio de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones Públicas"* (fundamento jurídico 13º).

La existencia de relaciones interadministrativas en materia ambiental se justificaría en la dificultad, e incluso imposibilidad, de fijar nitidamente el marco competencial de cada Administración en la medida en que, como ha puesto de relieve ESTEVE PARDO, J., "Relaciones interadministrativas y participación municipal en la organización y gestión supralocal del medio ambiente", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), "Derecho del Medio Ambiente y Administración Local", *cit.*, *"la imbricación de intereses locales y supralocales es en la actualidad tan compleja que no admite un criterio unitario y general sino que su correlación ha de fijarse y recomponerse caso por caso"* (p. 355). En efecto, señala este autor que puede haber casos en que una Administración, ejercitando una competencia propia, incida en un círculo de intereses cuya gestión está encomendada a otra. Una Administración Local, al ejercer sus competencias puede influir directamente sobre los intereses propios de las Administraciones estatal o autonómica y a la inversa. Existe, pues, una distinción entre interés y competencia: *"el interés es un dato previo, real mientras que la competencia es posterior y constituye un dato jurídico, definido por la norma. El Municipio puede tener un constatado y real interés en una materia o una actividad determinada, por ejemplo, la eliminación y tratamiento de sus residuos, y lo ideal sería que el Ordenamiento le atribuyese las competencias oportunas para satisfacer ese interés"* (p. 355). Sobre las relaciones interadministrativas en materia ambiental *vid.* también CASADO CASADO, L., "Las relaciones interadministrativas de colaboración en materia ambiental. Especial referencia a los sectores de residuos y costas", memoria de investigación presentada para completar los créditos correspondientes al Programa de Doctorado en Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona del Bienio 1994/95-1995/96, Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona, 1996.

³³¹Sobre esta necesidad de articular mecanismos de relación entre las Administraciones Públicas en sus actuaciones sobre el medio ambiente se pronuncia también DOMPER FERRANDO, J., "El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas", vol. I, *cit.*, p. 282.

en el régimen jurídico de los vertidos en aguas continentales, en el que, como hemos visto, concurren competencias de diferentes Administraciones con distinto objeto, circunstancia que obliga a la búsqueda de un ejercicio armónico de las mismas. Es en este contexto donde el principio de cooperación interadministrativa³³² adquiere toda su relevancia, ya que impone que se arbitren mecanismos o cauces de colaboración mutua a fin de evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria a que se atiende: la protección de la calidad de las aguas.

Entre las fórmulas de colaboración interadministrativa que pueden ayudar a integrar los títulos competenciales que convergen en la ordenación de los vertidos podemos destacar la colaboración orgánica, articulada mediante la representación de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales en los órganos de gobierno de las Confederaciones Hidrográficas³³³; la colaboración convencional, prevista expresamente en el art. 25.2 TRLA (ex art. 23.2 LA, modificado por la LMLA)³³⁴ y de la que ya encontramos algunas manifestaciones, por ejemplo, en los Convenios firmados entre la Administración estatal y algunas Comunidades Autónomas para concretar las condiciones de su colaboración en la financiación de la redacción de proyectos y ejecución de obras de depuración del Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales 1995-2005; y la colaboración

³³²En relación al principio de cooperación, el TC ha establecido que este principio "impone que se arbitren mecanismos o cauces de colaboración mutua a fin de evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria (SSTC 13/1988, fundamento jurídico 2º, y 102/1995, fundamento jurídico 31º), aunque, por lo general, 'no prejuzga cuál debe ser la correcta técnica a través de cuya mediación dicha coparticipación se articule' (STC 68/1996, fundamento jurídico 10º), si bien hemos entendido que el mismo puede satisfacerse generalmente, 'ya dando entrada a representantes o comisionados de las Comunidades Autónomas en los órganos del Estado, ya integrando a las Comunidades Autónomas en el curso de los procedimientos públicos que ejecuten la legislación estatal' (STC 146/1992, fundamento jurídico 4º). Así pues, este Tribunal ha venido reconociendo un margen de discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos, lo que no implica que dicho margen se conciba como un espacio totalmente inmune al control jurisdiccional, pues la, en principio, amplia esfera de libertad aludida 'puede eventualmente comprimirse en función de la relevancia del ámbito de la política autonómica concernido en cada caso' (STC 68/1996, fundamento jurídico 10º)" (fundamento jurídico 12º de la Sentencia 118/1998, de 4 de junio).

³³³Las Comunidades Autónomas participan en las Confederaciones Hidrográficas a través de su presencia en la Junta de Gobierno y en el Consejo del Agua de la Cuenca. Vid. arts. 25 y 27 TRLA (ex arts. 23 y 25 LA, modificados por la LMLA) y art. 35 TRLA (ex art. 33 LA). Vid. también arts. 29 y ss. RAPA. Por lo que respecta a la participación de las Entidades Locales en los Organismos de cuenca, en la LA no se preveía expresamente su participación. Sin embargo, tras la LMLA, se introdujo un nuevo apartado e) en el art. 34 LA (actualmente art. 36 TRLA), que prevé que en el Consejo del Agua de la cuenca "Las entidades locales cuyo territorio coincida total o parcialmente con el de la cuenca estarán representadas en función de la extensión o porcentaje de dicho territorio afectado por la cuenca hidrográfica". Asimismo, mediante la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LBRL, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas (BOE núm. 96, de 22 de abril de 1999), se han modificado los arts. 17 y 25.e) LA [actuales arts. 19 y 27.e) TRLA], que ahora prevén expresamente la participación de la Administración Local en el Consejo Nacional del Agua y en la Junta de Gobierno del Organismo de cuenca. El art. 19 TRLA prevé la representación de los Entes Locales en el Consejo Nacional del Agua, a través de la asociación de ámbito estatal con mayor implantación. El art. 27.e) TRLA prevé que en la Junta de Gobierno "Las provincias estarán representadas de acuerdo con el porcentaje de su territorio afectado por la cuenca hidrográfica".

³³⁴El art. 25.2 TRLA (ex art. 23.2 LA, modificado por la LMLA), establece que "Los Organismos de cuenca podrán celebrar convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas, las Administraciones Locales y las Comunidades de usuarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, conforme a lo dispuesto en la legislación vigente".

funcional . Dentro de esta última encontramos, además del auxilio mutuo y del intercambio de información, las fórmulas procedimentales de intervención y la planificación hidrológica. Por una parte, el cauce formal del procedimiento administrativo, fundamentalmente a través de la incorporación de trámites de informe previo, posibilitará la participación de las Administraciones que ostenten competencias sobre los vertidos. De este modo, el procedimiento se erige en *"el instrumento técnico que va a permitir coordinar a los distintos órganos administrativos para que ejerzan sus competencias del modo más eficaz para los intereses públicos respetando al mismo tiempo el ejercicio de las competencias que sobre una determinada materia pudiera corresponderles"*³³⁵. Por otra, la planificación hidrológica cobra especial relieve como instrumento de integración y coordinación de las políticas sectoriales de las distintas Administraciones Públicas, máxime cuando las Comunidades Autónomas cuyo territorio forma parte, total o parcialmente, de una cuenca hidrográfica se incorporan a los Organismos de cuenca, en particular a la Junta de Gobierno y al Consejo del Agua, al que corresponde elaborar el PHC y sus posibles revisiones, así como informar sobre las cuestiones de interés general para la cuenca y las relativas a la mejor ordenación, explotación y tutela del dominio público hidráulico. Todo ello sin olvidar el carácter vinculante de los planes hidrológicos³³⁶.

El TRLA, recogiendo las modificaciones incorporadas en la LA por la LMLA y haciéndose eco de la jurisprudencia constitucional recaída en torno a la articulación de las competencias concurrentes sobre un mismo espacio físico y, en particular, sobre el dominio público hidráulico, potencia en mayor medida los mecanismos de cooperación y coordinación interadministrativas³³⁷. Así, con carácter general, el art. 25 TRLA (*ex art. 23 LA*, modificado por la LMLA), además de incorporar en su apartado segundo una referencia expresa a la posibilidad de celebrar convenios de colaboración entre los Organismos de cuenca, las Comunidades Autónomas, las Administraciones Locales y las Comunidades de usuarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, incorpora las fórmulas procedimentales de intervención como mecanismo de colaboración interadministrativa. Así, recoge un trámite de informe previo de las Comunidades Autónomas, en materias de su competencia, en los expedientes que tramiten los Organismos de cuenca en el ejercicio de sus competencias sustantivas sobre la utilización y aprovechamiento del dominio público hidráulico. Y, por otra parte, el informe previo de las Confederaciones Hidrográficas sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, entre otras, en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, espacios naturales, pesca, montes, regadíos y obras públicas de interés regional, siempre que tales actos y planes afecten al régimen y

³³⁵BELADÍEZ ROJO, M., *Validez y eficacia de los actos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 1994, p. 127. Sobre el papel del procedimiento administrativo como instrumento de articulación de competencias concurrentes *vid. infra* capítulo IV de la tercera parte de este trabajo, apartado IV.4.

³³⁶Sobre la planificación hidrológica, *vid.* el capítulo II de la tercera parte de este trabajo.

³³⁷Sobre los mecanismos de cooperación y coordinación interadministrativas en la Ley de Aguas tras la reforma de 1999, *vid.* FANLO LORAS, A., "La reforma de la Ley de Aguas y las Entidades Locales", en *Revista de Estudios Locales (CUNAL)* núm. 36, marzo de 2000, pp. 18-34, en especial pp. 19-29; trabajo posteriormente publicado con el título "La reforma de la Ley de Aguas y las Entidades Locales: especial referencia a la articulación de competencias concurrentes", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 17, 2000, pp. 325-353 (en especial, pp. 327-343).

aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, teniendo en cuenta, a estos efectos, lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno³³⁸.

Únicamente a través de fórmulas de colaboración como las anteriormente señaladas, que permitan actuaciones conjuntas y coordinadas, será posible armonizar el ejercicio de las competencias sectoriales autonómicas con las competencias concurrentes del Estado en materia de vertidos, sin menoscabo del principio de unidad en la ordenación y gestión del agua en el ámbito de la cuenca que, como declaró el TC en la Sentencia 227/1988

"permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos... en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios" (fundamento jurídico 15°).

En definitiva, como han puesto de relieve ALONSO GARCÍA, LOZANO y PLAZA MARTÍN, la concurrencia en un mismo ámbito de Administraciones distintas *"puede provocar innumerables interferencias recíprocas y restar efectividad a la protección medioambiental de estos bienes. Sólo la utilización de procedimientos de cooperación desde una decidida voluntad de las Administraciones Públicas implicadas de velar por la utilización racional de los recursos naturales, puede en estos casos evitar las disfunciones derivadas del 'rompecabezas competencial' y lograr una gestión eficiente del bien o del área objeto de protección"*³³⁹.

³³⁸Sobre estos informes *vid. infra* capítulo IV, apartado IV.4.2.2, epígrafe B, de la tercera parte de este trabajo.

³³⁹ALONSO GARCÍA, R., LOZANO, B. y PLAZA MARTÍN, C., "El medio ambiente...", *cit.*, p. 109.