

CAPÍTULO VI. LA AUTORIZACIÓN DE VERTIDO (III): SU EFICACIA JURÍDICA

En los capítulos anteriores hemos tenido ocasión de analizar detenidamente los elementos subjetivos, objetivos y formales de la autorización de vertido y de hacer referencia a los estándares de contaminación como elemento modulador de la misma. La realización de esta tarea nos ha permitido trazar los elementos más característicos de esta institución en su actual configuración jurídica en el ordenamiento español. Ahora bien, esta labor de estructuración debe complementarse, necesariamente, con el estudio de los efectos jurídicos que desencadena este título administrativo, una vez otorgado por la Administración competente. Al examen de esta cuestión, de enorme trascendencia práctica, consagramos este capítulo. En él vamos referirnos, fundamentalmente, a la eficacia jurídica de las autorizaciones de vertido al dominio público hidráulico, no sólo frente a la Administración otorgante y al autorizatario, sino también frente a terceros que puedan verse afectados (apartado VI.2), no sin antes señalar el efecto jurídico típico que el otorgamiento de la autorización lleva aparejado: la remoción del obstáculo a la realización del vertido que deriva de la prohibición preventivamente establecida en los arts. 97 y 100 TRLA (*ex* arts. 89 y 92 LA, modificados por la LMLA) (apartado VI.1). Asimismo, realizaremos una breve referencia a la eficacia jurídica de las autorizaciones de vertido a sistema de saneamiento (apartado VI.3).

VI.1. El efecto jurídico típico de la autorización de vertido: el levantamiento de la prohibición relativa de efectuar vertidos directos o indirectos de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico

Como ya vimos¹, el TRLA prohíbe con carácter general el "vertido directo o indirecto de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico" [art. 100 TRLA (*ex* art. 92 LA, modificado por la LMLA)], así como "toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico" [art. 97 TRLA (*ex* art. 89 LA, modificado por la LMLA)]. Por otra parte, en la medida en que no existe derecho alguno a contaminar², el solicitante de la autorización de vertido no goza en su esfera jurídica del derecho a realizar vertidos contaminantes³ y únicamente posee el derecho a utilizar los recursos naturales -en este caso, las aguas- en el marco del ordenamiento jurídico. En estas coordenadas, el efecto primario que desencadena la autorización es el de levantar la prohibición preventivamente establecida en el TRLA. Su otorgamiento supondrá la remoción del obstáculo a la realización del vertido y, en consecuencia, la legitimación de su ejecución⁴. De este modo, el titular de la autorización podrá utilizar el dominio público

¹ *Vid. supra* el capítulo III, apartado III.2, de la tercera parte de este trabajo.

² LOPERENA ROTA, D., *Los principios del Derecho Ambiental*, Madrid, Civitas, 1998, p. 95.

³ Sobre la inexistencia de un derecho a realizar vertidos contaminantes, *vid.* el capítulo VIII, apartado VIII.2.3.6, de la tercera parte de este trabajo.

⁴ TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., *Comentarios a la Ley de Aguas*, Madrid, Civitas, 1987, p. 877.

hidráulico para efectuar vertidos, en el marco de las limitaciones generales o de las específicas fijadas en el permiso, mientras dure su vigencia⁵.

VI.2. La eficacia jurídica de la autorización de vertido frente a la Administración otorgante y el sujeto autorizatario. El carácter continuado de la relación jurídica entablada entre Administración y autorizatario: sus consecuencias jurídicas. La eficacia jurídica de la autorización de vertido frente a terceros

Junto a este efecto típico de la autorización de vertido, debemos analizar ahora otros efectos que desencadena este título administrativo, tanto para su destinatario directo (apartado VI.2.1), como para la propia Administración Pública otorgante (VI.2.2), comentando también en qué posición quedan frente a terceros. Para el examen de esta cuestión debemos tener presente que de la autorización de vertido nace una relación jurídica continuada entre Administración y autorizatario que va más allá del mero acto de otorgamiento, con el fin de proteger el interés público tutelado y garantizar, en todo momento, la compatibilidad de la autorización con los objetivos de preservación ambiental que deben protegerse. Se pretende, de este modo, salvaguardar el *"interés público frente a las vicisitudes y circunstancias que a lo largo del tiempo puedan surgir más allá del horizonte limitado que es posible avizorar en el momento de otorgar el permiso"*⁶. Nace, así, una relación duradera entre Administración y particular, de la que surgirán derechos y deberes para ambos. Ahora bien, esta relación jurídica bilateral, no impide que planteemos también la posición jurídica en que quedan Administración otorgante y autorizatario frente a terceros. Seguidamente, pasamos a exponer estas cuestiones.

VI.2.1. La eficacia jurídica de la autorización de vertido respecto a su destinatario directo: el autorizatario

En el marco de la relación jurídica permanente que desencadena la autorización de vertido y que acabamos de señalar, vamos a examinar, en primer lugar, la posición jurídica que ostenta el autorizatario. Para ello, en primer lugar, nos referiremos a su situación en la esfera administrativa y, en particular, a la obligación general de cumplir el condicionado de la autorización y a las consecuencias que pueden derivarse de su incumplimiento (apartado VI.2.1.1), así como a la eficacia de la autorización de vertido respecto a la actividad de reutilización de aguas depuradas (apartado VI.2.1.2). En segundo lugar, examinaremos su posición en la esfera civil y penal, esto es, plantearemos si la tenencia de la autorización excluye o no la responsabilidad civil por daños ambientales y la responsabilidad penal (apartados VI.2.1.3 y VI.2.1.4, respectivamente). Por último, creemos conveniente examinar también las consecuencias jurídicas que para los vertedores conlleva la ausencia de autorización administrativa, siendo ésta necesaria por concurrir el supuesto de hecho previsto en la norma (apartado VI.2.1.5).

VI.2.1.1. La obligación de cumplimiento del condicionado de la autorización. El carácter vulnerable del título autorizatorio. Las consecuencias del incumplimiento de sus determinaciones

⁵LOPERENA ROTA, D., "Los principios del Derecho Ambiental", *cit.*, p. 95.

⁶FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, 7ª edición, Madrid, Civitas, 2000 [1977]. p. 140.

Del otorgamiento de la autorización de vertido nace para su titular la obligación de cumplir su condicionado. Como hemos apuntado, la licencia removerá el obstáculo que para efectuar el vertido suponen, tanto el art. 100 TRLA (*ex art. 92 LA*, modificado por la LMLA), como el art. 97 TRLA (*ex art. 89 LA*, modificado por la LMLA), y legitimará, en el ámbito administrativo, mientras no se produzca su anulación o extinción⁷, su realización. Ahora bien, las autorizaciones de vertido, como ya señalamos⁸, no crean un derecho subjetivo a contaminar, por lo que el autorizatario únicamente podrá realizar válidamente los vertidos en el marco proporcionado por la licencia y dentro del más absoluto respeto a las condiciones y limitaciones en ella contenidas. En particular, será imprescindible cumplir los estándares o niveles de contaminación que acompañan a las autorizaciones y que la Administración fijará teniendo en cuenta la normas de calidad, los objetivos ambientales y las características de emisión e inmisión establecidas por la normativa vigente. En definitiva, por mucho que exista un título administrativo habilitante, estamos ante una autorización condicionada⁹, por lo que el vertido únicamente podrá realizarse si respeta los límites que fije la Administración, a la luz de la normativa aplicable, y teniendo en cuenta el interés general.

Al carácter condicionado de la autorización se añade la atribución a la Administración otorgante de la facultad de modificación o revocación de las autorizaciones de vertido¹⁰, como medio para garantizar el respeto de su cumplimiento y su adecuación permanente a las condiciones más exigentes que vayan incorporándose en las nuevas regulaciones. Estamos, por tanto, ante una autorización dinámica que no confiere al particular, ni derechos adquiridos, ni una situación establece y permanente, sino una posición inicial que irá amoldándose a las nuevas circunstancias que vayan surgiendo, con el fin último de compatibilizar el interés privado con el interés público de protección ambiental. Desde el punto de vista del titular, esta característica convierte la autorización en un título tremendamente vulnerable, ya que las condiciones inicialmente establecidas en el momento de otorgamiento no tienen por qué mantenerse durante todo su período de vigencia. En consecuencia, la autorización únicamente amparará la realización de los vertidos mientras éstos se adecúen a los parámetros y limitaciones establecidos que, además, irán

⁷Las causas de extinción de las autorizaciones de vertido pueden ser relativas al sujeto (renuncia del titular), al objeto (imposibilidad sobrevenida de ejercer la actividad autorizada -caducidad de la concesión de aguas enlazada con la autorización de vertido, clausura de la actividad causante del vertido...-, finalización de la actividad por cualquier causa) y al título (transcurso del plazo de vigencia -sin perjuicio de la posibilidad de prórroga-, revocación por incumplimiento de las condiciones, causas singulares de caducidad previstas en la propia autorización, declaración de su nulidad por el procedimiento de revisión de oficio). *Vid.* TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, pp. 906-908.

⁸*Vid.* el apartado VI.1 de este mismo capítulo.

⁹Sobre el carácter condicionado de la autorización de vertido *vid. infra* el capítulo VIII, apartado VIII.2.3.2, de la tercera parte de este trabajo. Señala TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, p. 910, que el condicionamiento no impone obligaciones, sino simples cargas al titular de la autorización.

¹⁰El análisis de estas facultades lo realizamos en el apartado VI.2.2 de este mismo capítulo.

modificándose para adecuar la actividad autorizada a las nuevas normas que vayan aprobándose e, incluso, en determinados casos, a las MTD¹¹.

Por otra parte, como ya vimos, la autorización de vertido tiene un plazo de vigencia limitado a cinco años¹², siendo susceptible de modificación¹³ y de renovación a instancia de su titular. Para ello, su titular deberá acreditar ante la Administración Hidráulica competente, en los términos que reglamentariamente se establezcan, "la adecuación de las instalaciones de depuración y los elementos de control de su funcionamiento, a las normas y objetivos de calidad de las aguas" [apartado 3 del art. 101 TRLA (*ex* art. 93 LA, modificado por la LMLA)]¹⁴. Asimismo, los titulares de autorizaciones de vertido deberán acreditar ante la Administración Hidráulica las condiciones en que vierten [apartado 3 del art. 101 TRLA (*ex* art. 93 LA, modificado por la LMLA)]. Estos datos podrán ser certificados por las entidades que se homologuen a tal efecto.

En cuanto a la transmisibilidad de las autorizaciones de vertido, en la medida en que estamos ante autorizaciones reales, es decir, otorgadas en función de las condiciones del

¹¹Para un análisis detallado de estas características de la autorización de vertido, nos remitimos, al capítulo VIII, apartados VIII.2.2 y VIII.2.3, de la tercera parte de este trabajo.

¹²*Vid. supra* apartado IV.3.4.3, del capítulo IV, de la tercera parte de este trabajo. Nótese que el plazo de vigencia de cinco años no impide que la Administración pueda ejercer, antes de su otorgamiento las facultades de revisión y revocación recogidas en los arts. 104 y 105 TRLA (*ex* arts. 96 y 97 LA, modificados por la LMLA). En todo caso, la vigencia de la autorización aparece condicionada al cumplimiento de las obligaciones que de ella derivan. *Vid. infra* el apartado VI.2.2.1 de este mismo capítulo.

¹³El art. 104.1 TRLA (*ex* art. 96 LA, modificado por la LMLA) prevé que el Organismo de cuenca podrá revisar las autorizaciones de vertido "cuando se produzca una mejora en las características del vertido y así lo solicite el interesado" [apartado b)]. *Vid. infra* el apartado VI.2.2.1, epígrafe A, de este mismo capítulo.

¹⁴Ni el TRLA ni el RDPH regulan el procedimiento que deberá seguirse para la renovación de la autorización de vertido. No obstante, de la redacción del art. 101.3 TRLA (*ex* art. 93 LA, modificado por la LMLA) parece desprenderse que la renovación será automática con tal de que se acredite la adecuación de las instalaciones de depuración y los elementos de control de su funcionamiento, a las normas y objetivos de calidad de las aguas. Así se desprende también del Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH, cuyo art. 251 dispone que "Las autorizaciones de vertido tendrán un plazo máximo de vigencia de cinco años, entendiéndose renovadas por plazos sucesivos de igual duración al autorizado, siempre que el vertido no sea causa de incumplimiento de las normas de calidad ambiental exigibles en cada momento". De todas formas, creemos que debería aprovecharse el desarrollo reglamentario para regular con mínimas garantías un procedimiento simplificado a seguir para la renovación y no convertirla en una renovación automática. Así, creemos que sería interesante recoger la necesidad preceptiva de información pública y demás informes exigidos en el procedimiento de solicitud de autorización de vertido, así como el trámite de audiencia y vista. En este sentido se pronuncia TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, p. 907. Además, ésta es la opción que siguen, por ejemplo, la LPCIC (BOE núm. 157, de 2 de julio de 2002), que remite al desarrollo reglamentario el establecimiento de un procedimiento simplificado para la renovación de la autorización ambiental integrada (art. 25) y la LIIAA (DOGC núm. 2598, de 13 de marzo de 1998), art. 38, y el DIIAA (DOGC núm. 2894, de 21 de mayo de 1999), arts. 67 a 72, que establecen un procedimiento simplificado de revisión de la autorización y de la licencia ambiental, que incluye, entre otros trámites, la información pública, diversos informes y la audiencia al titular de la actividad.

A través de la imposición de un período máximo de vigencia de cinco años y de la exigencia del cumplimiento de las normas y objetivos de calidad exigibles, "la Administración puede variar en el corto plazo las condiciones de un vertido autorizado, sin que ello plantee problemas jurídicos de responsabilidad vinculados a las modificaciones del título jurídico que lo autoriza" (SÁNCHEZ MORÓN, M., "Aspectos ambientales de la modificación de la Ley de Aguas", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*, Madrid, Civitas, 2000, p. 106).

objeto y no de las circunstancias personales del titular, consideramos que son transmisibles - aun cuando el RDPH guarda silencio al respecto-, excepto que se establezca lo contrario en el condicionado de la autorización. Asimismo, la transmisibilidad podría condicionarse a la previa comunicación o aceptación por parte de la Administración Pública otorgante¹⁵.

En caso de incumplimiento del condicionado de la autorización y consiguiente realización de vertidos, contraviniendo las limitaciones establecidas en el permiso, la Administración, previa comprobación de esta situación, podrá utilizar los medios de ejecución forzosa para hacer prevalecer el contenido de la licencia y eliminar de la realidad lo no legitimado por ello¹⁶. Asimismo, el particular podrá ser objeto de una sanción administrativa, toda vez que el TRLA tipifica como infracción administrativa "las acciones que causen daños a los bienes de dominio público hidráulico y a las obras hidráulicas" y "el incumplimiento de las condiciones impuestas en las concesiones y autorizaciones administrativas a que se refiere esta Ley, sin perjuicio de su caducidad, revocación o suspensión" [apartados a) y c) del art. 116 TRLA (ex art. 108 LA), respectivamente]¹⁷, así como a reparar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico y a reponer las cosas a su estado anterior [art. 118 TRLA (ex art. 110 LA)]¹⁸. En los casos especialmente cualificados de incumplimiento de las condiciones de la autorización de los que resulten daños muy graves en el dominio público hidráulico, la Administración podrá acordar, incluso, la declaración de caducidad de la concesión de aguas [art. 105.2.c) TRLA (ex art. 97 LA, modificado por la LMLA)]¹⁹.

VI.2.1.2. La autorización de vertido y la reutilización de aguas depuradas: la sustitución del régimen de concesión administrativa por el de autorización para los titulares de autorizaciones de vertido y la posibilidad de subrogación de los titulares de una concesión de reutilización de aguas en la titularidad de la autorización de vertido de aquellas aguas

Junto a los efectos jurídicos de la autorización de vertido respecto al autorizatario ya señalados, vamos a referirnos ahora a otros, de carácter mucho más específico, estrechamente relacionados con la reutilización de aguas depuradas. Por una parte, el apartado segundo del art. 109 TRLA (ex art. 101 LA, modificado por la LMLA), prevé, como norma general, que la reutilización de las aguas procedentes de un aprovechamiento

¹⁵El Decreto de Canarias 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico (BOCAN núm. 104, de 24 de agosto de 1994) declara que las autorizaciones de vertidos son transmisibles por documento público, conjuntamente con la actividad que los origina, finca en que se producen o con las aguas de que se derivan, imponiéndose al titular la obligación de notificar la transmisión de la autorización a la Administración Hidráulica, a efectos de la correspondiente modificación en el Censo de Vertidos. Cuando la actividad que origine el vertido emplee aguas o materias derivadas de una concesión, la autorización queda vinculada a ésta y su transmisión estará condicionada a la de la concesión de la que trae causa. Cuando la autorización se haya conferido a una de las empresas colaboradoras de vertidos, la transmisión, para su validez, deberá ser aceptada por el Consejo Insular de Aguas (art. 20).

¹⁶TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, p. 877.

¹⁷Sobre el régimen sancionador en materia de vertidos, *vid. infra* el capítulo XII de la tercera parte de este trabajo.

¹⁸Sobre la obligación de reparar el daño causado, *vid. infra* el capítulo XIII de la tercera parte de este trabajo.

¹⁹*Vid. infra* el apartado VI.2.2.1, epígrafe B, de este mismo capítulo.

requerirá concesión administrativa. Sin embargo, como peculiaridad, establece que "en el caso de que la reutilización fuese solicitada por el titular de una autorización de vertido de aguas ya depuradas, se requerirá solamente una autorización administrativa, en la cual se establecerán las condiciones necesarias complementarias de las recogidas en la previa autorización de vertido". Se produce, de esta forma, un enriquecimiento en la situación del titular de la autorización de vertido²⁰.

Por otra, este mismo precepto, en su apartado tercero, prevé la posible subrogación "por vía contractual" de "cualquier persona física o jurídica que haya obtenido una concesión de reutilización de aguas" con el titular de la autorización de vertido de aquellas aguas en dicha titularidad "con asunción de las obligaciones que ésta conlleva, incluidas la depuración y la satisfacción del canon de control de vertido". Estos contratos deberán ser autorizados por el correspondiente Organismo de cuenca, "a los efectos del cambio de titular de la autorización de vertido". En estos casos, el apartado 4 del art. 109 TRLA (*ex* art. 101 LA, modificado por la LMLA) prevé que las personas físicas o jurídicas que se subroguen y asuman las obligaciones señaladas, podrán solicitar la modificación de la autorización de vertido previamente existente, "a fin de adaptarla a las nuevas condiciones de vertido". Para su revisión se tendrá en consideración "el volumen y la calidad del efluente que se vierta al dominio público hidráulico tras la reutilización". En todo caso, el vertido final de las aguas reutilizadas se acomodará a lo previsto en la Ley. A través de estas previsiones se confirma la preeminencia otorgada al titular de la autorización de vertido²¹.

VI.2.1.3. La autorización de vertido y la responsabilidad civil por daños ambientales: la irrelevancia de la existencia de autorización de vertido a efectos de la exigencia de responsabilidades civiles. La cláusula "sin perjuicio de tercero"

Acabamos de examinar la eficacia jurídica que despliega la autorización de vertido para su titular en el marco de la relación jurídica bilateral que se instaura con la Administración. Ahora bien, debemos plantear también si este acto administrativo afecta a las relaciones de su titular con terceros, en particular, en el ámbito civil. Avanzamos ya que la respuesta debe ser negativa, habida cuenta que la autorización de vertido limita su eficacia a la relación jurídico-administrativa expuesta.

Por una parte, debe delimitarse en qué situación queda el titular de la licencia, a efectos de la exigencia, vía civil, de responsabilidades al mismo, en caso de producirse un daño como consecuencia de los vertidos realizados. Desde esta perspectiva, existe una reiterada jurisprudencia del TS, con arreglo a la cual la existencia de una autorización administrativa, aun cuando se cumpla estrictamente su condicionado -o la adecuación de una actividad a los

²⁰En opinión de EMBID IRUJO, A., "Reutilización y desalación de aguas. Aspectos jurídicos", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*, Madrid, Civitas, 2000, pp. 137-138. En opinión de este autor "al margen de otras razones, el espíritu de la norma fuera sobre todo el de huir del contenido esencialmente discrecional que siempre posee la concesión (...) para llegar a un cierto contenido reglado que el Legislador opina que está ínsito en el procedimiento de otorgamiento de la autorización administrativa" (p. 137).

²¹EMBID IRUJO, A., "Reutilización...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)", *cit.*, p. 137.

estándares reglamentarios-, no excluye la responsabilidad civil por los daños causados²². Por lo tanto, los titulares de autorizaciones de vertido deberán hacer frente a las responsabilidades que puedan derivarse de la producción de daños como consecuencia de la realización de los mismos, siempre y cuando se acredite la concurrencia de los requisitos exigidos (existencia de un daño antijurídico, nexo de causalidad y título de imputación)²³. Si se prueba el daño -y demás requisitos- habrá responsabilidad dentro de los límites legales señalados en la autorización²⁴.

Por otra, la autorización de vertido es irrelevante y neutral respecto de las relaciones jurídico-privadas que pueden subyacer a su otorgamiento²⁵. En efecto, esta autorización se otorga "sin perjuicio de tercero" -se incluya o no expresamente esta cláusula en el condicionado-²⁶ y no alterará las situaciones jurídicas privadas entre su titular y las demás personas²⁷ y, además, como acabamos de apuntar, no servirá para excluir o disminuir la responsabilidad civil de su titular frente a terceros. Ahora bien, como ha establecido el TS en la Sentencia de 23 de junio de 1978, esta cláusula sólo puede alcanzar a los terceros que no sean parte en el procedimiento administrativo:

"(...) si bien las autorizaciones administrativas se entienden siempre otorgadas con la condición expresa o tácita 'sin perjuicio de tercero', y, en el Condicionado de la que fue concedida a la Cooperativa para efectuar el vertido de las aguas residuales se hace expresa mención en la Condición 7ª de que se otorga sin perjuicio de tercero y dejando a salvo los derechos particulares, la legalidad administrativa de esta cláusula sólo alcanza a los terceros que no sean parte en el expediente

²²Un sector doctrinal ha defendido que en casos de producción de daños al dominio público hidráulico y causación de perjuicios a terceros usuarios, el titular de la autorización de vertido, si el cumplimiento del condicionado es diligente, no deberá responder ni en vía administrativa, ni tampoco en vía civil porque la responsabilidad se traslada a la Administración. En este sentido, ARIAS DÍAZ, M. D., "Daños al medio ambiente derivados de vertidos a las aguas", en RUIZ-RICO RUIZ, G. (coord.), *La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, Jaén, Universidad de Jaén, 1995, p. 409; JORDANO FRAGA, J., "La responsabilidad de la Administración con ocasión de los daños al medio ambiente", en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 119, 1990, p. 101; y SANZ RUBIALES, I., *Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 205. Sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración en esta materia, *vid.* el apartado VI.2.2.2 de este mismo capítulo. Para GALERA RODRIGO, S., *La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales*, Madrid, Montecorvo, 2001, no descarta que "el particular que, al amparo de una autorización administrativa, ejerce una actividad y, manteniéndose dentro de las condiciones autorizadas, es condenado por la jurisdicción civil a satisfacer una indemnización por los daños causados pueda repercutir dicha obligación sobre la Administración, ejercitando una acción de responsabilidad" (p. 173).

²³Sobre esta cuestión, *vid. infra* el capítulo XIII, apartados XIII.3.1.1 y XIII.3.4, de la tercera parte de este trabajo.

²⁴LOPERENA ROTA, D., "Los principios del Derecho Ambiental", *cit.*, p. 65.

²⁵SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo*, vol. II, 2ª edición, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2000 [1999], p. 277.

²⁶La doctrina coincide en señalar que las autorizaciones se otorgan "sin perjuicio de tercero", lo que también será aplicable a las autorización de vertido. *Vid.* por todos SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, pp. 204-205.

²⁷Sobre la cláusula "sin perjuicio de tercero", *vid.* FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1973, pp. 110 y ss. y ÁLVAREZ RICO, M., *Las concesiones de aguas públicas superficiales*, Madrid, Montecorvo, 1970, p. 143, que la califica como "conditio iuris".

administrativo, puesto que se establece precisamente sólo con referencia a los mismos, pero, no puede tener el alcance de eliminar las garantías establecidas por la legislación general respecto a aquellos otros interesados que personados en el expediente han sido reconocidos por la Administración como parte interesada, deduciéndose en consecuencia, que la autorización administrativa que se concede en materia de aguas residuales para efectuar su vertido, dado su esencial carácter de establecerse sobre propiedad privada, como así se consigna en el Acuerdo impugnado, no puede lesionar el derecho de dominio del particular personado como titular de la finca por la que discurre el colector no presta su consentimiento y se opone a su establecimiento, pues, el respeto a la propiedad es uno de los límites que no puede ser desconocido por la Comisaría de Aguas al conceder autorizaciones de esa clase, por ser evidente que por las disposiciones generales del Código Civil, la propiedad privada debe ser respetada por todos, incluso, los estados posesorios no deben ser alterados por la Administración, pudiendo el particular que se considere lesionado utilizar todos los medios y recursos que en derecho le correspondan, uno de éstos es el de oponerse y recurrir a su otorgamiento no obstante haberse efectuado el pronunciamiento de la Administración con la fórmula de 'sin perjuicio de tercero' y no poder considerarse comprendida en la autorización más que lo que la Comisaría de Aguas tiene potestad para otorgar, pero no es suficiente decir que la Administración se limita a declarar el derecho al vertido a través de un colector privado cuyo uso aparece ha sido adquirido por Cooperativa solicitante y beneficiaria" (considerando 2º).

VI.2.1.4. La autorización de vertido y la responsabilidad penal: la autorización válida otorgada conforme a la normativa administrativa excluye la responsabilidad penal

Si en el ámbito civil la existencia de una autorización de vertido no excluye *per se* la existencia de responsabilidad, en el ámbito penal, esta autorización, si es válida y, por tanto, ha sido otorgada conforme a la normativa administrativa y se respeta su condicionado escrupulosamente, consideramos que impediría que su titular incurriese en responsabilidad. En efecto, faltaría uno de los elementos normativos del tipo, exigidos por el art. 325 Código Penal: la contravención de la normativa administrativa²⁸. Cuestión distinta es que estemos ante una autorización nula de pleno derecho o que su titular se exceda de lo autorizado. En estos casos, no se excluiría la aplicación de la responsabilidad penal, si concurren los

²⁸En esta línea CONDE-PUMPIDO TOURÓN, C., "Complementariedad de la tutela penal y la administrativa sobre el medio ambiente. Problemas que suscita desde la perspectiva del Derecho Penal", en PICÓ LORENZO, C. (dir.), *Las fronteras del Código Penal de 1995 y el Derecho Administrativo sancionador*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1997, p. 466, y TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, en cuya opinión "La autorización del vertido tiene por objeto primario constatar que la actividad propuesta es conforme al Ordenamiento jurídico, por lo que parece excluir la posibilidad de que la conducta adecuada a la autorización sea considerada constitutiva del delito" (p. 883). En cambio, DE LA MATA BARRANCO, N., *Protección penal del ambiente y accesoriedad administrativa. Tratamiento penal de comportamientos perjudiciales para el ambiente amparados en una autorización administrativa ilícita*, Barcelona, Cedecs, 1996, considera que la existencia de una autorización administrativa lícita, cuando la actividad lesiona el bien jurídico penalmente protegido, no excluye la aplicación del tipo penal, ni legitima las actividades que se lleven a cabo amparándose en ella, porque la autorización no habrá cumplido su función y, en consecuencia, deberá ser revisada por el Juez Penal. Sobre los efectos y la repercusión de las autorizaciones de vertido ilícitas en el ámbito penal me remito *in totum* al libro citado de DE LA MATA BARRANCO. Asimismo, en relación a esta cuestión debe advertirse de la responsabilidad penal en que, de acuerdo con el art. 329 Código Penal, pueden incurrir las autoridades o funcionarios públicos que, a sabiendas, hubieren informado favorablemente la concesión de licencias manifiestamente ilegales que autoricen el funcionamiento de las industrias o actividades contaminantes o hubiesen resuelto o votado a favor de su concesión, a sabiendas de su injusticia.

elementos exigidos por el art. 325 Código Penal (existencia de un acto de contaminación, contravención de las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente y riesgo de perjuicio grave al equilibrio de los sistemas naturales o a la salud de las personas). La existencia de autorización carecería, por tanto, de relevancia a efectos de la exclusión de responsabilidad penal²⁹. Ahora bien, quedaría excluida la posibilidad de punición penal (por ausencia de culpabilidad, no de tipicidad) en aquellos casos en que el particular confíe en la autorización concedida, desconociendo su ilicitud³⁰.

VI.2.1.5. Las consecuencias jurídicas de la realización de vertidos susceptibles de contaminar el dominio público hidráulico sin autorización administrativa previa

Hasta ahora nos hemos referido exclusivamente a los efectos que para el titular de la autorización de vertido desencadena su otorgamiento, tanto en la esfera administrativa, como en la civil y en la penal. Este análisis no quedaría completo, sin embargo, sin plantear las consecuencias jurídicas que, tanto en el ámbito administrativo como en el penal, podrían derivarse de la realización de vertidos susceptibles de provocar la contaminación de las aguas y cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, sin disponer de la autorización administrativa a cuya obtención obliga el art. 100 TRLA (*ex art. 92 LA*, modificado por la LMLA).

A. En el ámbito administrativo

La ausencia de la autorización administrativa de vertido, siendo necesaria, da lugar a diferentes consecuencias jurídicas en el plano administrativo. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que, como ya vimos, de acuerdo con el art. 103 TRLA (*ex art. 95 LA*), las autorizaciones administrativas sobre establecimiento, modificación o traslado de instalaciones o industrias que originen o puedan originar vertidos se otorgan condicionadas a la obtención de la correspondiente licencia para verter. Asimismo, la falta de la autorización de vertido impedirá la obtención de otras autorizaciones a otorgar por la Administración Local (por ejemplo, la licencia de obras o la licencia de actividades clasificadas) u otras Administraciones -estatal o autonómica- (por ejemplo, en materia de residuos), ya que su otorgamiento se configura como requisito previo y preceptivo³¹. Su concesión sin la existencia precedente de la autorización de vertido daría lugar a su nulidad de pleno derecho³².

En segundo lugar, el TRLA [art. 105 (*ex art. 97 LA*, modificado por la LMLA)], en caso de comprobación de la existencia de un vertido no autorizado, la Administración podrá incoar

²⁹Excepto en el caso de que el administrado no conociese la ilicitud de la autorización y no hubiese participado en su obtención, supuesto que excluiría la tipicidad. Sobre estas cuestiones, *vid.* DE LA MATA BARRANCO, N., "Protección penal del ambiente y accesoriadad administrativa. Tratamiento penal de comportamientos perjudiciales para el ambiente amparados en una autorización administrativa ilícita", *cit. Vid.* también el capítulo siguiente, apartado, VII.2.

³⁰CONDE-PUMPIDO TOURÓN, C., "Complementariedad...", en PICÓ LORENZO, C. (dir.), "Las fronteras del Código Penal de 1995 y el Derecho Administrativo sancionador", *cit.*, p. 466.

³¹*Vid. supra* el capítulo IV, apartados IV.4.5.1 y IV.4.5.2, de la tercera parte de este trabajo.

³²De acuerdo con el art. 62.1.f) LRJAP, son nulos de pleno derecho "los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición".

un procedimiento sancionador³³ y de determinación del daño causado a la calidad de las aguas y liquidar el canon de control de vertido -no vinculado, como sucedía con el anterior canon de vertido, a la existencia de autorización- y, complementariamente, acordar la iniciación de un procedimiento de autorización del vertido, cuando éste sea susceptible de legalización y de declaración de caducidad de la concesión de aguas, en caso de que resulten daños muy graves en el dominio público hidráulico³⁴.

En tercer lugar, el art. 106 TRLA (*ex art. 98 LA*) habilita al Gobierno, en el ámbito de sus competencias, para "ordenar la suspensión de las actividades que den origen a vertidos no autorizados, de no estimar más procedente adoptar las medidas precisas para su corrección, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o administrativa en que hubieran podido incurrir los causantes de los mismos"³⁵.

B. En el ámbito penal: la configuración de la ausencia de autorización como tipo agravado

Los efectos jurídicos de la falta de autorización de vertido no se limitan al ámbito administrativo que, hasta ahora, ha centrado nuestra atención, sino que se prolongan también a la esfera penal. Su ausencia puede encuadrarse en el art. 326 Código Penal como un subtipo agravado. Este precepto impone la pena superior en grado cuando "la industria o actividad funcione clandestinamente, sin haber obtenido la preceptiva autorización o aprobación administrativa de sus instalaciones"³⁶. Aun cuando no se menciona

³³De acuerdo con el art. 116.f) TRLA (*ex art. 108 LA*) se considerarán infracción administrativa "Los vertidos que puedan deteriorar la calidad del agua o las condiciones de desagüe del cauce receptor, efectuados sin contar con la autorización correspondiente".

³⁴Sobre estas facultades de la Administración Hidráulica, *vid.* el apartado VI.2.2.1 de este mismo capítulo.

³⁵*Vid.* también art. 264.2 y 3 RDPH. En la misma línea, el art. 68.1 Ley canaria 12/1990, de 26 de julio (BOCAN núm. 94, de 27 de julio de 1990) prevé que "El Consejo Insular de Aguas ordenará la inmediata suspensión de las actividades que den origen a vertidos no autorizados. Asimismo, requerirá a sus causantes la adopción de las medidas precisas para su corrección, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal y administrativa en que hubieran podido incurrir". Y su art. 68.2 que "Si, además, el vertido fuese contaminante y no susceptible de corrección, el Gobierno de Canarias decretará la clausura de las instalaciones". El Decreto de Canarias 174/1994, de 29 de julio, ha desarrollado estas medidas a adoptar en caso de vertidos contaminantes no autorizados. Así, su art. 27 prevé la suspensión cautelar de la actividad cuando el Consejo Insular tuviera conocimiento de la existencia de un vertido no autorizado y la apertura de un expediente destinado a determinar su cantidad, composición, peligrosidad y tiempo transcurrido desde el comienzo del vertido; la actividad de la que procede; los efectos provocados por el vertido al medio natural, durante su emisión; y su posible legalización, con o sin medidas correctoras. La suspensión vendrá acompañada de las medidas de obligada adopción por el interesado, o, en su sustitución, por el propio Consejo Insular, destinadas a minimizar los riesgos del vertido ya producido, o del que se siga produciendo, a pesar de la suspensión decretada. Los costes de tales medidas serán imputables al causante del vertido. El expediente de suspensión es compatible con el expediente sancionador que se derive de los hechos ya producidos, así como las responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiere lugar (art. 28). Decretada la suspensión, el titular de la actividad afectada deberá solicitar la autorización de vertido para poder reanudarla o modificar sus procedimientos hasta eliminar el vertido. En ambos casos, deberá dirigirse al Consejo Insular, acreditando los tratamientos técnicos que proyecta utilizar. Si el interesado no solicitara la autorización de vertido o no fuera posible su otorgamiento, el Consejo Insular propondrá al Gobierno la clausura de las instalaciones (art. 29), que se regula en su art. 30.

³⁶El ocultamiento a la Administración Pública de la falta de autorización administrativa de vertido, ya sea para la ilegal obtención de la actividad, ya sea para ocultar el hecho mismo del vertido y su control, también

expresamente, la falta de autorización de vertido, entraría, en nuestra opinión, en el art. 326 Código Penal. Así se desprende de la Sentencia del TS de 26 de septiembre de 1994³⁷, que interpreta el término "clandestinidad" como

"el funcionamiento de la industria sin haber pedido u obtenido la debida autorización, aprobación o licencia que se prevé en las distintas normas ambientales que regulan la materia" (fundamento jurídico 4º).

El hecho de que aparezca como un tipo agravado implica, en principio, que la realización de la actividad sin licencia, por sí sola no constituye delito, sino que para ello se deben cumplir todos los elementos del tipo básico recogido en el art. 325 Código Penal. De no ser así, simplemente constituiría una infracción administrativa, pero no penal, si bien puede constituir un indicio de delito, al tratarse de una actividad potencialmente contaminante de carácter ilícito y no sujeta a control administrativo³⁸.

VI.2.2. La eficacia jurídica de la autorización de vertido frente a la Administración otorgante

El análisis efectuado de la eficacia jurídica de la autorización de vertido respecto al autorizatario debe complementarse con el examen de los efectos que desencadena para la Administración otorgante y, en particular, con el análisis de la posición jurídica que ésta ostenta. Ello nos llevará a plantearnos, por un lado, el papel que a la Administración corresponde ejercer en el marco de la relación jurídica bilateral establecida con el titular, una vez otorgada la licencia, y a examinar, concretamente, las facultades que nuestro ordenamiento jurídico le confiere para garantizar los fines de tutela ambiental a cuya realización se destina la autorización de vertido (apartado VI.2.2.1). Asimismo, debemos plantearnos las posibles responsabilidades en que la Administración puede incurrir por un defectuoso ejercicio de su labor de control en el marco de la actividad autorizada (apartado VI.2.2.2).

VI.2.2.1. La Administración Pública como garante de la compatibilidad permanente de la actividad autorizada con el interés público de tutela ambiental. Instrumentos a su alcance

Ya hemos señalado que la autorización de vertido se configura como un título de carácter dinámico, que, con el fin de garantizar la permanente compatibilidad del interés privado en la realización de una determinada actividad económica con el interés público, representado por la protección del medio ambiente hídrico, debe adaptar la actividad autorizada a la

constituiría un subtipo agravado recogido en el art. 326.c) Código Penal ("Que se haya falseado u ocultado información sobre los aspectos ambientales de la misma").

³⁷Sentencia del TS de 26 de septiembre de 1994 (Penal; ponente: Excmo. Sr. D. Roberto Hernández Hernández; Aranzadi 7194). Otras Sentencias anteriores, en cambio, habían entendido que efectuar vertidos sin autorización no podía equipararse a "clandestinidad". *Vid.* las Sentencias de la AP de Barcelona, de 9 de febrero de 1993 (Penal, Sección 2ª); de la AP de Barcelona, de 3 de octubre de 1994 (Penal, Sección 10ª); y de la AP de Barcelona de 8 de marzo de 1993 (Penal, Sección 8ª), comentadas por TRABADO ÁLVAREZ, C., *Protección Penal del Medio Ambiente. Derecho Penal y normativa extrapenal sobre medio ambiente*, Oviedo, Septem Ediciones, 2001, pp. 80-81.

³⁸PÉREZ DE-GREGORIO, J. J., "Las autorizaciones administrativas de vertido y su incidencia en la protección del medio ambiente", en REQUERO IBÁÑEZ, J. L. (dir.), *Protección administrativa del medio ambiente*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, Cuadernos de Derecho Judicial, 1995, pp. 430-431.

normativa aplicable en cada momento y, en particular, garantizar el cumplimiento de los valores límite de emisión, de las normas de calidad y de los objetivos ambientales exigibles. A la Administración Hidráulica, como consecuencia de la relación jurídica continuada que se instaura con el titular de la autorización, incumbe, en aras de la protección del interés general, no sólo el control *ex ante*, con carácter previo a la realización del vertido, sino también el control *ex post* sobre el cumplimiento de las condiciones fijadas en la propia autorización. De otra manera, podría saltarse fácilmente el cumplimiento del condicionado establecido. Aparece, así, como garante de la compatibilidad permanente de la actividad autorizada con el interés público de tutela ambiental y puede, no sólo controlar el desarrollo de la actividad³⁹, sino ejercer una serie de facultades atribuidas por el ordenamiento jurídico, si las circunstancias lo exigen. Nos referimos a la posibilidad de revisión y revocación de la autorización de vertido, así como a la explotación de instalaciones de depuración por parte de los Organismos de cuenca que, seguidamente, pasamos a examinar.

A. La revisión de la autorización de vertido

El régimen de la revisión de la autorización de vertido se recoge en el art. 104 TRLA (*ex art.* 96 LA, modificado por la LMLA), que contempla diferentes supuestos de modificación de la misma⁴⁰. Este precepto faculta a la Administración Hidráulica -estatal o autonómica- para revisar las autorizaciones de vertido en los siguientes casos:

³⁹Sobre las técnicas de seguimiento, verificación y control, *vid. infra* el capítulo XI de la tercera parte de este trabajo. Baste, por el momento, apuntar que los elementos de control del funcionamiento de las instalaciones de depuración, su periodicidad y sus características son un contenido obligatorio de las autorizaciones de vertido [art. 101.1 TRLA (*ex art.* 93 LA, modificado por la LMLA) y art. 251.c) RDPH] y que, de acuerdo con el art. 252 RDPH, independientemente de los controles impuestos en la autorización, el Organismo de cuenca podrá efectuar cuantos análisis e inspecciones estime convenientes para comprobar las características del vertido y contrastar, en su caso, la validez de aquellos controles.

⁴⁰El art. 96 LA preveía también la suspensión provisional o definitiva de la autorización de vertido ("El Organismo de cuenca podrá suspender temporalmente las autorizaciones de vertido, o modificar sus condiciones, cuando las circunstancias que motivaron su otorgamiento se hubiesen alterado, o sobrevinieran otras que, de haber existido anteriormente, habrían justificado su denegación o el otorgamiento en términos distintos. Corresponderá al Gobierno la suspensión definitiva de la autorización de vertido"). La referencia a la suspensión ha desaparecido tras la LMLA, quizás, como ha señalado SÁNCHEZ MORÓN, M., "Aspectos ambientales...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)", *cit.*, p. 106, porque sus efectos pueden conseguirse a través de la revisión entendida en un sentido amplio. En la Ley canaria 12/1990, de 26 de julio, de aguas, sí se recoge la suspensión temporal de las autorizaciones de vertido por parte del Consejo Insular, que se regula, más detalladamente, en los arts. 23 y 24 Decreto 174/1994, de 29 de julio. La suspensión temporal se prevé hasta que se adopte el acuerdo de modificación del condicionado.

En cuanto al procedimiento que debe seguirse para la revisión de la autorización de vertido, el art. 262.1 del Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH (versión de marzo de 2002) establece que el Organismo de cuenca deberá comunicar a los interesados las nuevas condiciones de autorización y concederles, en todo caso, el trámite de audiencia, conforme a la LRJAP. Por su parte, el Decreto canario 174/1994, de 29 de julio, regula minuciosamente el procedimiento que deberá seguirse para la modificación de las autorizaciones de vertido, incluyendo más garantías. Este procedimiento incluye el traslado de la propuesta de condicionado al titular de la autorización que ha de ser modificada, concediéndole un plazo para formular alegaciones; sometimiento a información pública -en caso de que la modificación altere sustancialmente el título primitivo-; idénticos informes exigidos para la obtención de la autorización de vertido; y trámite de vista y audiencia del titular (art. 22 Decreto 174/1994, de 29 de julio).

- a) Cuando sobrevengan circunstancias que, de haber existido anteriormente, habrían justificado su denegación o el otorgamiento en términos distintos⁴¹.
- b) Cuando se produzca una mejora en las características del vertido y así lo solicite el interesado.
- c) Para adecuar el vertido a las normas y objetivos de calidad de las aguas que sean aplicables en cada momento y, en particular, a las que para cada río, tramo de río, acuífero o masa de agua dispongan los PPHHC.

La revisión se justifica porque estamos ante una relación jurídica de carácter continuado, en la que la Administración debe asegurar los intereses generales, tomando las medidas que resulten necesarias⁴². De ahí que, si concurren las circunstancias señaladas, la autorización podrá ser revisada y nacerá para su titular el deber de adaptarse a las nuevas condiciones establecidas. El principal problema que se plantea en estos supuestos es si la revisión debe dar o no lugar a indemnización de los titulares por los perjuicios causados. En nuestra opinión, siguiendo a SÁNCHEZ MORÓN⁴³, consideramos que sólo cabría indemnización en aquellos casos en que la revisión viniese impuesta por la revisión de los PPHHC, pero no en los restantes⁴⁴. Éste es el criterio seguido por el TRLA en materia de concesiones administrativas⁴⁵ y debe tenerse presente que la autorización de vertido, a pesar de su denominación, se asemeja mucho, en su actual configuración jurídica, a una concesión⁴⁶. Éste es, además, el criterio recogido por la legislación de aguas canaria⁴⁷.

⁴¹La autorización de vertido aparece, así, sometida a la cláusula *rebus sic stantibus*. Vid. TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, p. 903.

⁴²PONCE SOLÉ, J., "Prevención, precaución y actividad autorizatoria en el ámbito del medio ambiente. A propósito de los regímenes de autorización ambiental, licencia ambiental y comunicación previa de la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración Ambiental", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 183, 2001, p. 183.

⁴³SÁNCHEZ MORÓN, M., "Aspectos ambientales...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)", *cit.*, pp. 106-107.

⁴⁴Como advierte SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico*, Valladolid, Lex Nova, 2002, "La ausencia de indemnización por razón de modificación o revocación de la autorización de vertido ha de entenderse plenamente inserta en el tradicional carácter 'a precario' que se ha venido reconociendo a la figura autorizatoria" (p. 566, nota al pie 81).

⁴⁵El art. 65.3 TRLA (ex art. 63.3 LA) prevé que, en el caso de producirse la revisión de la concesión de aguas, el concesionario perjudicado únicamente tendrá derecho a indemnización, de conformidad con lo dispuesto en la legislación general de expropiación forzosa, cuando la revisión venga exigida por la adecuación a los Planes Hidrológicos. De todas formas el Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH (versión de marzo de 2002) que hemos consultado, en su art. 262.2, prevé que "La revisión de la autorización no dará lugar a indemnización".

⁴⁶Vid. *infra* el capítulo VIII de la tercera parte de este trabajo.

⁴⁷El art. 21.1 Decreto canario 174/1994, de 29 de julio, recoge la regla general de la indemnización de los perjuicios que puedan derivarse como consecuencia de la modificación de la autorización de vertido (si bien constituirá motivo de prelación de primer orden para acceder a los auxilios destinados a obras hidráulicas de iniciativa pública o privada, según el caso) y el art. 21.2 prevé que los cambios en la planificación hidrológica podrán determinar, asimismo, la modificación de las autorizaciones de vertido sin derecho a indemnización. Ahora bien, en este último caso, habrá de indemnizarse a los afectados por los daños y perjuicios que se les produzcan, si la aprobación o revisión de un instrumento de planificación hidrológica restringe las facultades que ya estuvieran ejercitándose al amparo de la legislación, la planificación o actos administrativos anteriores (salvo aquellos daños que se deriven, en cantidad o en calidad, de las variaciones naturales del acuífero).

Asimismo, en casos excepcionales, por razones de sequía o en situaciones hidrológicas extremas, los Organismos de cuenca podrán modificar, con carácter general, las condiciones de vertido a fin de garantizar los objetivos de calidad. Esta modificación tampoco será indemnizable, por constituir una limitación general de los derechos de los titulares, por causa de fuerza mayor⁴⁸.

B. La revocación de la autorización de vertido

Aunque el punto de partida en nuestro ordenamiento jurídico es la irrevocabilidad de los actos administrativos favorables o declarativos de derechos, el incumplimiento de alguna de las condiciones de la autorización de vertido faculta a la Administración -estatal o autonómica⁴⁹, dependiendo del tipo de cuenca- para iniciar un procedimiento de revocación [art. 105.2.a) TRLA (*ex art. 97 LA, modificado por la LMLA*)⁵⁰]⁵¹. En cualquier caso, se trata de una decisión discrecional, ya que el TRLA no impone su obligado ejercicio (de acuerdo con el TRLA el Organismo de cuenca "podrá" acordar el inicio de un procedimiento de revocación). El RDPH (art. 262.2)⁵² exige como presupuesto de la revocación de la autorización por incumplimiento de sus condiciones, además de la existencia de un incumplimiento debidamente probado, un requerimiento del Organismo de cuenca a los interesados, fijándoles un plazo para regularizar su situación, sin perjuicio de la imposición de la sanción que, en su caso, proceda. Transcurrido dicho plazo sin resultado positivo, se iniciará el expediente de caducidad de la autorización, en el que será preceptivo

⁴⁸SÁNCHEZ MORÓN, M., "Aspectos ambientales...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)", *cit.*, p. 107.

⁴⁹La competencia para la revocación de la autorización de vertido se atribuye por el TRLA al Organismo de cuenca o equivalentes autonómicos. Para TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, 911, en la medida en que el TRLA reserva al Gobierno la competencia para ordenar la suspensión de actividades que originan vertidos no autorizados, hubiera sido más congruente atribuir la competencia para la revocación, si conlleva la suspensión de la actividad causante del vertido, al Gobierno.

⁵⁰La revocación de las autorizaciones de vertido por incumplimiento de sus condiciones también se recoge en el art. 67 Ley canaria 12/1990, de 26 de julio, de aguas, y en los arts. 25 y 26 Decreto 174/1994, de 29 de julio.

⁵¹La revocación de la autorización es calificada, mayoritariamente como revocación-sanción, considerándose como sanción administrativa. *Vid.*, por ejemplo, CUCHILLO FOIX, M., "Nulidad y revocación de licencias por motivos relacionados con la protección del medio ambiente", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Madrid, Civitas, 1996, p. 515. Ahora bien, en el caso de la autorización de vertido, la revocación no tiene naturaleza sancionadora y opera, por tanto, al margen del procedimiento sancionador. Así lo advierten SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 184, que también señala que quedaría al margen del procedimiento de revisión de oficio; y TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, 910. También VERA JURADO, D. J., *La disciplina ambiental de las actividades industriales*, Madrid, Tecnos, 1994, p. 198, nota al pie 79, señala que la legislación de aguas otorga exclusivamente el carácter de sanción a las multas. Así se deriva también de la Sentencia del TC 181/1990, de 15 de noviembre, en la que el TC, tras afirmar que "la revocación de una licencia constituye una actuación administrativa que en ocasiones tiene una dimensión sancionatoria y otras no", advierte que "cuando la revocación de una licencia, al igual que su no otorgamiento, se base en el incumplimiento de los requisitos establecidos por el ordenamiento para el desarrollo de la actividad pretendida, no cabe afirmar que se esté una medida sancionatoria, sino de una simple aplicación del ordenamiento por parte de la Administración competente, tarea en la que el margen de apreciación es escaso" (fundamento jurídico 4º).

⁵²Idénticas previsiones se recogen en el art. 263 Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH.

el trámite de audiencia a los interesados. Practicadas las informaciones que se estimen procedentes, entre las que necesariamente figurará el dictamen -no vinculante- del Consejo del Agua correspondiente, el Organismo de cuenca dictará resolución en la que se podrá revocar la autorización concedida⁵³.

En casos especialmente graves de incumplimiento de las condiciones -o de inexistencia de autorización- de los que resulten daños muy graves en el dominio público hidráulico⁵⁴, el Organismo de cuenca también podrá declarar la caducidad de la concesión de aguas [art. 105.2.c) TRLA (*ex art. 97 LA*, modificado por la LMLA)]⁵⁵. Tanto la revocación como la declaración de caducidad no darán derecho a indemnización.

C. La explotación de las instalaciones de depuración por el Organismo de cuenca

El art. 107 TRLA (*ex art. 99 LA*)⁵⁶ faculta al Organismo de cuenca para "hacerse cargo directa o indirectamente, por razones de interés general y con carácter temporal, de la explotación de las instalaciones de depuración de aguas residuales, cuando no fuera procedente la paralización de las actividades que producen el vertido y se derivasen graves inconvenientes del incumplimiento de las condiciones autorizadas". En este caso, la Administración reclamará del titular de la autorización, incluso por vía de apremio, las cantidades necesarias para modificar o acondicionar las instalaciones en los términos previstos en la autorización y los gastos de explotación, mantenimiento y conservación de las instalaciones⁵⁷.

⁵³Un supuesto particular de revocación de la autorización de vertido se recoge en el art. 271 RDPH, para el caso de autorizaciones de vertido otorgadas a empresas de vertido. En estos supuestos, la revocación se podrá producir por las causas ya mencionadas y por aquellas que sean de aplicación entre las establecidas, para la resolución del contrato, por la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. Si se produjese dicha revocación y no fuese posible la subrogación en otra empresa de vertido, el Organismo de cuenca podrá acordar la suspensión del vertido o proponer la paralización de la actividad. Asimismo, podrá hacerse cargo, directa o indirectamente, de la explotación de las instalaciones. Independientemente de lo anterior, el Organismo de cuenca podrá promover la constitución de una comunidad de usuarios que integre a los causantes de los vertidos, que se constituirá en titular de la autorización. En tanto se regulariza la nueva situación, las tarifas correspondientes serán percibidas por el Organismo de cuenca y exigibles incluso por vía de apremio. En todo caso, la revocación de la autorización otorgada a una empresa de vertidos podrá llevar aparejada la pérdida de la fianza constituida, previa la tramitación del correspondiente expediente con audiencia del interesado. *Vid.* también el art. 37 Decreto canario 174/1994, de 29 de julio.

⁵⁴De acuerdo con el art. 263 RDPH "Se considerarán casos especialmente graves de incumplimiento del condicionado aquellos en los que se produzcan daños importantes a cultivos, flora, fauna o puedan afectar sensiblemente a la salud pública".

⁵⁵De acuerdo con el art. 263 RDPH, la declaración de caducidad de la concesión se decretará con arreglo a los arts. 161 y ss. RDPH.

⁵⁶*Vid.* también arts. 68 y 69 Ley canaria 12/1990, de 26 de julio, de aguas, y arts. 43 y 44 Decreto 174/1994, de 29 de julio. *Vid.* capítulo IV, apartado IV.3.4.2 *in fine*, de la tercera parte de este trabajo.

⁵⁷Con arreglo al art. 266 RDPH, cuando el Organismo de cuenca compruebe el mal funcionamiento de una estación depuradora de aguas residuales correspondiente a un vertido autorizado y se den las circunstancias señaladas, procederán, sin perjuicio de la sanción que pudiera corresponder, las siguientes actuaciones:

-Comunicación a los interesados de los hechos advertidos para que tomen las medidas necesarias o introduzcan las modificaciones que permitan el correcto funcionamiento de las instalaciones, fijándose los plazos convenientes para ello.

-Decisión del Organismo de cuenca de hacerse cargo directamente de la explotación de la estación depuradora por un tiempo determinado, pero prorrogable a su criterio, en caso de que por el procedimiento anterior no

VI.2.2.2. ¿Responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños causados por vertidos autorizados?

Acabamos de señalar las importantes potestades de que dispone la Administración, en el marco de la relación jurídica bilateral nacida de la autorización, para garantizar la compatibilidad de la actividad privada con el interés público. Debemos plantear ahora en qué posición queda la Administración si la realización de vertidos autorizados ocasiona daños a terceros. Esto es, si se le puede exigir responsabilidad por daños provocados por vertidos que cuentan con autorización administrativa. Hemos señalado con anterioridad que la autorización de vertido cuyas prescripciones se cumplan estrictamente no excluye, de acuerdo con reiterada jurisprudencia, la responsabilidad civil del titular por los daños que puedan causarse como consecuencia de los mismos. Se trata ahora de determinar si, en caso de existencia de licencia y de cumplimiento de la misma⁵⁸, la Administración debe o no responder por los daños que el titular de la autorización de vertido ocasione a terceros. Esto nos sitúa de lleno en la órbita de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública⁵⁹, prevista en el art. 106.2 CE y desarrollada en la LRJAP (arts. 139 y ss.) y, concretamente, en la problemática suscitada en aquellos supuestos en que el daño proviene de una actividad privada.

Para el análisis de esta cuestión debemos partir de dos premisas. Por un lado, la autorización únicamente genera un vínculo entre la Administración y su titular, no frente a terceros, por lo que las relaciones entre éstos y el autorizatario se regulan por el Derecho privado, circunstancia que podría llevarnos a excluir la responsabilidad de la Administración en estos casos⁶⁰. Por otro, no podemos olvidar cuál es la función primaria que se atribuye a la

fuera posible la consecución del fin perseguido. Esta decisión deberá notificarse a los interesados, concediéndoles trámite de vista y audiencia del expediente incoado al efecto.

-Si el Organismo de cuenca optase por hacerse cargo de modo indirecto de la explotación de las instalaciones, podrá contar para ello con la colaboración de las empresas de vertido o de cualquier otro ente público o privado que considere idóneo.

-Cuando el Organismo de cuenca considere procedente la paralización de las actividades que producen el vertido, hará la oportuna propuesta a la autoridad competente en cada caso (aunque no se determina quién tiene la competencia, podría sostenerse, como ha hecho SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, que sea el Consejo de Ministros, por aplicación analógica del art. 264.3 RDPH).

⁵⁸Cuestión distinta es que el titular de la autorización de vertido incumpla su condicionado y vaya más allá de lo permitido, contaminando y provocando daños a un tercero, en cuyo caso, la responsabilidad corresponderá en exclusiva al mismo y no a la Administración. *Vid.* ARIAS DÍAZ, M. D., "Daños al medio ambiente...", en RUIZ-RICO RUIZ, G. (coord.), "La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español", *cit.*, p. 409. Todo ello, sin perjuicio de que, en algunos casos pueda plantearse la posibilidad de responsabilidad por "culpa in vigilando", posibilidad a la que nos referimos más adelante.

⁵⁹Una buena parte de la doctrina ha advertido que la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública no constituye un instrumento jurídico adecuado para lograr una reparación del medio ambiente en sí mismo considerado y ha señalado las dificultades para la viabilidad de la aplicación de esta institución en este campo. En este sentido, *vid.* REQUERO IBÁÑEZ, J. L., "El Derecho Administrativo y la responsabilidad por daños medioambientales", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 141, 1995, p. 135 y ZAMBONINO PULITO, M., "La Administración y la reparación ambiental (Consideraciones sobre la responsabilidad de la Administración por daños al ambiente)", en *Revista de Administración Pública*, núm. 156, 2001, pp. 416 y ss.

⁶⁰LAGUNA DE PAZ, J. C., "Responsabilidad de la Administración por daños causados por el sujeto autorizado", en *Revista de Administración Pública*, núm. 155, 2001, p. 27.

autorización de vertido. Los vertidos se someten a autorización administrativa con el fin de que la Administración controle en todo momento su realización y garantice la composición de intereses públicos y privados. Desde esta perspectiva, no cabría excluir completamente la responsabilidad administrativa "cuando los perjuicios resulten del deficiente ejercicio de sus competencias, al otorgar la autorización, o al inspeccionar y controlar el desarrollo de la actividad autorizada (*culpa in vigilando*)"⁶¹.

Partiendo de estas consideraciones creemos, por una parte, que, desde el momento en que la Administración otorga una autorización de vertido -tras un detenido examen de las circunstancias fácticas que lo envuelven y después de fijar las condiciones en que podrán realizarse las evacuaciones-, asume de forma expresa los efectos del vertido ajustado al condicionado sobre el dominio público hidráulico⁶². Por ello, consideramos que no puede descartarse completamente la imputación del daño a la Administración cuando éste sea causado por una actividad que cumple escrupulosamente la autorización administrativa⁶³. Si el daño llega a producirse, significará que la Administración no valoró correctamente los presupuestos normativos al otorgar la autorización o que, estando facultada para ello, no exigió, como medida preventiva, la adopción de medidas correctoras sobre una actividad que devino peligrosa⁶⁴.

Por otra, en la medida en que la Administración tiene el deber de control, vigilancia e inspección respecto de las actividades sujetas a autorización, con el fin de reducir o eliminar los riesgos que para la colectividad llevan aparejados los vertidos, creemos que tampoco puede descartarse *a priori* la existencia de responsabilidad administrativa por *culpa in vigilando* o *in omitendo*⁶⁵, cuando incumpla sus deberes de vigilancia y control⁶⁶.

⁶¹LAGUNA DE PAZ, J. C., "Responsabilidad...", *cit.*, p. 28. La posibilidad de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en el campo del medio ambiente por los daños en los que, sin ser autora material, ha participado, por acción u omisión, ha sido reconocida, entre otros, por MARTÍN REBOLLO, L., "Medio ambiente y responsabilidad de la Administración", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 11, 1976, p. 650-652.

⁶²Ésta es la posición mantenida por SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 218.

⁶³En este sentido, JORDANO FRAGA, J., "La responsabilidad...", *cit.*, p. 101. Por su parte, ARIAS DÍAZ, M. D., "Daños al medio ambiente...", en RUIZ-RICO RUIZ, G. (coord.), "La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español", *cit.*, p. 409, considera que habrá responsabilidad administrativa cuando la Administración, produciéndose algún error de cálculo en cuanto a los niveles máximos autorizados, autoriza vertidos que pueden provocar la contaminación del medio acuático, aun sin ser la productora del vertido ni haber incurrido en negligencia a la hora de vigilar el estado del agua; en los casos en que se produzcan daños como consecuencia de la reacción de los vertidos autorizados con otros vertidos también autorizados; cuando se produzca un cambio fortuito en el nivel de agua del río o embalse, aumentando los niveles de contaminación del agua y ocasionando perjuicios a terceros.

⁶⁴GALERA RODRIGO, S., "La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales", *cit.*, p. 171-172.

⁶⁵*Vid.* JIMÉNEZ BLANCO, A., "Responsabilidad administrativa por culpa *in vigilando* o *in omitendo*", en *Poder Judicial*, núm. 2, 1986. En contra de la atribución de responsabilidad a la Administración por culpa *in vigilando* se pronuncia MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, Madrid, Trivium, 1991, p. 174.

⁶⁶En la Sentencia de 11 de octubre de 1975 (Contencioso-Administrativo; ponente: Excmo. Sr. D. José Gabaldón López; Aranzadi 4572), el TS reconoce la responsabilidad de la Administración en un supuesto de contaminación de las aguas, señalando que "(...) la omisión de actividad administrativa obligada ha sido, en

Ahora bien, la aceptación de la posibilidad de que pueda existir responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños causados por actividades que disponen de autorización de vertido en los casos mencionados no impide que, al mismo tiempo, señalemos las dificultades prácticas con que va a encontrarse esta institución en este campo. Así, deberá acreditarse, necesariamente, la concurrencia de todos los elementos exigibles por nuestro ordenamiento jurídico: la existencia de un daño antijurídico, efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas; la prueba de la relación de causalidad; y la imputación del daño. Y es aquí donde pueden encontrarse algunos obstáculos importantes, sobre todo en orden a probar el nexo causal y la imputabilidad de los daños a la Administración⁶⁷. Para MARTÍN REBOLLO, la clave estaría en la función interventora que corresponde a la Administración y se reconduciría técnicamente al tema de la relación de causalidad⁶⁸. En cualquier caso, el fundamento de la responsabilidad se encontraría en el específico deber de la Administración de autorizar únicamente aquellos vertidos que reúnan las características necesarias para garantizar su compatibilidad con el interés público objeto de protección y en el deber de control, vigilancia e inspección que el ordenamiento jurídico le encomienda respecto de las actividades sujetas a autorización⁶⁹.

VI.3. Breve referencia a las autorizaciones de vertido a sistema de saneamiento

Hasta ahora nos hemos centrado en la eficacia jurídica de las autorizaciones de vertidos realizados al dominio público hidráulico, reguladas en el TRLA y en el RDPH, que instauran una relación jurídica de tracto sucesivo entre Administración otorgante y titular. Vamos a referirnos ahora, brevemente, a las autorizaciones de vertido al alcantarillado, sistemas colectores y/o instalaciones de depuración. En estos casos, al igual que en los ya estudiados, no nos encontramos ante autorizaciones simples, limitadas al ejercicio de un control inicial por parte de la Administración, sino que nos hallamos ante autorizaciones en cuyo seno se desarrolla un control permanente de los vertidos, mientras dure el ejercicio de la actividad. De ellas nace una relación jurídica continuada entre la Administración concedente y el sujeto beneficiario de la misma de la que surgen derechos y obligaciones para ambas partes. Así se desprende de las normas autonómicas reguladoras de este tipo de vertidos y de las propias Ordenanzas Locales. Por un lado, el titular está obligado a

*este caso, causa inmediata del daño". Y considera que "(...) la Administración actúa respecto de conductas de particulares y por tanto subsistiendo la responsabilidad de éstos frente a otros por los perjuicios que con su actuación puedan causarles, sin perjuicio de la que recaiga sobre la Administración cuando su conducta u omisión haya sido causa y no simple ocasión del perjuicio, como ocurrió en este caso, al obstaculizar el conocimiento de los responsables con incumplimiento de una propia resolución adoptada para ello". Vid. SOSA WAGNER, F., "Responsabilidad de la Administración en un supuesto de contaminación de aguas", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 12, 1977, pp. 147-152.*

⁶⁷Vid. LAGUNA DE PAZ, J. C., "Responsabilidad...", *cit.*, *in totum*. Además, debe tenerse presente que, después de la reforma introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero, el art. 141.1 LRJAP dispone que no serán indemnizables "los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos".

⁶⁸MARTÍN REBOLLO, L., "Medio ambiente...", *cit.*, p. 650.

⁶⁹Vid. LAGUNA DE PAZ, J. C., "Responsabilidad...", *cit.*, pp. 35.36.

mantener informada a la Administración de cualquier alteración en relación a la actividad de vertido y a cumplir el condicionado de la autorización. Por otro, la Administración debe proteger los intereses generales controlando permanentemente esa actividad y adoptando las medidas necesarias en cualquier momento de esa relación.

En efecto, estamos ante licencias cuyo otorgamiento legitima a su titular para la realización de vertidos a instalaciones de saneamiento en las condiciones previamente establecidas y durante un período de vigencia limitado, variable, según los casos⁷⁰, sin perjuicio de la posibilidad de renovación. La autorización se vincula, de este modo, al cumplimiento de las limitaciones y condiciones fijadas en el acto de otorgamiento -especialmente, por lo que respecta a los valores máximos y medios de contaminación permitidos y a los sistemas de pretratamiento exigidos⁷¹-, que serán susceptibles de variación por parte de la Administración competente cuando se alteren las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevengan otras que, de haber existido anteriormente, habrían justificado su denegación o el otorgamiento en términos distintos. Se reconocen, en consecuencia, a la Administración las facultades de modificación, suspensión o, incluso, revocación, si se incumplen sus condiciones, con el fin de garantizar la adecuación permanente de los vertidos a los parámetros establecidos. Así, por ejemplo, las Leyes de Asturias 5/2002, de 3 de junio, sobre vertidos de aguas residuales industriales a los sistemas públicos de saneamiento, y de Madrid 10/1993, de 12 de noviembre, sobre vertidos industriales al sistema integral de saneamiento, facultan a la Administración para modificar las autorizaciones de vertido si existe un cambio de circunstancias⁷² o, en su caso, suspenderlas temporalmente hasta que se normalicen dichas circunstancias⁷³. Igualmente, en algunos casos, se recoge la suspensión definitiva del vertido⁷⁴ y la posibilidad de revocación de la autorización, sin derecho a indemnización⁷⁵. Nos situamos, por tanto, ante una relación de tracto sucesivo en la que el interés general puede exigir estas actuaciones administrativas.

⁷⁰*Vid. supra*, el apartado IV.3.4.3, del capítulo IV, de la tercera parte de este trabajo.

⁷¹ Así lo establece expresamente la Ley de Madrid 10/1993, de 12 de noviembre, sobre vertidos industriales al sistema integral de saneamiento (BOCM núm. 269, de 12 de noviembre de 1993), en su art. 15.

⁷² *Vid.* también art. 2.6 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).

⁷³ *Vid.* arts. 9 y 34 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) y arts. 11 y 35 y ss. Ley de Madrid 10/1993, de 12 de noviembre, sobre vertidos industriales al sistema integral de saneamiento.

⁷⁴ Art. 38 Ley de Madrid 10/1993, de 12 de noviembre.

⁷⁵ El art. 37 Reglamento metropolitano de vertidos de aguas residuales, aprobado definitivamente por el Consejo Metropolitano de la EMSHTR de 10 de febrero de 2000, prevé la revocación de las autorizaciones de vertido otorgadas, con audiencia previa del titular, en tres casos: a) de oficio, por incumplimiento de las condiciones establecidas en este Reglamento con carácter general o de las fijadas con carácter particular en la respectiva autorización; b) como medida aparejada a una sanción impuesta de conformidad con las previsiones de este Reglamento; y c) a instancia del Ayuntamiento correspondiente y/o a instancia de la Administración ambiental.

CAPÍTULO VII. LA AUTORIZACIÓN DE VERTIDO (IV): LA PROBLEMÁTICA REGULARIZACIÓN DE LOS VERTIDOS ILEGALES. LA EMERGENCIA DE LA DISCUTIBLE FIGURA DE LAS AUTORIZACIONES PROVISIONALES DE VERTIDO Y LA APARICIÓN DE LOS PROGRAMAS DE REDUCCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN

Hemos visto en páginas anteriores cómo el TRLA y el RDPH configuran la prohibición general de realizar vertidos contaminantes bajo reserva de autorización particular como eje sobre el cual gravita el control de la calidad de las aguas en nuestro ordenamiento jurídico. Igualmente, hemos tenido ocasión de profundizar en el régimen jurídico de las autorizaciones de vertido, a través del análisis de sus elementos, de su eficacia jurídica... y, lo que es más importante, de advertir algunas de las principales deficiencias que presenta su actual configuración jurídica en nuestro ordenamiento, tales como la indeterminación del supuesto de hecho de la autorización y, por ende, de los vertidos que la requieren con carácter previo a su realización; las imperfecciones con que se regulan los límites cualitativos y cuantitativos del vertido; la absoluta insuficiencia de la regulación actual de los vertidos a instalaciones de saneamiento; o la deficiente articulación de esta licencia con otros títulos administrativos exigibles. En este capítulo y en el siguiente vamos a continuar profundizando en el análisis de la autorización de vertido a partir del examen de dos problemas concretos que, en nuestra opinión, plantea el diseño actual de esta institución y que se unen a los ya señalados en otras partes de este trabajo.

Nos referimos, por una parte, a la espinosa y controvertida cuestión de la regularización de los vertidos ilegales. Este tema ha dado lugar a la aprobación de algunas normas concretas cuyo objeto último es conseguir la progresiva adecuación de los vertidos no autorizados o ilegales al nuevo régimen jurídico instaurado, en su momento, por la LA (hoy, el TRLA) y que ha dado lugar, de un lado, al surgimiento de una figura de perfiles oscuros y carente de toda previsión legal, cual es la autorización provisional de vertido, que tan importante y rica problemática jurídica está planteando. De otro, ha abierto la puerta a la utilización masiva, en este ámbito, de los denominados programas de reducción de la contaminación, de regularización o de descontaminación gradual, incorporados expresamente en la LA, tras las modificaciones introducidas en el año 1999 por la LMLA y cuya utilización puede llegar a suscitar importantes interrogantes.

Por otra, ya desde un plano dogmático, será conveniente que reflexionemos sobre la naturaleza jurídica de la autorización administrativa de vertido, problemática que también se plantea con virulencia, por los perfiles poco nítidos que presenta esta institución. Es ésta, sin embargo, una cuestión cuyo estudio abordamos en el capítulo siguiente.

En este capítulo, vamos a centrarnos, por tanto, en el análisis de la problemática señalada en primer lugar, esto es, la regularización de los vertidos ilegales y las imperfecciones de la regulación aprobada a estos efectos. Para ello, vamos a referirnos, en primer lugar, a la solución prevista en la legislación de aguas para resolver el problema de la adecuación de los vertidos ilegales a las previsiones normativas (apartado VII.1). En segundo lugar, nos centraremos en el análisis de las dos figuras que han surgido del régimen de adecuación de los vertidos ilegales (las autorizaciones provisionales de vertido -apartado VII.2-, haciendo

especial énfasis en las deficiencias que presenta su actual configuración jurídica, y los programas de reducción de la contaminación -apartado VII.3-).

VII.1. El problema de la adecuación de los vertidos a la legislación de aguas: la excesiva prolongación de un régimen de provisionalidad

La regulación detallada de las autorizaciones de vertido que, en su momento, introdujeron la LA y el RDPH y, en particular, las novedosas y mayores exigencias allí introducidas en relación al régimen anterior, por influencia directa del Derecho comunitario, necesariamente habría de afectar a las actividades ya existentes que venían realizando vertidos, bien sin autorización, bien al amparo de autorizaciones otorgadas de acuerdo con el RPAC y las Órdenes Ministeriales que lo desarrollaron¹. En particular, se hacía necesario el establecimiento de un régimen transitorio para la adecuación gradual de los vertidos ya existentes al nuevo marco normativo. De ahí que fuese una exigencia ineludible la previsión de mecanismos adecuados que permitiesen la adecuación de los vertidos no autorizados o ilegales al nuevo régimen jurídico instaurado por la LA. Sin embargo, las previsiones de la LA y del RDPH al respecto fueron notoriamente insuficientes, habida cuenta que no incluyeron, como deberían haber hecho, un régimen transitorio (apartado VII.1.1). Esta circunstancia dio lugar a la adopción de la Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1986, por la que se dictan normas complementarias en relación con las autorizaciones de vertido de aguas residuales² y que, a pesar de su marcado carácter provisional, ha prolongado su vigencia hasta el momento actual, lo que no deja de ser a todas luces cuestionable (apartado VII.1.2). Las carencias mostradas por esta Orden y su ineficacia por lo que respecta al cumplimiento del objetivo perseguido hizo necesaria, casi diez años después, la aprobación del Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sobre medidas de regularización y control de los vertidos³ (apartado VII.1.3), tras el cual aún no ha sido definitivamente cerrada esta cuestión que, después de más de quince años de vigencia de la LA aún hoy continúa coleando, convirtiendo casi en problema permanente lo que no debería haber sido más que es una cuestión claramente transitoria. La LMLA ha aportado nuevos elementos de reflexión en torno a esta cuestión, introduciendo algunas novedades significativas en la LA, hoy recogidas en el TRLA (apartado VII.1.4). Tampoco las normas autonómicas de contenido hídrico han permanecido ajenas a esta cuestión (VII.1.5), de la cual se han hecho eco también las normas reguladoras de las autorizaciones de vertido a sistema de saneamiento, tanto autonómicas como locales (VII.1.6). A todo este entramado normativo en torno a la regularización de los vertidos ilegales nos referimos a continuación.

VII.1.1. El régimen de adecuación previsto en la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico: su notoria insuficiencia

Ni la LA ni el RDPH establecieron plazo alguno para la adecuación de los vertidos ya existentes al nuevo marco jurídico instaurado, por lo que el sistema de autorizaciones desarrollado en estas normas corría el riesgo -como efectivamente ha sucedido- de resultar de escasa aplicación, si no se preveían mecanismos efectivos de adecuación gradual, con

¹Sobre la regulación de los vertidos en el RPAC, véase el capítulo III, apartado III.1.2.3, epígrafe A, de la segunda parte de este trabajo.

²BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1986.

³BOE núm. 95, de 21 de abril de 1995.

plazos temporales taxativamente marcados, que impidiesen la existencia y proliferación de vertidos en situación de ilegalidad. Sin embargo, tanto la LA como el RDPH contemplaron como situaciones de hecho las de los vertidos que no se ajustaban a la licencia concedida o la de aquellos otros carentes de autorización. Por ello, aunque no establecían un régimen transitorio, contenían algunas, aunque escuetas, previsiones en torno a la posibilidad de proceder a la progresiva adecuación de los vertidos.

En primer lugar, el art. 93.2 LA (y 250.2 RDPH) permitía que cuando el cumplimiento de los límites cuantitativos o cualitativos no fuese posible inicialmente, en la autorización pudiesen estipularse plazos para la progresiva adecuación de las características de los vertidos a los límites que en ella se fijasen⁴.

En segundo lugar, el art. 98 LA (y 264.1 RDPH) posibilitaba al Gobierno (y a los Ejecutivos autonómicos en el caso de las cuencas intracomunitarias), en casos de vertidos no autorizados, reaccionar adoptando las medidas precisas para su corrección o, en caso de no estimar más procedente esta posibilidad y como última *ratio*⁵, la suspensión de las actividades que diesen origen a los mismos. Todo ello "sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o administrativa en que hubieran podido incurrir los causantes de los mismos"⁶.

En tercer lugar, el art. 262.2 RDPH preveía que la Administración Hidráulica, cuando se comprobase que en un vertido autorizado no se cumplían las condiciones bajo las que fue otorgada la autorización, se dirigiría a los interesados, fijándoles un plazo para regularizar la situación, sin perjuicio de la imposición de la sanción que, en su caso, procediese. Transcurrido dicho plazo sin resultado positivo, debía iniciarse el expediente de caducidad de la autorización, en el que sería preceptivo el trámite de audiencia de los interesados. Practicadas las informaciones que se estimasen procedentes, entre las que necesariamente figuraría el dictamen del Consejo del Agua correspondiente, el Organismo de cuenca debía dictar resolución en la que se podría revocar la autorización concedida. En consecuencia, el requerimiento por parte de la Administración al titular de la actividad, a fin de que regularizase su situación, se configuraba como un presupuesto de la revocación de la autorización⁷.

VII.1.2. El régimen de adecuación previsto en la Orden de 23 de diciembre de 1986, por la que se dictan normas complementarias en relación con las autorizaciones de vertido de aguas residuales: la prolongación de un régimen concebido inicialmente con clara vocación de provisionalidad

⁴GONZÁLEZ BERENGUER URRUTIA, J. L., *Comentarios a la Ley de Aguas*, Madrid, Abella, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1985, considera que es una solución plausible, en la que el derecho "se decide por una composición de intereses: el interés de los ciudadanos de no soportar vertidos nocivos, y el interés de las industrias de no cerrar como consecuencia de los desembolsos que exige una depuración a instalar íntegramente, de una sola vez" (p. 200).

⁵Véase TOLEDO JÁUDENES, J., en el comentario al art. 98 LA, en GONZÁLEZ PÉREZ, J.; TOLEDO JÁUDENES, J.; y ARRIETA ÁLVAREZ, C., *Comentarios a la Ley de Aguas*, Madrid, Civitas, 1987, p. 98.

⁶*Vid.* capítulo VI, apartado VI.2.1.5, epígrafe A, de la tercera parte de este trabajo.

⁷En este sentido, TOLEDO JÁUDENES, J., en el comentario al art. 97 de la LA, en GONZÁLEZ PÉREZ, J.; TOLEDO JÁUDENES, J.; y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, p. 909.

La carencia, ya señalada, de un régimen transitorio en la propia LA o en el RDPH que permitiera la progresiva adecuación de los vertidos ya existentes a la nueva regulación, mediante el establecimiento de plazos de obligado cumplimiento, unida a otros factores, como, por ejemplo, la propia configuración del canon de vertido (cuyo hecho imponible no era la realización del vertido, sino el otorgamiento de la autorización para realizar el mismo)⁸, o la ineficacia de los mecanismos represivos, evidenció la escasa aceptación del nuevo régimen jurídico de los vertidos instaurado por la LA entre los titulares de los mismos, que adoptaron una actitud pasiva a la hora de solicitar las correspondientes autorizaciones. Al poco tiempo de la aprobación de la LA y el RDPH la situación fáctica puso de manifiesto la inadecuación entre la normativa y la existencia de gran número de vertidos carentes de autorización administrativa. De este modo, se hacía patente el distanciamiento, cada vez mayor, entre una realidad, en la que la mayoría de vertidos permanecían en flagrante ilegalidad y un nuevo marco jurídico, muy proteccionista y avanzado, en la línea de la normativa dictada por la Comunidad Europea.

Con el objeto de superar esta pésima situación y de regularizar los vertidos existentes, se aprueba la Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1986, por la que se dictan normas complementarias en relación con las autorizaciones de vertido de aguas residuales⁹, norma que suscitó no pocas dudas acerca de su validez¹⁰. Esta Orden se adopta con el triple objeto

⁸Sobre esta cuestión, *vid. infra* el capítulo X de la tercera parte de este trabajo.

⁹Como antecedente de la regulación contenida en la Orden de 23 de diciembre de 1986 puede señalarse la Orden Ministerial de 4 de septiembre de 1959 (BOE de 10 de septiembre de 1959), en cuyo art. 8 se preveía la posibilidad de que, tanto los titulares de vertidos autorizados que no hubiesen cumplido las condiciones fijadas en la autorización, como los titulares de vertidos no autorizados pudiesen regularizar su situación mediante la adopción de una serie de medidas en el plazo establecido a tal efecto. Por su parte, la Orden de 14 de abril de 1980, por la que se dictan medidas para corregir la contaminación de las aguas residuales (BOE de 23 de abril de 1980) preveía la posibilidad de que las Comisarías de Aguas pudieran exigir al causante del vertido la presentación de un programa de actuación conducente a evitar la contaminación, en casos de daños al dominio público, de no ser posible restituir las cosas o reponerse a su estado primitivo por producirse el daño en la calidad del agua (véase su art. 1).

¹⁰El Gobierno Vasco planteó un conflicto positivo de competencias en relación con esta Orden de 23 de diciembre de 1986, resuelto en la Sentencia del TC 227/1988, de 29 de noviembre (BOE de 23 de diciembre de 1988; ponente: Excmo. Sr. D. Jesús Leguina Villa). El Alto Tribunal consideró que *"Como se desprende del propio texto de la Orden impugnada, en conexión con los arts. 19 y 20.1 de la Ley de Aguas, tales normas vinculan solamente a los Organismos de cuenca dependientes del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, que reciben la denominación tradicional de Confederaciones Hidrográficas. No atañen, en cambio, a la Administración hidráulica propia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en las cuencas intracomunitarias, y no hay, por tanto, invasión competencial alguna. En consecuencia, el conflicto debe ser desestimado"* (Fundamento jurídico 34º). Sin embargo, téngase en cuenta que esta Orden podría ser nula de pleno derecho, toda vez que la Disposición final 2ª LA autorizaba al Gobierno para dictar las disposiciones reglamentarias que fueran precisas para el cumplimiento de esta Ley y no al Ministro de Obras Públicas y Urbanismo. Parte de la doctrina ha calificado la Orden de 23 de diciembre de 1986 de "inútil", "ilegal" y "nula de pleno Derecho". En tal sentido, TOLEDO JÁUDENES, J., en el comentario al art. 92 de la LA, en GONZÁLEZ PÉREZ, J.; TOLEDO JÁUDENES, J.; y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, pp. 864-865, en cuya opinión la citada Orden incurre en vicio de incompetencia, en la medida en que la Disposición final 2ª LA atribuye la potestad reglamentaria al Gobierno y no al Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, a la par que ha sido aprovechada para modificar algunos aspectos normativos del canon de vertidos, infringiendo el principio de jerarquía normativa. En idéntico sentido, MARTÍNEZ DÍAZ, A., "La autorización y el canon de vertidos", Comunicación presentada a la Mesa de trabajo "El saneamiento de aguas", II Congreso Nacional de Derecho Ambiental, celebrado en Valencia, días 10, 11 y 12 de abril de 1997, p. 9.

de adaptar a la nueva situación jurídica instaurada por la LA y el RDPH aquellas autorizaciones de vertido dictadas con arreglo a la normativa precedente; legalizar, si procede, aquellos vertidos que no fueron autorizados; y desarrollar para todos ellos la normativa correspondiente a la exacción del canon de vertido que contemplan dicha Ley y Reglamento¹¹, "por cuanto la identificación de todos los puntos de vertido, la iniciación de los trámites para su legalización y control y la recaudación del canon de vertidos previstos en la citada legislación son actividades prioritarias para conseguir la adecuada protección de la calidad de las aguas continentales", al mismo tiempo que "esta identificación y control de los vertidos constituye una información indispensable y urgente para la correcta confección y seguimiento de los planes hidrológicos"¹².

Con esta finalidad, la Orden de 23 de diciembre de 1986 fija una serie de reglas para regularizar la situación administrativa de los vertidos autorizados con arreglo a la normativa anterior o legalizar aquéllos que no contasen con autorización, en el ámbito de las cuencas hidrográficas intercomunitarias. Para ello, recoge la obligación de todos los causantes de vertidos directos a cauces públicos o de vertidos indirectos¹³, de regularizar su situación administrativa, aun en el caso en que hubiesen obtenido previamente una autorización expresa para efectuar el vertido, con arreglo a la normativa anterior a la LA, recogiendo a tal efecto, la obligación de presentar ante la Confederación Hidrográfica correspondiente, antes del 31 de enero de 1987, un escrito¹⁴ a partir del cual aquélla iniciaría el correspondiente expediente de legalización.

En cualquier caso, esta Orden Ministerial debe entenderse dictada en aplicación y desarrollo del capítulo II del Título V de la LA y del apartado II del Título III del RDPH, ya que complementa en muchos aspectos el régimen de los vertidos allí establecido, por ejemplo, en materias tan trascendentes como la determinación de la Administración competente para el otorgamiento de las autorizaciones de vertidos de aguas residuales al alcantarillado. Así lo ha considerado, además, el TS en la Sentencia de 8 de mayo de 1998 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Eladio Escusol Barra; Aranzadi 5104), fundamento jurídico 1º. Al respecto, *vid.* el capítulo IV, apartado IV.2.1.2, epígrafe A.b), de la tercera parte de este trabajo.

¹¹Véase el párrafo primero de la Exposición de Motivos de la Orden de 23 de diciembre de 1986.

¹²Véase el párrafo segundo de la Exposición de Motivos de la Orden de 23 de diciembre de 1986.

¹³De acuerdo con el art. 1 Orden de 23 de diciembre de 1986, deben ser objeto de legalización los "vertidos directos a cauces públicos o que eliminan sus aguas residuales mediante su extensión sobre el suelo o inyección en el subsuelo". Además, "los vertidos de aguas residuales que se produzcan en acequias de riego tendrán la misma consideración que su eliminación mediante su depósito en el terreno, a que se refiere el artículo 92 de la Ley de Aguas, precisando, por consiguiente, de la oportuna autorización administrativa" (art. 7, párrafo 3º, Orden de 23 de diciembre de 1986), por lo que precisan también de la autorización de la Administración Hidráulica, debiendo someterse al procedimiento de legalización.

Por otra parte, "si el vertido de aguas residuales se produce en cauces de saneamiento a poblaciones, corresponde a su Ayuntamiento la solicitud de la autorización procedente, así como el abono del canon que se le imponga, del cual podrá resarcirse por prorrateo ponderado entre los causantes de los vertidos indirectos" (art. 7, párrafo 1º Orden 23 de diciembre de 1986). Sin embargo, este mismo precepto prevé un régimen específico, cuando se trata de poblaciones de menos de 20.000 habitantes, para los vertidos industriales que evacúen a redes municipales de saneamiento aguas residuales cuya composición difiera sensiblemente de un vertido de tipo doméstico, ya que, en este caso, serán los titulares de dichos vertidos quienes deberán solicitar expresamente la legalización a la Confederación Hidrográfica "salvo que por acuerdo entre el Ayuntamiento y los causantes de los vertidos, aquél se haga responsable de los vertidos industriales que reciba en la red municipal de saneamiento" (véase el apartado segundo del art. 7 Orden de 23 de diciembre de 1986). Sobre esta cuestión, *vid.* el capítulo IV, apartado IV.2.1.2, epígrafe A.b), de la tercera parte de este trabajo.

¹⁴De acuerdo con el art. 1 Orden de 23 de diciembre de 1986, en el escrito que debía presentarse ante la Confederación Hidrográfica se debía hacer constar lo siguiente: a) persona física o jurídica causante del

Una vez presentado este escrito y manifestada la voluntad del titular de los vertidos de proceder a su regularización, la Administración Hidráulica debía iniciar un expediente de legalización por cada uno de los escritos presentados, diferenciando a estos efectos dos situaciones. Por una parte, los supuestos de vertidos autorizados con arreglo a la legislación precedente, en cuyo caso no existía verdaderamente un procedimiento de legalización¹⁵, en la medida en que nos encontrábamos ante una actividad debidamente autorizada, respecto a la cual únicamente debía procederse a la revisión de oficio de la autorización otorgada para acomodarla a la nueva normativa vigente¹⁶.

Por otra, los supuestos de vertidos no autorizados. En estos casos, la obtención de la autorización administrativa que regularizaba su situación se sujetaba al procedimiento de legalización establecido en la citada Orden Ministerial. Fundamentalmente, este procedimiento posibilitaba, salvo casos excepcionales¹⁷, la extensión por parte de la Administración Hidráulica de una autorización provisional de vertido, simultáneamente al requerimiento de presentación de los documentos necesarios para la legalización del vertido¹⁸, y mientras se tramitaba el expediente oportuno para la obtención de la correspondiente autorización definitiva. Recibida la documentación requerida, así como la que eventualmente pudiera solicitarse con carácter complementario, la Confederación Hidrográfica debía continuar con la instrucción del expediente de legalización, de acuerdo con lo establecido en los arts 246 y ss. RDPH, para el otorgamiento o denegación de las autorizaciones de vertido, hasta llegar a la resolución final del procedimiento, cuyos efectos procedimentales y materiales eran idénticos a los producidos por la denegación o concesión de la autorización de vertido.

Como puede comprobarse, el procedimiento de regularización descansa fundamentalmente en la figura de la autorización provisional de vertido, introducida en nuestro ordenamiento

vertido; b) identificación del punto de vertido, haciendo constar provincia, término municipal y corriente o acuífero a que se entregan las aguas, o lugar exacto en que se abandonan; c) estimación de las características del vertido final, especificando su volumen anual, el tipo de actividad que lo ocasiona, el tratamiento depurador, si hubiese, y cualquier otro dato o circunstancia que el interesado considere conveniente aportar; y d) fecha de la autorización de vertido, si dispusiese de ella.

¹⁵Sin embargo, el art. 2 Orden de 23 de diciembre de 1986, aunque no hay aquí verdadera clandestinidad, por tratarse de un vertido autorizado, también denomina al expediente iniciado a tal efecto de legalización.

¹⁶En estos casos, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el art. 96 LA (en la actualidad, el art. 104 TRLA).

¹⁷La autorización provisional se extendía junto con el requerimiento de presentación de documentos necesarios para la legalización "a menos que por las circunstancias peculiares del vertido y el entorno afectado por él, la Confederación Hidrográfica considere que no procede dicha autorización provisional" (art. 3 Orden de 23 de diciembre de 1986).

¹⁸El art. 2.b) Orden de 23 de diciembre de 1986 recoge, en general, entre estos documentos necesarios para la legalización del vertido un anteproyecto de las soluciones técnicas previstas para la corrección del vertido y la valoración de las obras correspondientes, considerando que las características finales del efluente depurado han de cumplir las condiciones que, en cada caso, se fijen; un programa que defina los plazos de presentación de proyectos, iniciación y terminación de las obras, fases parciales previstas para las mismas y fecha de su entrada en servicio; el régimen financiero previsto, si se tratase de vertidos municipales, para las fases de construcción y explotación, así como las garantías económicas correspondientes y, en su caso, las tarifas adecuadas que permitan la disposición de los fondos necesarios para la realización y explotación de las obras. Solamente podrán alegarse ayudas económicas por parte del Estado o de las Comunidades Autónomas cuando hubiesen sido efectivamente otorgadas.

jurídico por esta norma y cuya finalidad ha sido destacada por la propia jurisprudencia del TS en los términos siguientes:

*"La autorización provisional se regula (...) con el fin de legitimar los vertidos en tanto se otorgue la autorización definitiva, y con ello se beneficia indudablemente a las empresas peticionarias, pues sin aquella autorización, al cumplirse el mandato del artículo 92 de la Ley de Aguas, que la exige para todo tipo de vertidos, la Administración tendría que prohibirlos hasta que no se obtenga la definitiva, lo que probablemente produciría la paralización de la industria, sin que quepa pensar, por ser ello contradictorio con la finalidad que la Ley persigue en esta materia, que en una situación de transitoriedad pueda realizarse el vertido sin ningún tipo de condicionantes, porque entonces se beneficiaría a aquellas empresas menos diligentes en solicitar y agilizar los procedimientos de otorgamiento, frente a las que actúan con más premura"*¹⁹.

La autorización provisional se convertía, así, en un título habilitante, de otorgamiento casi automático (se extiende por la Administración Hidráulica junto con el requerimiento de documentación, antes de que hayan podido analizarse y valorarse las circunstancias del vertido, las condiciones del medio receptor...) que, transitoriamente, y, en tanto se tramitaba el expediente de legalización para la obtención de la correspondiente autorización definitiva de vertido, amparaba una situación de ilegalidad, salvo en casos de vertidos de especial peligrosidad. El titular de la autorización provisional, en este ínterin, aun incumpliendo las rigurosas prescripciones exigidas en materia de vertidos por la LA y el RDPH, gozaba de un título habilitante que daba cobertura administrativa los vertidos que realizaba, eso sí, con la finalidad de llegar a alcanzar la autorización definitiva²⁰. Es más, en estos casos "el vertido no será declarado abusivo mientras el expediente no quede paralizado por causas imputables al interesado"²¹.

Estas autorizaciones provisionales de vertido, surgidas de la Orden de 23 de diciembre de 1986, han planteado algunos recelos acerca de su corrección desde un punto de vista estrictamente jurídico, a los que nos referiremos más adelante. Pero queremos destacar ya las dudas que nos plantea su configuración, por cuanto permiten, a través de un acto de otorgamiento casi automático y sin entrar a valorar elementos fundamentales para otorgar una autorización de vertido -como la composición del vertido o las características del medio receptor-, dispensar la aplicación de la regulación contenida en la LA y en el RDPH, salvo en casos muy excepcionales. Es más, la autorización provisional se otorga simultáneamente al requerimiento de la documentación, cuyo mínimo examen debería ser crucial para decidir sobre su otorgamiento.

¹⁹Sentencia del TS de 6 de noviembre de 1995 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Óscar González González; Aranzadi 8866), fundamento jurídico 3º. En la misma línea, *vid.* también las Sentencias del TS de 14 de julio de 2000 (Contencioso-Administrativo, Sección 2ª; ponente: Excmo. Sr. D. Ramón Rodríguez Arribas; Aranzadi 4879), fundamento jurídico 3º; y de 31 de mayo de 2000 (Contencioso-Administrativo, Sección 2ª; ponente: Excmo. Sr. D. Jaime Rouanet Moscardó; Aranzadi 4506), fundamento jurídico 5º.

²⁰Aunque la Orden de 23 de diciembre de 1986 no lo dice expresamente, el otorgamiento de una autorización provisional conllevaría la imposibilidad de iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra los titulares de estos vertidos. *Vid. infra* el apartado VII.3.1.2 de este mismo capítulo.

²¹Art. 3 Orden de 23 de diciembre de 1986.

En cualquier caso, el procedimiento de legalización de vertidos establecido por la Orden de 23 de diciembre de 1986 no dio los frutos deseados. Así, *"la citada Orden lejos de solucionar el problema parece que ha añadido nuevas complicaciones a una situación especialmente necesitada de claridad, rigor y medios, que ayuden a solventar con urgencia el cada vez mayor deterioro de la calidad de las aguas continentales"*²². En efecto, el escaso plazo previsto para la legalización (apenas un mes, si tenemos en cuenta que se publica en el BOE, de 30 de diciembre de 1986 y el plazo para la legalización finalizaba el 31 de enero de 1987, con la circunstancia añadida de ser la época navideña) y la notoria ausencia de voluntad de regularizar los vertidos ilegales, tanto por parte de los propios titulares, como de la propia Administración, al no exigir taxativamente el cumplimiento de las prescripciones de la LA y del RDPH, transcurrido el plazo de adecuación establecido por la Orden de 1986, habrían de conducir a un rotundo fracaso en su aplicación y a la conversión de una situación transitoria de ilegalidad en una situación permanente.

Ante las carencias mostradas por esta Orden se hizo necesaria, casi diez años después, la aprobación del Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sobre medidas de regularización y control de los vertidos, con idéntica finalidad que su antecesora. En esta norma centramos ahora nuestra atención.

VII.1.3. El régimen de adecuación previsto en el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sobre medidas de regularización y control de vertidos: la continuidad del régimen de regularización establecido en la Orden de 23 de diciembre de 1986

Ante la insuficiencia de la regulación precedente, la Administración estatal aprobó una nueva norma -en esta ocasión, mediante Real Decreto-, en un intento de remediar el problema de la regularización de los vertidos y conseguir, de una vez por todas, su adecuación a la entonces LA. Nos referimos al Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sobre medidas de regularización y control de vertidos²³, cuyo objeto es "la regulación del procedimiento y el establecimiento de medidas complementarias para la adaptación de los vertidos, que se producen en el ámbito territorial de las cuencas hidrográficas de competencia del Estado²⁴, a las previsiones en la materia de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas"²⁵.

²²MARTÍNEZ DÍAZ, A., "La autorización ...", *cit.*, p. 9.

²³El TS, mediante Sentencia de 8 de mayo de 1998 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Eladio Escusol Barra; Aranzadi 5104), ha desestimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino, la Asociación Nacional de Productores de Huevos, la Confederación de Asociaciones de Frisóna Española y la Asociación Española de Criadores de Vacuno de Carne, contra el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, porque no se les dio audiencia y participación en la elaboración del mismo.

²⁴Véase el art. 1 Real Decreto 484/1995, de 7 de abril. Nótese que el ámbito de aplicación de esta norma se extiende únicamente a los vertidos en cuencas intercomunitarias, de competencia estatal. Para el caso de los vertidos en cuencas intracomunitarias habremos de estar a la normativa autonómica dictada a tal efecto. Sobre ello volveremos *infra*, apartado VII.1.5 de este mismo capítulo.

²⁵En la propia Exposición de Motivos de este Real Decreto, la Administración reconoce las dificultades existentes para lograr la adecuación definitiva de todos los vertidos existentes a la LA y deja traslucir algunos de los problemas suscitados a partir de la Orden de 23 de diciembre de 1986: "El procedimiento para obtener la autorización administrativa de vertido a que se refiere el art. 92 de la Ley de Aguas, regulado por el art. 246 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico y de forma complementaria por la Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1986, ha mostrado determinadas carencias para adecuar a las previsiones de la propia Ley de

Con esta finalidad, el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, pretende, fundamentalmente, conseguir dos objetivos. En primer lugar, la adaptación de todos los vertidos no autorizados a la regulación contenida en la LA -meta coincidente con la de la Orden de 23 de diciembre de 1986-²⁶. Se diferencian, a estos efectos, dos procedimientos de regularización, en función de si el inicio se produce a instancia del titular o de oficio por la propia Administración Hidráulica. En el primer caso, la regularización de los vertidos, que debía realizarse antes del 31 de diciembre de 1995, se acomoda al procedimiento establecido en la Orden de 23 de diciembre de 1986²⁷. Por lo tanto, otorgamiento casi automático de una autorización provisional de vertido, junto con el requerimiento efectuado por la

Aguas, a un ritmo adecuado, los vertidos derivados fundamentalmente de la actividad industrial. La consecuencia no es otra que la existencia en la actualidad, junto a determinados vertidos ilegales, la mayoría de ellos, sin embargo, susceptibles de acomodación a la norma mediante la adopción de las medidas de tratamiento adecuadas, un número ingente de autorizaciones de vertido provisionales prolongadas en el tiempo que, por circunstancias diversas entre las que se encuentran la insuficiencia de medios instrumentales y procedimentales ya apuntadas, no han accedido todavía al nivel de definitivas" (párrafo segundo).

²⁶El Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, además de regular los procedimientos a seguir en el caso de vertidos no autorizados, también incluye, en su art. 2, algunas medidas para otro tipo de vertidos que se encuentran en otras situaciones jurídicas, estableciendo una serie de consecuencias jurídicas o medidas aplicables en estos casos. Se diferencian, así, los siguientes grupos de vertidos:

-Vertidos con tratamiento de corrección o depuración que respetan los límites de emisión fijados por la normativa vigente y que cuentan con autorización administrativa definitiva: sus titulares están exentos de someterse a las previsiones contenidas en el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sin perjuicio de la obligación de respetar estrictamente las prescripciones de la correspondiente autorización.

-Vertidos con autorización provisional otorgada al amparo del párrafo b) del art. 2 Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1986 que cuenten con las instalaciones de depuración pertinentes y respeten los límites de emisión de la normativa vigente: sus titulares deberán solicitar de la Confederación Hidrográfica competente en el plazo de dos meses, a partir de la entrada en vigor de este Real Decreto, la autorización definitiva, que será concedida, previas las oportunas comprobaciones. El incumplimiento de esta obligación podrá ser sancionado de conformidad con lo dispuesto en el RDPH.

-Vertidos con autorización provisional otorgada al amparo del mismo precepto de la Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1986, pero cuyos titulares no han procedido a la acomodación o implantación de las instalaciones de depuración en el plazo previsto o que no cumplen los límites de emisión de la normativa vigente: la autorización provisional se considerará revocada a los treinta días de la entrada en vigor del Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, pasando estos vertidos a tener el carácter de abusivos, con la consiguiente procedencia de la incoación de los correspondientes expedientes sancionadores, de conformidad con lo previsto en la vigente Ley de Aguas y en el RDPH. Asimismo, la Confederación Hidrográfica podrá acordar en los mismos la clausura del vertido y declarar la caducidad de la concesión de suministro de agua que tuviera su titular, remitiendo las actuaciones, cuando la gravedad del caso lo requiriese, al órgano jurisdiccional penal competente por si aquél hubiera cometido delito ecológico.

-Vertidos con autorización provisional en los que todavía no se ha producido la implantación y puesta en marcha de las correspondientes instalaciones de depuración sin que se haya agotado el plazo al efecto: sus titulares no incurrirán en los supuestos de sanción establecidos por la norma, si se cumplen el plazo y condiciones fijados en el procedimiento de regularización, quedando obligados antes de que aquél se cumpla a solicitar la autorización definitiva.

En opinión de SANZ RUBIALES, I., *Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico*, Marcial Pons, Madrid, 1997, el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, "*propone una especie de 'amnistía hídrica', similar a la conocida 'amnistía fiscal', pero en el ámbito de las infracciones administrativas de la Ley de Aguas*" (p. 146).

²⁷Art. 5.1 Real Decreto 484/1995, de 7 de abril. Nótese cómo, a pesar de la provisionalidad con que fue concebida inicialmente la Orden de 23 de diciembre de 1986, mantiene su vigencia, aun después de haberse aprobado el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, en la medida en que el procedimiento de legalización por ella instaurado, lejos de desecharse, resulta de aplicación, por expresa mención de los arts. 2.1.e) y 5.1 Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, a los titulares de vertidos ilegales que inicien el procedimiento a petición propia.

Administración Hidráulica. En el segundo, la legalización se hará a través de "Planes de Regularización", principal instrumento incorporado -aunque, en puridad, no sea una figura totalmente nueva, toda vez que un mecanismo similar, aunque no con esta denominación, ya se recogía en la Orden de 1986-, que constituye una especie de proyecto o programa presentado por el eventual vertedor, a través del cual se pretende conseguir, mediante una serie de actuaciones programadas en el tiempo, la adaptación del vertido a la normativa contenida en la LA y en el RDPH, así como el adecuado tratamiento del mismo²⁸. De este modo, comprobada por la Confederación Hidrográfica la existencia de un vertido no autorizado, si, en función de las características del vertido y la trascendencia del mismo para el dominio público hidráulico, opta por iniciar de oficio el procedimiento de regularización²⁹, notificará al titular de la actividad causante del vertido, las condiciones y características que éste debe tener, conforme a los objetivos de la calidad del medio receptor, fijando, entre otras condiciones, los límites del vertido³⁰, para que presente, a la vista de estas indicaciones un Plan de Regularización del vertido³¹, que deberá someterse a información pública y, previa audiencia del titular, ser aprobado o rechazado por la Administración Hidráulica³². Se otorga, de este modo, una intervención directa al propio interesado, titular del vertido, que puede, a través del Plan de Regularización, y siempre con la aceptación de la Administración Hidráulica, determinar la manera y los plazos en que va a proceder a adecuar progresivamente su vertido a la legalidad vigente³³. La aprobación de este Plan, cuya duración no podrá ser superior a dos años, irá acompañada del otorgamiento

²⁸Nótese que la Orden de 23 de diciembre de 1986 ya exigía entre los documentos a presentar por parte del titular del vertido a legalizar, como consecuencia del requerimiento efectuado por la Administración hidráulica, un anteproyecto de las soluciones técnicas previstas para la corrección del vertido y la valoración de las obras correspondientes y un programa que defina los plazos de presentación de proyectos, iniciación y terminación de las obras. Se encontraban ya aquí, de manera implícita y todavía embrionaria, los Planes de Regularización que, posteriormente, crearía el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril. Además, esta figura ya existía, aunque con otra denominación, en otros sectores ambientales, como el de la contaminación atmosférica.

²⁹La otra opción que confiere el art. 5.2 Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, es clausurar el vertido y declarar, en su caso, la caducidad de la concesión de suministro de aguas de acuerdo con lo establecido en el artículo 97 LA, previa la tramitación del procedimiento sancionador correspondiente.

³⁰*Vid.* art. 5.3.a) Real Decreto 484/1995, de 7 de abril.

³¹El Plan de Regularización del vertido contendrá al menos una memoria valorada descriptiva de la actividad y del vertido, incluyendo su analítica y un Programa de Actuación con indicación de las obras e instalaciones, costes, financiación, fases y plazos de realización del proyecto y obras, así como las previsiones de explotación y seguimiento [véase art. 5.3.b)]. El art. 6 Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, también prevé la existencia de Planes Sectoriales de Regularización -convenidos entre las Confederaciones Hidrográficas y las representaciones o asociaciones empresariales de los distintos sectores industriales-, aplicables a todas las industrias de un sector y que serán equivalentes para todas las industrias del sector al Plan de regularización individual. Sobre estos Planes Sectoriales de Regularización *vid. supra* el capítulo II, apartado II.1.2.3, epígrafe B, de la tercera parte de este trabajo.

Asimismo, el art. 7 Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, prevé que "A los efectos del 'Plan de Regularización' exigido en el artículo 5 y cuando se trate de vertidos municipales, será válido cualquier plan o programa que incluya la actuación correctora del vertido, en los ámbitos municipal, supramunicipal, comarcal o autonómico, siempre que dicho plan haya sido aprobado por la Administración competente".

³²*Vid.* arts. 5.3.b) y c) Real Decreto 484/1995, de 7 de abril.

³³En el apartado VII.3 de este mismo capítulo analizamos más detalladamente estos Planes, como vía abierta a la colaboración entre particulares y Administración.

de la autorización provisional de vertido, hasta la obtención de la autorización definitiva³⁴, si procede, una vez ultimadas las actuaciones programadas en el mismo y adaptado el vertido a los límites y condiciones exigidos³⁵.

En coherencia con las medidas de regularización que se establecen, el incumplimiento de las condiciones y obligaciones que se deriven del Plan de Regularización, conllevará la incoación de expediente sancionador, de conformidad con lo previsto en la entonces LA y en el RDPH, pudiendo comportar la revocación de la autorización provisional y siendo en todo caso de aplicación lo establecido en el art. 2.1.c)³⁶ de este Real Decreto³⁷.

En segundo lugar, la otra gran finalidad a que responde la aprobación del Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, consiste en el establecimiento de un sistema de ayudas económico-financieras para el cumplimiento de los Planes de Regularización de los vertidos, tanto urbanos como industriales, en aplicación del principio de fomento de toda actuación

³⁴La autorización definitiva se configura en el art. 3 Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, como una autorización temporal, cuyo período de vigencia será de cuatro años, renovable sucesivamente por otros de igual duración, previa la oportuna revisión. Esta autorización definitiva se otorgará a la vista de los resultados de la primera declaración analítica e informe de puesta en marcha de las instalaciones realizado por una empresa colaboradora, extremos que demuestren el cumplimiento de los límites y condiciones del vertido. Dicho informe, que deberá dirigir el titular del vertido a la Confederación Hidrográfica, será emitido en todo caso antes de la terminación del plazo de vigencia de la autorización provisional (véase el apartado 6 del art. 5 Real Decreto 484/1995, de 7 de abril).

³⁵Art. 5.4 Real Decreto 484/1995, de 7 de abril. El procedimiento de regularización de vertidos regulado en el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, se inspira directamente en la Disposición adicional 12ª Anteproyecto del Plan Hidrológico Nacional, de abril de 1993, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Esta Disposición preveía que, una vez comprobada por la Administración Hidráulica competente la existencia de un vertido, y a falta de solicitud por el titular del mismo de la preceptiva autorización administrativa a que se refieren la LA y el RDPH, dicha Administración podría iniciar el procedimiento de regularización de dicho vertido en la forma en que reglamentariamente se determine. Sin embargo, la propia Disposición establecía una serie de parámetros a los que en todo caso debería ajustarse dicho procedimiento, sustancialmente coincidentes con el *iter* procedimental configurado en el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril: notificación de la Administración Hidráulica al titular de la actividad causante del vertido para la presentación, en un plazo máximo de 30 días, de un Plan de Regularización y un Programa de Actuación, información pública, resolución de la Administración Hidráulica aprobando o denegando el Plan de Regularización y, por último, en caso de aprobación de dicho Plan, otorgamiento de autorización provisional de vertido, con posibilidad de obtener autorización definitiva, una vez ultimadas las actuaciones previstas en el Plan y corregido el vertido a los límites y condiciones fijadas. La Disposición adicional 12ª del mencionado Anteproyecto recogía la aplicación de este régimen de regularización a las cuencas intracomunitarias, en defecto de regulación específica, previsión que no se ha recogido en el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril.

³⁶El art. 2.1.c) Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, establece, para el supuesto de vertidos con autorización provisional otorgada al amparo de la Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1986, cuyos titulares no han procedido a la acomodación o implantación de las instalaciones de depuración en el plazo previsto o que no cumplen los límites de emisión de la normativa vigente, que "La autorización provisional se considerará revocada a los treinta días de la entrada en vigor del presente Real Decreto, pasando los citados vertidos a tener el carácter de abusivos por lo que procederá la incoación de los correspondientes expedientes sancionadores de conformidad con lo previsto en la vigente Ley de Aguas y en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico. La Confederación Hidrográfica podrá acordar en los mismos la clausura del vertido y declarar la caducidad de la concesión de suministro de agua que tuviera su titular, de conformidad con lo dispuesto en el art. 97 de la Ley de Aguas, remitiendo las actuaciones, cuando la gravedad del caso lo requiriese, al órgano jurisdiccional penal competente por si aquél hubiera cometido delito ecológico".

³⁷Véase el art. 5.5 Real Decreto 484/1995, de 7 de abril.

orientada a la recuperación y mantenimiento del orden público administrativo en materia de policía de aguas³⁸.

Las medidas analizadas, aunque continuadoras de la línea iniciada por la Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1986, aparecen bastante más desarrolladas que las allí previstas y mejoradas en algunos aspectos. Especialmente, debe aplaudirse la mejora significativa de la regulación de las autorizaciones provisionales de vertido otorgadas en el seno de procedimientos de regularización iniciados de oficio por la Administración Hidráulica. En efecto, en estos casos, su expedición, como hemos visto, no es automática, sino que tiene lugar una vez examinado el Plan de Regularización presentado por el titular del vertido y la documentación allí contenida, realizado el trámite de información pública y previa audiencia del interesado, con lo cual la Administración dispone de mayores elementos de juicio en orden a decidir sobre la misma. Ahora bien, este procedimiento únicamente se aplica si el procedimiento de regularización se inicia de oficio. En otro caso, volvemos al automatismo de la Orden de 23 de diciembre de 1986, por remisión expresa del Real Decreto 484/1995, de 7 de abril.

Lamentablemente, aun no disponiendo de datos al respecto, no creemos que, a la vista de la situación actual, el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, haya alcanzado el resultado esperado³⁹. Aún hoy continúan existiendo multitud de vertidos no autorizados y de autorizaciones provisionales de vertido, a la espera de obtener la correspondiente autorización definitiva. Además, el plazo máximo de duración de dos años de los Planes de Regularización se ha superado con creces en la práctica. En definitiva, el Real Decreto, más que arbitrar una solución para incrementar el número de autorizaciones definitivas, supone, a corto plazo, un aumento de las autorizaciones provisionales, con el riesgo añadido de que se perpetúen en el tiempo⁴⁰. No aporta, por tanto, grandes soluciones a la problemática que indefectiblemente acompaña a las autorizaciones de vertido desde la aprobación de la LA. Sería deseable que esta situación de provisionalidad acabase de una vez por todas⁴¹.

³⁸El art. 8 Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, establece que "1. Las Confederaciones Hidrográficas podrán establecer, con cargo al canon de vertido, convenios y programas de ayudas económico-financieras para el desarrollo de los Planes de Regularización de vertidos, tanto urbanos como industriales, de conformidad con las previsiones de los correspondientes Planes Hidrológicos. 2. La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda a través de la Dirección General de Calidad de las Aguas, podrá establecer Programas de ayudas e instrumentos económico-financieros, con la misma finalidad del apartado anterior para el desarrollo de Planes sectoriales de ámbito nacional o superior a una cuenca hidrográfica".

³⁹La doctrina ha manifestado su desconfianza hacia la efectividad práctica de este Real Decreto. En este sentido, MARTÍNEZ DÍAZ, A., "La autorización ...", *cit.*, pp. 10-11.

⁴⁰Así lo pone de relieve MARTÍNEZ DÍAZ, A., "La autorización ...", *cit.*, p. 10.

⁴¹A estos efectos nos parece interesante destacar que el Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH (versión de marzo de 2002) que hemos consultado dedica la Disposición transitoria 1ª a regular el régimen de las autorizaciones provisionales de vertido: "Los titulares de autorizaciones provisionales de vertido dictadas al amparo del Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, de medidas de regularización y control de vertidos, mantendrán las condiciones y plazos establecidos en ellas hasta que se otorgue la autorización definitiva en los términos del presente Real Decreto. Si finalizados dichos plazos no se han cumplido las condiciones para llevar a efecto la autorización definitiva, quedará revocada aquella autorización provisional, sin más trámite". Por otra parte, su Disposición derogatoria prevé la derogación expresa de la Orden de 23 de diciembre de 1986 y del Real Decreto 484/1995, de 7 de abril.

VII.1.4. Los nuevos elementos introducidos por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, por la que se modifican diversos preceptos de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, actualmente recogidos en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas: la posibilidad de establecimiento de Programas Reducción de la Contaminación para la progresiva adecuación de las características de los vertidos a los límites que se fijen en la autorización

Aunque la LMLA no ha incorporado referencia alguna a las autorizaciones provisionales de vertido, únicamente previstas a nivel estatal, como hemos señalado, en la Orden de 23 de diciembre de 1986 y en el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sí que ha introducido una novedad de gran trascendencia en la materia que nos ocupa. Nos referimos a la modificación que ha realizado del art. 93.2 LA (actualmente, art. 100.3 TRLA), facultando a la Administración para establecer programas de reducción de la contaminación para la progresiva adecuación de las características de los vertidos a los límites que en ella se fijen⁴². El art. 100.3 TRLA establece que "Cuando se otorgue una autorización o se modifiquen sus condiciones, podrán establecerse plazos y programas de reducción de la contaminación para la progresiva adecuación de las características de los vertidos a los límites que en ella se fijen". Se incluye, pues, una referencia expresa a la posible existencia de programas de reducción de la contaminación, otorgando cobertura legal a una figura que, con otras denominaciones -plan de regularización del vertido, en el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, o programa de descontaminación gradual, en la normativa catalana⁴³-, ya se había introducido en nuestro ordenamiento jurídico, a través de normas de rango reglamentario, y que tan importantes problemas interpretativos había suscitado. A los programas de reducción de la contaminación nos referiremos más adelante⁴⁴. De momento, baste apuntar su previsión legal, como herramienta al alcance de la Administración hidráulica en aras a conseguir una adecuación progresiva de las características de los vertidos a los límites que se fijen en la autorización.

VII.1.5. Algunas iniciativas autonómicas: las previsiones en torno a la regularización de los vertidos en la normativa hídrica catalana y canaria

Hemos visto el régimen jurídico aplicable a la regularización de vertidos en cuencas intercomunitarias contenido en la legislación estatal. Sin embargo, la aplicación de esta regulación a los vertidos realizados en cuencas hidrográficas de competencia estatal no impide la posible existencia de un régimen jurídico peculiar en aquellas Comunidades Autónomas que cuentan con cuencas intracomunitarias. Esta conclusión deriva, como no podía ser de otra manera, de la aplicación general del esquema de distribución competencial sobre aguas en este peculiar ámbito. Ello implica que aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en esta materia y cuenten con cuencas intracomunitarias

⁴²En su redacción originaria, el art. 93.2 LA únicamente preveía la posibilidad de estipular en la autorización plazos para la progresiva adecuación de las características de los vertidos a los límites que en ella se fijen, pero no incluía referencia alguna a los programas de reducción de la contaminación.

⁴³*Vid. infra* el apartado VII.1.5.1 de este mismo capítulo.

⁴⁴*Vid. infra* el apartado VII.3 de este mismo capítulo.

en su territorio podrán desplazar para estas cuencas el régimen jurídico establecido a nivel estatal, tanto en la Orden de 23 de diciembre de 1986, como en el Real Decreto 484/1995⁴⁵.

Hasta el momento, Cataluña ha sido la única Comunidad Autónoma con cuencas intracomunitarias que ha adoptado una normativa específica para la regularización de los vertidos. En un primer momento, mediante la Orden de 19 de febrero de 1987, por la que se establecen normas complementarias en materia de autorizaciones de vertido⁴⁶; posteriormente, mediante el Decreto 83/1996, de 5 de marzo, sobre medidas de regularización de vertidos de aguas residuales⁴⁷, que la sustituye (apartado VII.1.5.1). Canarias, aunque no dispone de una norma que regule exclusivamente esta materia, también ha incluido algunas previsiones en torno a la regularización de los vertidos en el Decreto 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico⁴⁸ (apartado VII.1.5.2).

VII.1.5.1. El caso de Cataluña: la reproducción del modelo estatal de regularización en la Orden de 19 de febrero de 1987, por la que se establecen normas complementarias en materia de autorizaciones de vertido de aguas residuales, posteriormente sustituida por el Decreto 83/1996, de 5 de marzo, de medidas de regularización de vertidos de las aguas residuales

Poco tiempo después de la publicación de la Orden de 23 de diciembre de 1986, en Cataluña se aprobó la Orden de 19 de febrero de 1987, por la que se establecen normas complementarias en materia de autorizaciones de vertido de aguas residuales, con idéntico objetivo que su homónima estatal, pero limitando su ámbito de aplicación a los vertidos que caían bajo la competencia de la Administración Hidráulica catalana.

Esta Orden recogía una regulación muy semejante a la contenida a nivel estatal. De este modo, los titulares de vertidos⁴⁹ tenían la obligación de presentar en el plazo de tres meses -

⁴⁵Este criterio se confirma en el art. 1 Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, en el cual se dispone que esta norma es de aplicación a "los vertidos que se producen en el ámbito territorial de las cuencas hidrográficas de competencia del Estado", de lo que deriva la posibilidad de que este régimen jurídico contenido en la legislación estatal pueda quedar desplazado por la normativa autonómica para las cuencas intracomunitarias, en caso de que exista una regulación peculiar en la Comunidad Autónoma.

⁴⁶DOGCI núm. 816, de 16 de marzo de 1987.

⁴⁷DOGCI núm. 2180, de 11 de marzo de 1996. Véase la Disposición derogatoria de este Decreto, que deroga expresamente la Orden del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de 19 de febrero de 1987, sin perjuicio del mantenimiento de los efectos de las autorizaciones provisionales dictadas al amparo de la citada Orden.

⁴⁸BOCAN núm. 104, de 24 de agosto de 1994.

⁴⁹La obligación de presentar este escrito se extendía, de acuerdo con el art. 1 Orden de 19 de febrero de 1987, a todos los causantes de vertidos directos a cauces públicos o acequias de riego o que eliminasen sus aguas residuales mediante su inyección en el subsuelo. Sin embargo, téngase en cuenta que se excluyen de la obligación de regularizar su situación los titulares de autorizaciones de vertido otorgadas por la Administración Hidráulica con anterioridad a la presente Orden -siempre que no se hayan producido modificaciones en la naturaleza y las características del vertido autorizado-; los causantes de vertidos que hayan presentado ante la Junta de Saneamiento la declaración conteniendo todos los datos y los elementos necesarios para la aplicación singular del incremento de tarifa y del canon de saneamiento; y, por último, los Municipios y otras Entidades Locales territoriales de Cataluña, por lo que hace a sus instalaciones de evacuación de aguas residuales (art. 3.1 Orden de 19 de febrero de 1987). Asimismo, esta obligación será aplicable a los vertidos industriales efectuados a redes municipales de saneamiento de aguas residuales, cuya composición difiera sensiblemente de un vertido de tipo doméstico, salvo que, por acuerdo entre el

nótese que el plazo es más amplio que el establecido en la Orden de 23 de diciembre de 1986- un escrito ante la Administración Hidráulica⁵⁰. A la vista del mismo, ésta debía formular un inventario de vertidos, que serviría de punto de partida para la legalización progresiva de los mismos e iniciar para cada vertido un expediente de autorización, requiriendo al causante del mismo la presentación de los documentos necesarios en cada caso y, en general, de un programa de descontaminación gradual⁵¹. Este requerimiento podía acompañarse con una autorización provisional de vertido, aunque limitándose su eficacia al tiempo de tramitación del expediente, salvo que, como consecuencia de las circunstancias peculiares del vertido y del entorno que resultase afectado, la Administración considerase que no era posible otorgar aquella autorización.

Al igual que pasara en el ámbito estatal, el fracaso en la aplicación de la Orden de 19 de febrero de 1987 y la no consecución de su objetivo prioritario, condujo, casi diez años más tarde, a la aprobación de una nueva norma, con idéntica pretensión: el Decreto 83/1996, de 5 de marzo, por el que se aprueban medidas de regularización de los vertidos de aguas residuales, que, como novedad, se aplica tanto a los vertidos en aguas continentales como en aguas litorales. Este Decreto tiene por objeto la regulación del procedimiento aplicable para la obtención por parte de los titulares de vertidos de aguas residuales, de la autorización prevista en la normativa sectorial aplicable, así como el establecimiento de normas de adaptación de carácter transitorio. Su ámbito de aplicación se extiende a todos los vertidos de aguas residuales que se realicen, tanto con carácter directo, como indirecto, y cualquiera que el sea el medio receptor del efluente, la autorización de los cuales corresponda otorgarla a la Junta de Saneamiento de la Generalitat (hoy, Agencia Catalana del Agua) en ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma catalana en materia de aguas y costas⁵². Este Decreto delimita las obligaciones de los

Ayuntamiento y los titulares de los vertidos, el primero se haga responsable de los vertidos industriales que reciba en la red municipal de saneamiento. No obstante, cuando el vertido industrial, por su composición o volumen, fuese desproporcionado en relación con el vertido urbano, la Administración Hidráulica podría imponer el otorgamiento de la autorización por separado, exigiendo el anteproyecto de pretratamiento que considere necesario (art. 7 Orden de 19 de febrero de 1987, semejante, por sus previsiones, al art. 7 Orden de 23 de diciembre de 1986).

⁵⁰El contenido necesario de este escrito se detalla en el art. 2: identificación de la persona física o jurídica causante del vertido; identificación del punto de vertido, haciendo constar el término municipal y corriente de agua o acuífero donde se vierten las aguas, o el lugar exacto en que se depositan; estimación de las características del vertido final, con especificación del volumen anual, el tipo de actividad que lo produce, el tratamiento depurador, si lo hubiese, y cualquier otro dato o circunstancia que el interesado crea conveniente aportar; y la fecha de la autorización del vertido inicial, en el caso de que se hayan producido modificaciones en su naturaleza o en sus características.

⁵¹De acuerdo con el art. 4.2 Orden de 19 de febrero de 1987, el programa de descontaminación gradual podrá contener, entre otros, los documentos que siguen: un anteproyecto de las soluciones técnicas previstas para la corrección del vertido y la valoración de las obras correspondientes; un programa que defina los plazos de presentación de proyectos, iniciación y finalización de las obras; y el régimen financiero previsto [contenido sustancialmente coincidente con el establecido en el art. 2.b) Orden de 23 de diciembre de 1986].

⁵²Quedan excluidos de la aplicación de este Decreto los vertidos municipales en tanto no se incorporen a las previsiones del Plan de Saneamiento de Cataluña, y los vertidos al medio receptor de aguas residuales de tipo sanitario o asimilable cuyo volumen no sobrepase los 6.000 m³/año ni los 20 m³/día, siempre que no puedan provocar afecciones significativas en zonas sensibles. No obstante la exclusión no se aplica a los vertidos municipales de aguas residuales industriales que no cumplan las Ordenanzas locales de vertidos (Disposición adicional 1ª Decreto 83/1996, de 5 de marzo). Asimismo, téngase en cuenta que, de acuerdo con la Disposición adicional 2ª de este Decreto, "Quedan autorizados los vertidos municipales de tipo doméstico o

titulares de los vertidos en función del tipo de vertido de que se trate, previendo para el caso de vertidos no autorizados o con autorización provisional, una vez extinguido el plazo de actuaciones sin cumplir los límites impuestos⁵³, que los titulares de los mismos soliciten la autorización definitiva del vertido -en caso de disponer de las instalaciones adecuadas para el tratamiento de su efluente- en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de este Decreto, o bien, en caso contrario, presenten programas de descontaminación gradual, también en el plazo de dos meses, o, si el procedimiento se inicia de oficio, en el plazo que se haga constar en el requerimiento correspondiente⁵⁴. La presentación de estos programas comporta el otorgamiento de una autorización provisional de vertido⁵⁵. La aprobación del programa de descontaminación gradual, cuyo plazo de ejecución será el técnicamente necesario para las obras previstas en cada caso, corresponde, previo trámite de información pública durante un plazo de 20 días, y previa audiencia del titular del vertido, a la Junta de Saneamiento, y comportará la confirmación o modificación, si procede, de la autorización provisional del vertido⁵⁶. La denegación de la aprobación de tal programa conllevará la revocación de la citada autorización provisional. El plazo para resolver las solicitudes será de seis meses a contar desde su presentación; transcurrido dicho plazo sin que haya recaído resolución expresa, la solicitud se entenderá desestimada y la autorización provisional revocada, salvo que la Junta de Saneamiento prorrogue expresamente su vigencia hasta la

de naturaleza asimilable a doméstico, incluidos en las previsiones del Plan de Saneamiento de Cataluña. La Junta de Saneamiento determinará, previa audiencia de las Administraciones actuantes encargadas de la explotación y mantenimiento de las instalaciones de depuración de aguas residuales, las condiciones y límites a que quedan sometidos los vertidos".

⁵³Por el contrario, en el caso de vertidos autorizados conforme a las disposiciones de la LA, con instalaciones acabadas y en funcionamiento, respetando los límites impuestos, no será necesaria la solicitud de una nueva autorización, debiendo respetar estrictamente las condiciones impuestas en la respectiva autorización. En el caso de vertidos autorizados sin que respeten los límites de la resolución, o autorizados con anterioridad a la LA, se deberá instar la revisión de la autorización de que disponen, en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor del Decreto 83/1996. Y, en el caso de vertidos con autorización provisional conforme a las normas de la Orden de 19 de febrero de 1987, habiendo finalizado las actuaciones previstas y con cumplimiento de los límites impuestos, o cuando aún no dispongan de plazo para llevarlas a cabo, la Junta de Saneamiento iniciará de oficio la tramitación para obtener la autorización definitiva a otorgar conforme a los entonces arts. 92 y ss. LA, manteniéndose los efectos de la autorización provisional hasta la finalización del procedimiento, siempre que se respeten los límites y condiciones de la misma (*vid.* art. 3.1, en conexión con el art. 4.1 Decreto 83/1996, de 5 de marzo).

⁵⁴*Vid.* art. 4 Decreto 83/1996, de 5 de marzo. De acuerdo con el art. 5 de este Decreto, los programas de descontaminación gradual que los titulares de vertidos de aguas residuales deberán presentar se ajustarán a los siguientes requisitos: 1. El plazo de presentación será de dos meses desde la entrada en vigor del presente Decreto, o bien, si el procedimiento se inicia de oficio, en el plazo que se haga constar en el requerimiento correspondiente. 2. La documentación a presentar será la siguiente: a) solicitud de autorización provisional del vertido, con el contenido previsto en el art. 70 LRJAP; b) proyecto suscrito por técnico competente, que incluirá memoria descriptiva de la actividad causante del vertido, descripción cuantitativa y cualitativa del vertido, incluida la analítica, y del sistema de depuración y/o evacuación de las aguas residuales, o reducción en origen de la contaminación, programa de actuación con indicación de las obras, costos, fases de ejecución y plazos, previsiones de explotación y mantenimiento y declaración de veracidad de los datos anteriores; y c) acreditación de haber solicitado la licencia de actividades clasificadas.

⁵⁵Véase el art. 6 Decreto 83/1996, de 5 de marzo.

⁵⁶Véase el art. 7.4 Decreto 83/1996, de 5 de marzo. Sin embargo, téngase en cuenta que para el caso de vertidos a cauce público autorizados sin que respeten los límites de la resolución, o autorizados con anterioridad a la LA, la aprobación del programa de descontaminación gradual comporta la revisión de la autorización.

terminación del procedimiento⁵⁷. La Junta de Saneamiento efectuará un seguimiento de las actuaciones realizadas al amparo de este programa, a efectos de comprobación del cumplimiento de las condiciones impuestas al titular del vertido. Acabadas las actuaciones con el logro de los objetivos fijados, se procederá al otorgamiento de la autorización definitiva.

El sistema de regularización regulado en este Decreto descansa, por tanto, en la presentación por parte del titular de los vertidos no autorizados de un programa de descontaminación gradual que lleva aparejado, automáticamente, el otorgamiento de una autorización provisional de vertido. Sistema muy similar, por tanto, al recogido en la normativa estatal y en relación al cual pueden verse las mismas críticas, sobre todo en orden a la corrección jurídica de la figura de las autorizaciones provisionales de vertido y los programas de descontaminación gradual, cuestiones éstas a las que nos referiremos más adelante⁵⁸. En cualquier caso, sí queremos destacar la proliferación de autorizaciones provisionales de vertido en la Comunidad Autónoma catalana, así como la perpetuación de un régimen de regularización concebido inicialmente con clara vocación transitoria, tanto en la Orden de 19 de febrero de 1987, que preveía un plazo de tres meses para la presentación del escrito de legalización, como en el Decreto 83/1996, de 5 de marzo, que preveía la presentación de los programas de descontaminación gradual en el plazo de dos meses desde su entrada en vigor.

VII.1.5.2. El caso de Canarias: la previsión de un procedimiento de legalización en el Decreto 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico

La Comunidad Autónoma de Canarias también ha mostrado su preocupación por el tema de la adecuación de los vertidos ya autorizados a su legislación de aguas y por la legalización y la regularización de los vertidos no autorizados, recogiendo algunas previsiones al respecto.

Así, la Disposición transitoria 1ª Decreto 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico, obliga a que en el plazo de un año a partir de su publicación, quienes, a su entrada en vigor, fueran ya titulares de una autorización de vertido a cualquier parte del dominio público hidráulico o que pueda afectar al mismo, soliciten su renovación, mediante escrito a la Administración Hidráulica, en el que figure la descripción exacta del vertido de que se trata, punto donde se realiza, fecha y contenido de la autorización, estudios realizados y cualesquiera otros extremos que permitan evaluar la continuidad o no de la autorización con referencia a lo exigido en la legislación de aguas canaria. Una vez realizadas las comprobaciones y recabada la información adicional que se considere oportuna, la Administración Hidráulica censará el vertido y emitirá una nueva autorización, salvo que se acredite su incompatibilidad con la preservación del dominio público hidráulico o con la planificación hidrológica. La nueva autorización podrá condicionarse a la introducción de las medidas o sistemas correctores que sean necesarios, a cuyo efecto podrán fijarse, de oficio, plazos de ejecución o aceptarse los propuestos por el interesado.

⁵⁷Véase art. 7.5 Decreto 83/1996, de 5 de marzo.

⁵⁸*Vid. infra*, apartados VII.2 y VII.3 de este mismo capítulo.

Por su parte, la Disposición transitoria 3ª Decreto 174/1994, de 29 de julio, ha establecido un procedimiento para la legalización de los vertidos existentes no autorizados, obligando a todos aquellos que a la entrada en vigor del citado Reglamento se encontraran realizando un vertido no autorizado, a regularizar su situación dentro de su primer año de vigencia, o antes, si fuesen requeridos a tal efecto. En uno y otro caso no se imponen sanciones administrativas por el vertido ya realizado. A estos efectos, los interesados deberán solicitar una autorización de vertido en los términos previstos en este Reglamento, con la indicación expresa de que se trata de la legalización de un vertido ya existente. La Administración dará prioridad a estos expedientes, sustituyendo los trámites destinados a prever los efectos futuros del vertido por acciones encaminadas a determinar los efectos ya producidos. La legalización tendrá los mismos efectos que la renovación de la autorización prevista en la Disposición transitoria 1ª, por lo que, una vez realizadas las oportunas comprobaciones, la Administración Hidráulica censará el vertido y emitirá una autorización. La inadmisión de la legalización solicitada no da lugar a sanciones, pero pone en marcha las acciones previstas en este Reglamento para conseguir la inocuidad o cese del vertido. Como puede apreciarse, a diferencia de las normas anteriores de regularización que hemos examinado, aquí, en ningún momento, se hace referencia a las autorizaciones provisionales de vertido, y mucho menos, a un otorgamiento casi automático de las mismas. En este caso, la norma se limita a establecer un procedimiento de legalización que, tras los trámites oportunos y una vez comprobadas las características y circunstancias del vertido, puede conducir al otorgamiento de una autorización de vertido, con la ventaja añadida de que el inicio de estos expedientes de regularización excluye la imposición de sanciones administrativas por los vertidos ya realizados, lo que, indudablemente, constituye un importante estímulo para los titulares de vertidos ilegales en orden a regularizar su situación. Con estas previsiones no se pretende otra cosa que conseguir un cumplimiento progresivo de la normativa de vertidos, sacando de la ilegalidad todos los que estaban en esta situación y otorgando la correspondiente autorización, una vez realizados los exámenes y comprobaciones necesarios.

VII.1.6. La cuestión de la regularización de los vertidos en el caso de los vertidos a sistema de saneamiento: las previsiones de algunas normas autonómicas y de algunas Ordenanzas locales

El problema de la adecuación y regularización de los vertidos ilegales a las nuevas prescripciones normativas también ha estado presente en el caso de los vertidos indirectos realizados a sistema de saneamiento. De esta problemática se han hecho eco algunas normas autonómicas reguladoras de este tipo de vertidos, así como algunas Ordenanzas locales.

Entre las primeras, podemos mencionar la Ley de Asturias 5/2002, de 3 de junio, sobre vertidos de aguas residuales industriales a los sistemas públicos de saneamiento⁵⁹, que incluye un procedimiento de regularización para los vertidos que incumplen la normativa, similar a los ya examinados, basado en el otorgamiento de una autorización provisional de

⁵⁹BOPA núm. 137, de 14 de junio de 2002.

vertido -durante un plazo máximo de un año-, previa presentación de un plan de adecuación del vertido, para ajustar su composición a los valores permitidos para su autorización⁶⁰.

En cuanto a las segundas, un buen número de Ordenanzas locales han incluido también la posibilidad de que los titulares de vertidos industriales a instalaciones de saneamiento adecúen sus vertidos a las condiciones y limitaciones establecidas por la propia Ordenanza, a través de un procedimiento de regularización, en el que suele reproducirse el modelo examinado. Esto es, presentación de un programa de descontaminación gradual (que puede recibir otras denominaciones, como programa concertado de descontaminación gradual o plan de adecuación gradual, por ejemplo), que lleva aparejada la concesión de una autorización provisional de vertido -condicionada al cumplimiento de este programa-, en algunos casos de manera automática⁶¹, en otros, previa evaluación de la documentación presentada en el programa y previo informe favorable de los técnicos municipales⁶², o previa constitución de fianza y aceptación de este programa⁶³. Transcurrido el plazo de validez de la autorización provisional, el titular debe obtener una autorización definitiva. En cualquier caso, el incumplimiento de las previsiones de la autorización provisional dará lugar a la adopción de las correspondientes medidas reglamentarias (revocación de la autorización, ejercicio de la potestad sancionadora...).

VII.2. La emergencia de una categoría jurídica carente de previsión legal: las autorizaciones provisionales de vertido y su deficiente configuración jurídica

De lo anteriormente expuesto se desprende cómo, a causa del afán de conseguir la regularización de los vertidos ilegales y la reducción del abismo que separaba el marco normativo vigente y la realidad práctica de su aplicación, se ha introducido en nuestro ordenamiento jurídico un nuevo instrumento carente de toda previsión legal, ni en la LA, ni actualmente en el TRLA: las autorizaciones provisionales de vertido. Esta figura, irregularmente introducida en nuestro ordenamiento jurídico por la Orden de 23 de

⁶⁰Disposición transitoria 3ª Ley asturiana 5/2002, de 3 de junio. Otras normas autonómicas también han recogido plazos para la regularización de los vertidos a sistema de saneamiento realizados sin autorización, pero no incorporan referencia alguna a las autorizaciones provisionales. *Vid.*, por ejemplo, la Disposición transitoria 1ª Decreto de Murcia 16/1999, de 22 de abril, sobre vertidos de aguas residuales al alcantarillado (BORMU núm. 97, de 29 de abril de 1999), que impone la regularización de los vertidos al alcantarillado no autorizados en el plazo de un año desde su entrada en vigor; la Disposición transitoria 3ª Ley de La Rioja 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración (BOLR núm. 135, de 31 de octubre de 2000), que obliga a la legalización en el plazo de seis meses; y la Disposición transitoria Decreto de Navarra 55/1990, de 15 de marzo, que establece limitaciones al vertido de las aguas residuales a colectores públicos (BONA núm. 38, de 28 de marzo de 1990).

⁶¹Así sucede, por ejemplo, en la Ordenanza municipal de vertido de aguas residuales a la red de alcantarillado del Ayuntamiento de Sabadell, aprobada definitivamente el 30 de mayo de 2001. Su art. 25 prevé la concesión de una autorización provisional de vertido con la presentación de un programa concertado de descontaminación gradual.

⁶²Así sucede, por ejemplo, en la Ordenanza municipal del servicio público de abastecimiento y saneamiento de aguas residuales del Ayuntamiento de Terrassa, aprobada definitivamente el 27 de enero de 1994 (BOP Barcelona núm. 63, de 15 de marzo de 1994) y modificada posteriormente el 25 de febrero de 1999 (BOP Barcelona núm. 110, de 8 de mayo de 1999). *Vid.* su art. 98.

⁶³Así sucede, por ejemplo, en el Reglamento metropolitano de vertidos de aguas residuales, aprobado definitivamente por el Consejo Metropolitano de la EMSHTR el día 10 de febrero de 2000 (BOP Barcelona núm. 59, Anexo I, de 9 de marzo de 2000). *Vid.* su art. 38.

diciembre de 1986⁶⁴, ha perdurado hasta la actualidad. Concebida inicialmente con un objetivo eminentemente práctico, como era poner fin a la situación de flagrante ilegalidad de un buen número de los vertidos realizados en nuestro país, y para una situación claramente transitoria, con el paso de los años ha acabado convirtiéndose en un instrumento fundamental de referencia en materia de vertidos. Varios años después de la entrada en vigor de la Orden de 23 de diciembre de 1986, el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, ha retomado con vigor esta figura, convirtiéndola en un instrumento fundamental en orden a conseguir la tan ansiada regularización de los vertidos ilegales que, aún hoy, después de más de quince años de la aprobación de la LA y del RDPH, constituye un problema de primer orden.

Ante la proliferación de las autorizaciones provisionales en esta materia, no podemos menos que realizar algunas consideraciones al respecto, por tratarse de un mecanismo que, en absoluto, presenta perfiles claros. Como aspecto previo, quisiéramos destacar que la intercalación de esta figura en su momento, con un planteamiento inicial de vocación transitoria, no nos parece una mala idea desde un punto de vista práctico. Todos sabemos que la irrupción de nuevas normas ambientales, con exigencias cada vez más estrictas, como en su momento sucedió con la LA y el RDPH, exige un esfuerzo importante de adaptación por parte de los titulares de actividades empresariales que deben adecuarse a las mismas. En estos casos, puede ser sumamente útil la previsión de un cumplimiento gradual de la misma, a través del pacto Administración/particular, para superar posibles situaciones de incumplimiento⁶⁵. Ésta es precisamente la finalidad a que respondió la aprobación de la Orden de 23 de diciembre de 1986. Su objeto no era otro que poner fin a la situación de ilegalidad de los vertidos existentes y conseguir que las previsiones de la LA y del RDPH tuvieran una materialización práctica. Introduce así, utilizando palabras de SETUÁIN MENDÍA⁶⁶, una especie de "*legitimación intermedia*", que alejaba los vertidos de la absoluta ilegalidad, en espera, de ser posible, de la obtención del objetivo final: la autorización definitiva de vertido. De este modo, la autorización provisional se convierte en el título habilitante que, transitoriamente, durante un determinado período temporal, permite la realización de vertidos a las aguas, con amparo de la Administración, aun sin cumplir estrictamente lo dispuesto en la legislación general de aguas, con el fin de que transcurrido este período, y a través de las oportunas actuaciones, llegue a conseguirse la autorización definitiva. Ahora bien, sin ocultar la virtualidad de este mecanismo desde un punto de vista pragmático, cuestionamos duramente su planteamiento desde un punto de vista jurídico y ello por varias razones que pasamos a exponer seguidamente.

⁶⁴Así lo destaca FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad de las aguas en el ordenamiento jurídico español: algunas consideraciones en relación con el régimen jurídico de los vertidos", en SOSA WAGNER, F. (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo III, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2000, p. 3535.

⁶⁵EMBID IRUJO, A., "El rol del Estado: ¿vigilante o gestor?", en GRAU RAHOLA, J. y LLEBOT, J. E. (coordi.), *Política ambiental y desarrollo sostenible*, Madrid, Instituto de Ecología y Mercado, 1999, p. 339, señala que la vía convencional puede encontrar un ámbito apropiado en el caso de que los objetivos ambientales se fijen gradualmente por la norma.

⁶⁶SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico*, Valladolid, Lex Nova, 2002, p. 549.

En primer lugar, este sistema de autorizaciones provisionales, cuyo objeto no era otro que conseguir que los vertidos ilegales acabasen regularizándose y obteniendo la correspondiente autorización definitiva, ha fracasado estrepitosamente. Ciertamente, el sistema de autorizaciones provisionales, concebido transitoriamente y de manera provisional, ha acabado convirtiéndose en la regla general, lo cual es sintomático de que algo falla al respecto. Si seguimos los datos contenidos en el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales (1995-2005)⁶⁷, resulta que del 23% de los vertidos que cuenta con autorización (dejemos al margen, de momento, el volumen de los no autorizados que es auténticamente abrumador), un 18% tiene autorización provisional, y sólo un 5% autorización definitiva. Si bien, en su momento, la aprobación de la Orden de 23 de diciembre de 1986 tenía una justificación razonable, lo que ya no la tiene es que las autorizaciones provisionales se conviertan en títulos a perpetuidad y que varios años más tarde vuelvan a ser recogidas por el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, casi diez años después de la entrada en vigor de la LA y del RDPH, fecha en la que las previsiones de estas normas deberían haber gozado ya de un cumplimiento verdadero. Estos datos no hacen sino revelar la absoluta falta de voluntad por parte de la Administración para hacer cumplir la norma. Prescripciones como las establecidas en la Orden de 23 de diciembre de 1986, que posibilitaban a los vertedores la posibilidad de legalizar sus vertidos, para ser efectiva, requiere que la Administración tenga una firme voluntad de aplicar rigurosamente la norma, y transcurridos los plazos previstos para la legalización, hacer uso de la potestad sancionadora, forzando así a su cumplimiento. Y, como ha advertido EMBID IRUJO, el ejemplo de los vertidos en España es deprimente en esa dirección. Son reveladoras sus palabras: *"La mayor parte de los vertidos a las aguas continentales son ilegales en cuanto no gozan de la autorización administrativa que dispone la Ley. La Administración ofrece de cuando en cuando oportunidades de regularización que son mayoritariamente desatendidas en cuanto se sospecha que no habrá excesivas consecuencias gravosas deducidas de tal negativa a regularizarse. Las sanciones no son excesivas cuantitativamente ni, además, numerosas, al menos así lo detecta la consulta a la jurisprudencia; existen, además, muchas posibilidades de encontrar un defecto de tramitación administrativa que permita su anulación y con todo ello discurre cansina y al margen de la legalidad la actuación administrativa y privada en este ámbito"*⁶⁸.

En segundo lugar, las autorizaciones provisionales plantean problemas de categorización jurídica⁶⁹ y de distinción en relación a las autorizaciones definitivas, en buena medida por la ausencia de toda previsión al respecto en la normativa hídrica general. No obstante, el TS, en numerosas sentencias ha derivado la posibilidad de autorizaciones provisionales de lo establecido en los arts. 100.3 TRLA (*ex art.* 93.2 LA, modificado por la LMLA) y 250 RDPH, que recogen la estipulación de plazos para la progresiva adecuación de las

⁶⁷Aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995. Mediante Resolución de 28 de abril de 1995 se dispuso su publicación en el BOE (BOE núm. 113, de 12 de mayo de 1995).

⁶⁸EMBID IRUJO, A., "El rol del Estado...", *cit.*, p. 340.

⁶⁹En cuanto a la categorización jurídica de las autorizaciones provisionales de vertido, *vid.* SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 550-559, que analiza detenidamente esta cuestión y que se plantea la posibilidad de catalogación de esta figura como acto de trámite o como medida provisional, señalando las dificultades que pueden encontrarse al respecto.

características de los vertidos a los límites que se fijan en la autorización⁷⁰. Es más, el TS ha afirmado taxativamente la previsión en el TRLA y en el RDPH de la posibilidad de autorizaciones provisionales y temporales⁷¹ y ha negado reiteradamente que exista distinción en el TRLA entre autorizaciones provisionales y definitivas⁷², llegando a afirmar en la Sentencia de 6 de abril de 2000⁷³ que ni el TRLA ni el RDPH

"(...) suministran base para distinguir, en una materia tan circunstancial como la de vertidos contaminantes, entre autorizaciones provisionales y definitivas, puesto que, en cierto sentido, todas las autorizaciones, incluso las definitivas otorgadas en las condiciones del art. 251 del precitado Reglamento, son provisionales, en tanto no existe un derecho a contaminar por haber obtenido la autorización y por satisfacer el canon y en cuanto la subsistencia de toda autorización dependerá, por definitiva que pueda ser considerada, de la composición del efluente y, en general, del adecuado cumplimiento de medidas correctoras, controles y límites".

No estamos, en absoluto, de acuerdo con este planteamiento equiparador entre autorizaciones provisionales y definitivas de vertido. En nuestra opinión, estamos ante figuras totalmente diferenciadas que no pueden ni deben identificarse. Así, la autorización provisional, tal como aparece diseñada, tanto en la Orden de 23 de diciembre de 1986, como en el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, se configura, en la mayor parte de los casos, como una autorización de concesión casi automática. Su otorgamiento se produce, salvo casos excepcionales, junto con el requerimiento por parte del Organismo de cuenca a los interesados para la presentación de los documentos necesarios para la legalización del vertido (en la Orden de 23 de diciembre de 1986 y en el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, cuando el procedimiento de regularización se inicia a solicitud del titular del vertido), sin haber entrado a valorar la composición del vertido o las sustancias contaminantes incluidas en el mismo, o junto con la aprobación del Plan de Regularización (en el Real Decreto 484/1995, cuando el procedimiento de regularización se inicia a instancia de la

⁷⁰*Vid.*, entre otras, las Sentencias del TS de 22 de febrero de 1996 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Cid Fontán; Aranzadi 1816), fundamento jurídico 2º; de 12 de septiembre de 1996 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Cid Fontán; Aranzadi 6959), fundamento jurídico 2º; de 14 de julio de 2000 (Contencioso-Administrativo, Sección 2ª; ponente: Excmo. Sr. D. Ramón Rodríguez Arribas; Aranzadi 4879), fundamento jurídico 3º.

⁷¹Sentencias del TS de 31 de marzo de 2000 (Contencioso-Administrativo, Sección 2ª; ponente: Excmo. Sr. D. Ramón Rodríguez Arribas; Aranzadi 2634), fundamento jurídico 3º; de 8 de abril de 2000 (Contencioso-Administrativo, Sección 2ª; ponente: Excmo. Sr. D. Ramón Rodríguez Arribas; Aranzadi 3771), fundamento jurídico 3º; y de 14 de abril de 2000 (Contencioso-Administrativo, Sección 2ª; ponente: Excmo. Sr. D. Ramón Rodríguez Arribas; Aranzadi 3020), fundamento jurídico 3º.

⁷²Sentencia del TS de 6 de noviembre de 1995 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Óscar González González; Aranzadi 8866), fundamento jurídico 3º.

⁷³Sentencia del TS de 6 de abril de 2000 (Contencioso-Administrativo, Sección 2ª; ponente: Excmo. Sr. D. Pascual Sala Sánchez; Aranzadi 3014), fundamento jurídico 2º. *Vid.* también, entre otras, las Sentencias del TS de 27 de marzo de 1998 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Pascual Sala Sánchez; Aranzadi 2283), fundamento jurídico 2º; de 6 de noviembre de 1999 (Contencioso-Administrativo, Sección 2ª; ponente: Excmo. Sr. D. Ramón Rodríguez Arribas; Aranzadi 7827); de 31 de mayo de 2000 (Contencioso-Administrativo, Sección 2ª; ponente: Excmo. Sr. D. Jaime Rouanet Moscardó; Aranzadi 4506), fundamento jurídico 4º; y de 14 de julio de 2000 (Contencioso-Administrativo, Sección 2ª; ponente: Excmo. Sr. D. Ramón Rodríguez Arribas; Aranzadi 4879), fundamento jurídico 3º.

Administración Hidráulica)⁷⁴. Además, se trata de una autorización que dispensa el cumplimiento estricto de las prescripciones de la legislación de aguas durante un determinado período temporal, con el fin de adaptar el vertido, transcurrido este plazo, a los límites y condiciones exigidos. En ningún caso, puede equipararse esta autorización a la autorización de vertido regulada en el TRLA y en el RDPH, por mucho que tenga carácter temporal. En efecto, aunque la autorización de vertido sea temporal -característica hoy generalizada en las autorizaciones ambientales-, responde al modelo de resolución o acto administrativo definitivo⁷⁵, fruto del seguimiento de una serie de trámites procedimentales que se incardinan, con algunas especialidades, en el esquema general del procedimiento administrativo regulado en la LRJAP⁷⁶. Cuestión distinta es que esta autorización definitiva posea carácter condicionado, ya que su mantenimiento depende de la composición del efluente, del adecuado cumplimiento de las medidas correctoras, controles y límites y, en particular, del cumplimiento de las normas de calidad y objetivos ambientales exigibles en cada momento⁷⁷. Que estemos ante una autorización sujeta a condición no significa que estemos ante una autorización provisional. Por el contrario, la autorización de vertido regulada en el TRLA y en el RDPH es una resolución definitiva y no un acto de carácter provisional y limitado, aunque el propio TRLA recoja en su art. 100.3 (*ex art. 93.2 LA*, modificado por la LMLA) la posibilidad de adecuación progresiva de las características de los vertidos a los límites que en ella se fijen.

En tercer lugar, la aplicación de las autorizaciones provisionales está suscitando una tremenda inseguridad jurídica, así como importantes problemas interpretativos. Nos referimos, principalmente, a la cuestión de su eficacia jurídica, sobre todo en orden a determinar la eficacia penal de estas autorizaciones⁷⁸. En la medida en que las autorizaciones provisionales de vertido -otorgadas al amparo de un Plan de Regularización o Programa de Descontaminación Gradual presentado por el vertedor y aprobado por la Administración-, permiten, transitoriamente, la realización de vertidos que exceden los

⁷⁴Debemos destacar que en el caso de las autorizaciones provisionales de vertido expedidas, en el marco del Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, en el seno de un procedimiento de regularización de vertido iniciado de oficio por la Confederación Hidrográfica, cuando la Administración hidráulica otorga la autorización provisional ya ha tenido ocasión de valorar las características de la actividad y del vertido, se ha producido un trámite de información pública, se ha dado previa audiencia al titular del vertido y ha aprobado el Plan de Regularización, con lo cual dispone de un mayor bagaje de información para tomar esta decisión que en el caso de las autorizaciones provisionales reguladas en la Orden de 23 de diciembre de 1986. No obstante, esta situación únicamente se da en los casos en que la Administración ha iniciado de oficio el procedimiento de regularización. En el resto de casos, cuando la regularización sea a iniciativa del titular, el procedimiento que se sigue es el recogido en la Orden de 1986, lo que lleva a un otorgamiento semiautomático de la autorización provisional, sin entrar a valorar elementos de enorme trascendencia a tal efecto. *Vid. supra* apartado VII.1.3 de este mismo capítulo.

⁷⁵SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 549, nota al pie 49.

⁷⁶Sobre el procedimiento de otorgamiento de la autorización de vertido, *vid. supra*, el capítulo IV, apartado IV.4, de la tercera parte de este trabajo.

⁷⁷Sobre las características de la autorización de vertido *vid. infra* el capítulo VIII, apartado VIII.2, de la tercera parte de este trabajo.

⁷⁸Sobre estas cuestiones, *vid.* la monografía de DE LA MATA BARRANCO, N. J., *Protección penal del ambiente y accesoriadad administrativa. Tratamiento penal de comportamientos perjudiciales para el ambiente amparados en una autorización administrativa ilícita*, Barcelona, Cedecs, 1996.

límites de lo permisible, de acuerdo con el marco jurídico vigente, hasta que se obtenga la autorización definitiva, una cuestión de envergadura que se ha planteado es si pueden ser punibles penalmente las acciones amparadas por una autorización provisional de vertido. O, en otras palabras, ¿pueden ser sancionados penalmente los titulares de autorizaciones provisionales de vertido que, aun cuando ultrapasen los niveles máximos permisibles de contaminación por la legislación de aguas, lo hacen con el beneplácito de la Administración y bajo la cobertura de un título autorizatorio -aunque de carácter provisional y temporalmente, a la espera de obtener la autorización definitiva de vertido-? ¿Excluye la autorización provisional de vertido la contravención de la normativa ambiental, elemento exigido por el art. 325 Código Penal, para que se dé el tipo base de delito contra los recursos naturales y el medio ambiente?.

Esta cuestión, en absoluto nimia, se ha suscitado ya en la práctica. Así, por ejemplo, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona de 29 de noviembre de 1996, condena a los administradores de una Sociedad Anónima, como autores de un delito contra la salud pública y el medio ambiente del entonces art. 347 bis CP, a las penas de un mes de arresto y multa de 1.000.000 y de 750.000 pesetas, respectivamente⁷⁹. Esta empresa contaba con una autorización provisional de vertido otorgada por la entonces Junta de Saneamiento de la Generalitat. Dicha licencia permitía verter hasta 35 gramos/litro de cloruros en el dominio público hidráulico, cuando el RDPH establece un límite de cloruros en los vertidos de aguas residuales de 2 gramos/litro. La empresa en cuestión vertía 27 gramos/litro, por lo que no superaba el límite máximo autorizado por la Administración Hidráulica catalana. Aun así, sus administradores debieron afrontar una condena por delito ecológico.

Situaciones como la descrita nos llevan a plantear la eficacia jurídica de las autorizaciones provisionales de vertido en orden a evitar condenas penales para los titulares de las mismas. Varias son las cuestiones que debemos analizar. Primeramente, debemos partir del redactado del art. 325 Código Penal. Este precepto establece que "Será castigado con las penas de prisión de seis meses a cuatro años, multa de ocho a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a tres años el que, contraviniendo las Leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo, o las aguas terrestres, marítimas o subterráneas, con incidencia, incluso, en los espacios transfronterizos, así como las captaciones de aguas que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales. Si el riesgo de grave perjuicio fuese para la salud de las personas, la pena de prisión se impondrá en su mitad superior". Tres son, por tanto, los elementos normativos que deben concurrir para que pueda darse este tipo delictivo: el acto de contaminación, la infracción de la normativa administrativa y la creación de una situación de peligro. La cuestión fundamental que se nos plantea en orden a determinar la eficacia, desde el punto de vista penal, de las autorizaciones provisionales de vertido, es si se da o no el segundo de estos elementos. ¿Puede considerarse que hay contravención de la normativa administrativa ambiental existiendo una autorización provisional de vertido, otorgada bajo la cobertura de una norma

⁷⁹Esta Sentencia, además, era firme y contra la misma no cabía recurso de casación ante el TS.

reglamentaria, que ampara la conducta contaminante?. Para contestar esta pregunta, debemos partir de que los actos que dicta la Administración de carácter favorable (autorizaciones), excluyen la tipicidad o la antijuridicidad del comportamiento enjuiciado cuando son lícitos, esto es, conformes con la normativa administrativa. En el caso de las autorizaciones provisionales de vertido, aunque pueden amparar vertidos que excedan de los límites contenidos en el RDPH, lo cierto es que cuentan con respaldo normativo, eso sí, de carácter reglamentario, tanto a nivel estatal como autonómico -por ejemplo, en Cataluña-. Ello nos llevaría a plantear la validez de estas normas (la Orden de 23 de diciembre de 1986 o el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, o sus equivalentes autonómicas), por cuanto permiten excepcionar la aplicación estricta de los límites establecidos en la legislación de aguas. En nuestra opinión, a través de normas de rango reglamentario no puede excepcionarse la aplicación de los estándares de contaminación recogidos en nuestra normativa de aguas, que poseen carácter imperativo⁸⁰. Contribuyen a sostener esta afirmación el hecho de que muchos de estos estándares proceden del Derecho comunitario, y la circunstancia de que, en la práctica, estas excepciones han acabado configurándose con carácter casi permanente, ya que las autorizaciones provisionales de vertido, aunque nacidas con carácter temporal, han acabado perpetuándose en el tiempo⁸¹. Así lo ha reconocido el TS, aunque en materia de contaminación atmosférica, en la Sentencia de 30 de noviembre de 1990⁸²:

"En ningún caso los instrumentos jurídicos que constituyen el polo de referencia sobre el que se construye la infracción penal pueden habilitar o justificar la existencia de normas de desarrollo o de inferior rango que de manera individual, arbitraria e ilegítima autoricen, por su cuenta, índices de contaminación más altos que los marcados por las leyes y reglamentos por lo que la existencia de dos órdenes ministeriales que conceden esa autorización no sólo las invalida en cuanto a efectos legitimadores sino que constituyen un dato que podría llevar a exigir responsabilidades a la Administración por dejación de sus compromisos y obligaciones fiscalizadoras. Aun en el caso de que la Administración decidiese tramitar normas con rango de ley o adoptar disposiciones de carácter reglamentario en las que se autorizase inmisiones o vertidos en límites peligrosos e inadmisibles con arreglo a normativas internacionalmente aceptadas y de incuestionable rigor científico, estaría vulnerando el mandato del artículo 45 de la Constitución por lo que la norma devendría inconstitucional" (fundamento jurídico 12°).

Desde esta perspectiva, la carencia de amparo legal⁸³, podría llevarnos a plantear la ilegalidad de las autorizaciones provisionales, máxime más de quince años después de la

⁸⁰Al carácter imperativo de estos estándares de contaminación, reconocido, incluso, por la propia jurisprudencia, nos hemos referido en el capítulo V de la tercera parte de este trabajo. *Vid.* especialmente, los apartados V.2 y V.3.

⁸¹VERCHER NOGUERA, A., "Las autorizaciones administrativas y los delitos contra el medio ambiente (Algunas consideraciones en torno a la Sentencia de 26 de mayo de 1994 de la Audiencia Provincial de Murcia)", en *Actualidad Penal*, núm. 47, 18-24 de diciembre de 1995, p. 912, se refiere a la labor de garante del medio ambiente, que constitucionalmente tiene atribuida la Administración y los funcionarios que la integran.

⁸²Sentencia del TS de 30 de noviembre de 1990 (Penal; ponente: Excmo. Sr. D. José Antonio Martín Pallín; Aranzadi 9269).

⁸³En la actualidad, sí cuentan en cambio, con amparo legal, los Programas de Reducción de la Contaminación. A ellos nos referimos en el apartado VII.3 de este mismo capítulo.

entrada en vigor de la LA, por estar amparadas en normas de simple rango reglamentario y con clara vocación de provisionalidad. Además, el que estas autorizaciones se otorguen sobre la base de un Plan de Regularización o Programa de Descontaminación Gradual, presentado por el vertedor y aprobado por la Administración, no desvirtúa en absoluto la afirmación anterior. En nuestra opinión, los convenios ambientales -el Plan de Regularización o el Programa de Descontaminación Gradual no son sino un acuerdo entre Administración y particular en el que se pacta el cumplimiento gradual de la norma- no pueden excepcionar la aplicación de la normativa contenida en el TRLA y en el RDPH, por su carácter imperativo. En este orden de consideraciones, creemos que se daría, en estos supuestos, el elemento normativo del tipo de contravención de la normativa ambiental, por carecer las autorizaciones provisionales de vertido de amparo legal.

La cuestión que se suscitara a renglón seguido es quién puede apreciar la eventual invalidez de estas autorizaciones provisionales. Esta temática nos conduce a apuntar algunos problemas de índole procesal que pueden suscitarse en estos casos. Así, la competencia del juez penal para declarar la invalidez de las autorizaciones provisionales de vertido, a los efectos de sancionar penalmente. De acuerdo con el art. 3 Ley de Enjuiciamiento Criminal "la competencia de los tribunales encargados de la justicia penal se extiende a resolver, para sólo el efecto de la represión, las cuestiones civiles y administrativas prejudiciales propuestas con motivo de los hechos perseguidos cuando tales cuestiones aparezcan tan íntimamente ligadas al hecho punible que sea racionalmente imposible su separación". Por su parte, el art. 4 Ley de esta misma Ley confiere al juez penal, en los casos en que la cuestión prejudicial fuese determinante de la culpabilidad o de la inocencia, la posibilidad de fijar un plazo, que no exceda de dos meses, para que las partes acudan al juez o tribunal civil o contencioso-administrativo competente, pasado el cual sin que el interesado acredite haberlo utilizado, alzarla la suspensión y continuará el procedimiento. El problema que se plantea en estos casos es que el plazo para presentar el recurso contencioso-administrativo es muy breve (dos meses en los actos expresos), por lo que la concesión a las partes del plazo máximo de dos meses para que acudan al Tribunal Contencioso-Administrativo cuando surja la cuestión prejudicial es inoperante en la práctica, en la mayoría de casos, por haber adquirido firmeza la actuación administrativa y ser imposible su revisión jurisdiccional⁸⁴.

De lo anteriormente expuesto, se desprende, en nuestra opinión, que el titular de una autorización provisional de vertido que exceda los niveles máximos de tolerabilidad fijados por el RDPH u otras normas hídricas, puede estar cometiendo la acción típica recogida en el

⁸⁴ Así lo pone de manifiesto GARBERÍ LLOBREGAT, J., "Principio 'non bis in idem' y cuestiones de prejudicialidad", en PICÓ LORENZO, C. (dir.), *Las fronteras del Código Penal y el Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1997, p. 118. Téngase en cuenta que en esta materia el TC, a partir de la Sentencia 30/1996, de 27 de febrero (BOE de 2 de abril de 1996; ponente: Excmo. Sr. D. Vicente Gimeno Sendra), ha abierto una nueva línea jurisprudencial, con arreglo a la cual constituye vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva el no planteamiento de una cuestión prejudicial por un Juzgado o Tribunal Penal, si esta negativa es susceptible de ocasionar la emisión de pronunciamientos judiciales contradictorios sobre unos mismos hechos. *Vid.* por todos el comentario que realiza MARTÍ DEL MORAL, A., "De nuevo sobre las cuestiones prejudiciales administrativas en los procesos penales (Comentario a la STC 30/1996, de 26 de febrero, Sala Segunda)", en *Revista de Administración Pública*, núm. 145, 1998, pp. 199-223.

art. 325 Código Penal, si la realización de la conducta -vertidos en las aguas-, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, puede perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales. Ahora bien, aun siendo una conducta típica, podría ser una conducta no punible, si falta el elemento de la culpabilidad. Así sucedería en aquellos supuestos en que el particular confíe en la autorización concedida, desconociendo su ilicitud⁸⁵. En esta línea se han pronunciado algunas Sentencias que han abordado esta problemática. Así, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Murcia de 26 de mayo de 1994⁸⁶ absuelve al acusado si "la actividad dañosa se ha visto respaldada por una autorización administrativa", a pesar de constatarse los daños y perjuicios que ha sufrido el medio ambiente. En la Sentencia de 14 de noviembre de 1994, la Audiencia Provincial de Zaragoza considera que *"No existe una dolosa contravención de leyes o reglamentos protectores del medio ambiente, desde el momento en que la Administración había aprobado las prácticas realizadas"*. Por otra parte, también deberíamos tener en cuenta en esta materia el juego del principio de confianza legítima. Como ha advertido GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *"El ciudadano tiene que tener la certeza de que cumpliendo con las prescripciones administrativas su conducta queda libre de reproche penal. Su conducta podrá llegar a ser reprobable, pero no suficientemente reprobable como para ser sancionada penalmente, sin que pueda ser olvidado que el Derecho penal se articula en virtud del principio de última ratio o mínima intervención, no pudiendo constituirse en la solución general frente a los daños ambientales y frente a los ilícitos administrativos"*⁸⁷. Desde esta perspectiva, no podría achacarse al titular de autorización responsabilidad penal alguna, aun concurriendo los elementos normativos del tipo. En la Sentencia de 30 de noviembre de 1990, anteriormente mencionada, el TS ha establecido que *"Si examinamos el contenido de algunas de las comunicaciones de la Administración Central se puede llegar a la conclusión de que la permisividad y la excesiva tolerancia de ésta, podría hacer pensar a los responsables de la Central Térmica que la Administración autorizaba las emisiones excesivas"*.

Por otra parte, tampoco puede ocultarse la responsabilidad penal de las autoridades y funcionarios que podría plantearse en estos casos. Prueba de ello es la existencia de varios procedimientos penales en marcha, en los cuales se persigue a determinadas autoridades o funcionarios por un delito de prevaricación ambiental, recogido en el art. 329 Código Penal⁸⁸.

⁸⁵Para la profesora DE VICENTE MARTÍNEZ, R., *Responsabilidad penal del funcionario por delitos contra el medio ambiente*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense, 1993, p. 89, en cambio, es admisible la responsabilidad penal del beneficiario de la autorización en estos supuestos, dado que el mismo está obligado -al menos en los campos fronterizos que pueden suscitar dudas acerca de la legalidad de la autorización-, a hacer que la compruebe alguien versado en Derecho. Esta misma autora advierte, sin embargo, que este punto de vista se rechaza, en ocasiones, como excesivamente extremo, por exigir demasiado a un ciudadano normal.

⁸⁶*Vid.* un amplio comentario de esta Sentencia realizado por VERCHER NOGUERA, A., "Las autorizaciones administrativas...", *cit.*, pp. 905-914.

⁸⁷GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *La reparación de daños causados a la Administración*, Barcelona, Cedecs, 1998, pp. 262-263.

⁸⁸El art. 329 Código Penal establece que "1. La Autoridad o funcionario público que, a sabiendas, hubiere informado favorablemente la concesión de licencias manifiestamente ilegales que autoricen el funcionamiento de las industrias o actividades contaminantes a que se refieren los artículos anteriores, o que con motivo de

Las anteriores consideraciones nos han servido para poner de relieve las enormes dificultades y disfunciones que en la práctica está provocando la utilización masiva de la figura de la autorización provisional⁸⁹, aun sin contar con el amparo legal. Por ello, creemos que, tal como está concebida, esta figura carece de sentido en la actualidad, más de dieciséis años después de la entrada en vigor de la LA. En modo alguno puede justificarse a estas alturas, bajo el amparo de una autorización provisional, una situación de incumplimiento grave de las prescripciones de la normativa hídrica en materia de vertidos y menos aún perpetuar este título habilitante en el tiempo, convirtiéndolo *de facto* en una especie de autorización definitiva y permanente. En estos momentos, no pueden ni deben existir ya dispensas de carácter transitorio en torno a la aplicación de un régimen jurídico que debería estar ya más que consolidado en su aplicación práctica, después de tantos años en vigor. Por ello, creemos que debe erradicarse definitivamente la figura de la autorización provisional, en su configuración actual⁹⁰. A pesar de las virtualidades que se aventuraban desde el punto de vista pragmático, ha acabo siendo un rotundo fracaso desde el punto de vista jurídico, toda vez que sólo ha servido para dar cobertura, bajo apariencia de legalidad, a situaciones de grave incumplimiento de la normativa de protección de la calidad de las aguas, además, con el beneplácito de la Administración, y para suscitar una enorme inseguridad jurídica en esta materia⁹¹. De otro modo, de persistir su aplicación, el ambicioso sistema diseñado por

sus inspecciones hubieren silenciado la infracción de Leyes o disposiciones normativas de carácter general que las regulen, será castigado con la pena establecida en el artículo 404 de este Código y, además, con la de prisión de seis meses a tres años o la de multa de ocho a veinticuatro meses. 2. Con las mismas penas se castigará a la Autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado hubiese resuelto o votado a favor de su concesión a sabiendas de su injusticia".

⁸⁹La propia Administración advierte de la proliferación de autorizaciones provisionales en la Exposición de Motivos del Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, en la cual se pone de manifiesto "un número ingente de autorizaciones de vertido provisionales prolongadas en el tiempo que, por circunstancias diversas entre las que se encuentran la insuficiencia de medios instrumentales y procedimentales (...) no han accedido todavía al nivel de definitivas" (párrafo 2º).

⁹⁰Cuestión distinta es que se modifique la regulación de la actual configuración de las autorizaciones provisionales para regular las condiciones de los vertidos que puedan realizarse a su amparo. Así lo advierten FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad...", en SOSA WAGNER, F. (coord.), "El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo", tomo III, *cit.*, p. 3536 y SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 558.

⁹¹Son reveladoras las palabras de SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*: "*La autorización de vertido provisional actual (...) simplemente se limita a propiciar una apariencia de legalidad a unas evacuaciones que, en la mayoría de los casos, no la merecen; se limitan a otorgar ficticia e inútilmente a las evacuaciones realizadas a su amparo una respetabilidad de la que carecen, en tanto lo realmente importante -el fondo, el análisis real del vertido- no se realiza. Corrupción; perversión evidente del sistema, por tanto, y lo que es más triste, amparada por los propios poderes públicos encargados de su respeto y aplicación*" (p. 559, nota al pie 68). En la misma línea, PÉREZ DE-GREGORIO, J. J., "Las autorizaciones administrativas de vertido y su incidencia en la protección del medio ambiente", en REQUERO IBÁÑEZ, J. L. (dir.), *Protección administrativa del medio ambiente*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, Cuadernos de Derecho Judicial, 1995, que señala cómo "*En la práctica, dichas 'autorizaciones provisionales' (cuyo carácter de tales, es decir, de autorizaciones de vertido es negado por los responsables de los organismos que las otorgan) no previstas ni permitidas por la legislación estatal son utilizadas por los responsables de los vertidos contaminantes ilegales como argumento justificativo de la irregular situación de los mismos y del mantenimiento de dicha situación, y por la Administración Pública como justificativo de una actitud de tolerancia e incumplimiento de las obligaciones legales imperativas, al tiempo que pretenden dar cobertura (irregular a todas luces) a la*

el TRLA de prohibición de todo vertido susceptible de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, salvo que se cuente con la previa autorización administrativa, obtenida de acuerdo con el procedimiento normativamente establecido y tras comprobar rigurosamente el cumplimiento de las normas y objetivos de calidad de las aguas, quedaría en papel mojado y se desvanecería el objetivo de controlar los vertidos contaminantes.

VII.3. Los Planes de Regularización y los Programas de Reducción de la Contaminación como ejemplo de pacto entre la Administración y los particulares. Su problemática jurídica

Las autorizaciones provisionales de vertido, que acabamos de analizar, aparecen íntimamente ligadas a los Planes de Regularización de vertidos (en el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril) o a los Programas de Descontaminación Gradual (en la legislación catalana -Orden de 19 de febrero de 1987 y Decreto 83/1996, de 5 de marzo-). En efecto, cuando el procedimiento de regularización de vertidos se inicia de oficio, el Real Decreto 484/1995 obliga al titular del vertido a presentar un Plan de Regularización, cuya aprobación, en su caso, irá acompañada del otorgamiento de una autorización provisional de vertido, hasta la obtención de la autorización definitiva. Del mismo modo, el Decreto 83/1996, de 5 de marzo, obliga a los titulares de vertidos no autorizados (o con autorización provisional, una vez agotado el plazo de actuación previsto y sin cumplir los límites de la resolución) a solicitar una autorización definitiva de vertido, en caso de disponer de las instalaciones adecuadas para el tratamiento de su efluente, o, en caso contrario, a presentar un Programa de Descontaminación Gradual. La presentación del mismo comporta el otorgamiento de una autorización provisional de vertido. Detengámonos brevemente a analizar esta figura que, como ya anticipamos, a diferencia de las autorizaciones provisionales de vertido, goza, en la actualidad, de previsión legal expresa⁹². Para ello, nos referiremos, en primer lugar a los Planes de Regularización recogidos en el Real Decreto 484/1995 -o figuras similares previstas en la normativa autonómica, o incluso, local, de regularización de vertidos- y, en particular, a sus efectos (apartado VII.3.1). En segundo lugar, efectuaremos algunas reflexiones sobre los Programas de Reducción de la Contaminación previstos expresamente por el TRLA (apartado VII.3.2).

VII.3.1. Los Planes de Regularización establecidos por el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sobre medidas de regularización y control de vertidos. Su equivalente en la legislación catalana: los Programas de Descontaminación Gradual. Principales efectos jurídicos

Vamos a analizar ahora con mayor grado de detalle a los Planes de regularización de vertidos previstos en el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril y a otras figuras similares recogidas en la normativa autonómica y local, aunque ya hemos incluido algunas referencias a los mismos al hilo del análisis de las autorizaciones provisionales de vertido. Para ello, en primer lugar, delimitamos el concepto y naturaleza jurídica de estos Planes o Programas (apartado VII.3.1.1). En segundo lugar, entramos a examinar sus efectos

percepción del tributo en concepto de canon de saneamiento por parte de actividades ilegales y en gran parte, delictivas (art. 347 bis del Código Penal)" (p. 429).

⁹²Véase el apartado VII.1.4 de este mismo capítulo.

(apartado VII.3.1.2). Y, por último, realizamos algunas consideraciones sobre la problemática que se ha suscitado en torno a su validez (apartado VII.3.1.3).

VII.3.1.1. Concepto y naturaleza jurídica: su carácter de acuerdos ambientales

Los Planes de Regularización de vertidos (o Programas de Descontaminación Gradual, en la legislación catalana, o Planes Concertados de Descontaminación Gradual, en alguna Ordenanza Local) podríamos definirlos como *"acuerdos aplicados específica e individualmente a un establecimiento industrial, por los cuales la empresa se compromete a llevar a cabo una serie de actuaciones de mejora de sus vertidos o emisiones, dentro de unos plazos definidos, hasta adecuar las características de los vertidos a la normativa ambiental"*⁹³. Estamos, por tanto, ante una modalidad de acuerdo ambiental. Estos Planes o Programas no son sino un pacto entre Administración y los titulares de vertidos, a través del cual se pretende superar la existencia de una tipología de vertidos no adecuados a la normativa vigente, pero susceptibles de acomodación, contando con la colaboración de sus responsables, mediante la ejecución de un programa de actuaciones tendente a la consecución de la autorización definitiva de vertido. Late en el fondo de esta técnica la idea de introducir una regulación basada en los principios de corresponsabilidad entre las Administraciones Públicas y las empresas. De este modo, junto a los instrumentos "tradicionales", se erigen estos Planes o Programas, basados en un sistema convencional o voluntario, a través de los cuales se pretende conseguir un respeto gradual de los valores de vertidos fijados en la normativa reguladora, hasta lograr su cumplimiento estricto.

De todas formas, el riesgo que presentan este tipo de acuerdos es que se conviertan en válvula de escape para aquellas empresas que no cumplen las exigencias ambientales establecidas por el ordenamiento jurídico y pretendan continuar en la misma situación⁹⁴. O, en otras palabras, que sirvan para perpetuar en el tiempo una situación de ilegalidad, convirtiendo, como ha sucedido en materia de vertidos, una situación transitoria de regularización y evolución hacia la legalidad, en una situación casi permanente⁹⁵.

VII.3.1.2. Efectos: el otorgamiento de autorizaciones provisionales de vertido y la exclusión del régimen sancionador administrativo

Dos son los principales efectos que despliegan estos Planes, Programas o figuras similares. Por una parte, conllevan el otorgamiento de una autorización provisional de vertido. El Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, prevé que la aprobación del Plan de Regularización por la Confederación Hidrográfica irá acompañada de la autorización provisional de vertido, hasta la obtención de la autorización definitiva, si procede, una vez ultimadas las actuaciones

⁹³SOLER MATUTES, P., "Derecho ambiental. Los programas de descontaminación gradual", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 176, 1999, p. 480.

⁹⁴Así lo advierte SANZ PÉREZ, D. C., "Algunas notas sobre los acuerdos ambientales como instrumentos de gestión ambiental", en *Revista Mensual de Gestión Ambiental*, núm. 12, 1999, p. 7.

⁹⁵En esta línea, SANZ PÉREZ, D. C., "Algunas notas...", *cit.*, advierte que *"se parte de una realidad de dudoso acatamiento de la normativa ambiental y que una de las utilidades de los acuerdos puede ser conseguir que en unos años y gracias a un programa individualizado para las empresas afectadas, éstas respeten los valores de emisiones o vertidos fijados en las disposiciones reguladoras de la materia. Ahora bien, lo que no se puede permitir es convertir un régimen provisional y excepcional en el modus vivendi de una cantidad importante de centros industriales"* (p. 7).

programadas en el mismo y adaptado el vertido a los límites y condiciones exigidos⁹⁶. En otros casos -así sucede en la normativa catalana-, la simple presentación del Programa de Descontaminación Gradual -antes de su aprobación por la Administración Hidráulica- comporta el otorgamiento de una autorización provisional de vertido, viniendo tal aprobación, cuando se produzca, a confirmar o modificar, si procede, la autorización provisional de vertido previamente otorgada -en caso de denegación, la autorización será revocada-⁹⁷. En consecuencia, estos Planes y Programas a que nos venimos refiriendo llevan ínsita la autorización provisional de los vertidos.

Por otra parte, aun cuando la normativa reguladora de estos Planes y Programas no lo dice expresamente, debe entenderse que el cumplimiento correcto de las previsiones contenidas en estos Planes y Programas conlleva la exclusión de la aplicación del régimen sancionador administrativo, aun cuando al amparo de los mismos se realicen vertidos que sobrepasen los niveles de contaminación exigidos por la normativa vigente⁹⁸. Cuestión distinta es que se produzca el incumplimiento del contenido de estos Planes, en cuyo caso, dicho cumplimiento justificaría el inicio de un procedimiento sancionador⁹⁹.

VII.3.1.3. La discusión en torno a la validez de estos Planes de Regularización o Programas de Descontaminación Gradual

La aplicación de estos Planes de Regularización o Programas de Descontaminación Gradual ha suscitado algunas dudas en torno a su validez. Principalmente, se ha planteado la cuestión de su legalidad en aquellos casos en que los límites de emisión del vertido en cuestión fijados en ellos no respetan los valores máximos permitidos legalmente. Las opiniones aquí son encontradas. Un sector doctrinal, sobre la base del art. 93.2 LA¹⁰⁰, posteriormente modificado por la LMLA (hoy, art. 100.3 TRLA) ha declarado la admisibilidad de estos acuerdos¹⁰¹. Otro sector, en cambio se muestra detractor de estos Planes o Programas y manifiesta sus dudas en torno a su legalidad¹⁰².

⁹⁶Véase el art. 5.4 Real Decreto 484/1995, de 7 de abril.

⁹⁷Véanse arts. 6 y 7 Decreto catalán 83/1996, de 5 de marzo.

⁹⁸En materia de contaminación atmosférica se prevé expresamente la exclusión de la aplicación del régimen sancionador. *Vid.* art. 13 bis Ley catalana 22/1983, de 21 de noviembre, de protección del ambiente atmosférico (DOGC núm. 385, de 30 de noviembre de 1983; corrección de errores en DOGC núm. 406, de 10 de febrero de 1984), introducido por la Ley 6/1996, de 18 de junio, que la modifica (DOGC núm. 2223, de 28 de junio de 1996).

⁹⁹Así se prevé expresamente en el art. 5.5 Real Decreto 484/1995, de 7 de abril: "El incumplimiento de las condiciones y obligaciones que se deriven del Plan de Regularización será causa de incoación de expediente sancionador, pudiendo comportar la revocación de la autorización

¹⁰⁰El art. 93.2 LA, en su redacción originaria preveía que "podrán estipularse plazos para la progresiva adecuación de las características de los vertidos a los límites que en ella se fijen". Tras la modificación operada por la LMLA, se añade la posibilidad de estipular "programas de reducción de la contaminación". *Vid.* el apartado siguiente de este mismo capítulo.

¹⁰¹En esta línea DE MIGUEL PERALES, C., *Derecho Español del Medio Ambiente*, Madrid, Civitas, 2000, pp. 37-38 y LOSTE MADDOZ, J. A., "Algunos instrumentos normativos de tutela ambiental: alternativas a políticas públicas ambientales punitivas", en *La Ley*, núm. 4792, de 10 de mayo de 1999, pp. 1-5. El TS en la Sentencia de 5 de diciembre de 1996 (Contencioso-Administrativo; ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Ledesma Bartret), en materia de contaminación atmosférica, ha admitido la validez de las licencias provisionales sometidas a programa en materia ambiental. Concretamente, salva la legalidad de las licencias provisionales sometidas a programa y considera válida la exigencia por parte de la Administración de la

En nuestra opinión, consideramos que estos acuerdos no pueden servir para excepcionar la aplicación a los vertidos de los estándares de contaminación -estándares de emisión y objetivos de calidad ambiental- previstos en la normativa de aguas, ya que, como hemos defendido, tienen carácter imperativo. Si bien en un primer momento, cuando tuvo lugar la aprobación de la LA, la adopción de estos instrumentos se justificaba por la necesidad de lograr la adecuación de los vertidos ya existentes a la nueva normativa y conseguir un cumplimiento gradual de la norma, admitiendo temporalmente algunas excepciones, más de dieciséis años después de su entrada en vigor, carece de sentido. Transcurridos estos plazos, de persistir el incumplimiento, debería haberse aplicado taxativamente la normativa. ¿Puede admitirse que diez años después de la entrada en vigor de la LA se introduzcan a través de una norma de simple rango reglamentario acuerdos que permitan excepcionar temporalmente su aplicación, aun careciendo de amparo legal? En nuestra opinión no. Creemos que la utilización de este tipo de acuerdos que, indudablemente puede tener una gran utilidad en orden a conseguir el cumplimiento de los objetivos de protección del dominio público hidráulico que hayan podido establecerse, por ejemplo, en los PPHHC, tiene como límite infranqueable el respeto de los valores límite de emisión y/o objetivos de calidad¹⁰³. Sin superar esta barrera, Administración y titular del vertido podrán pactar la reducción progresiva de la contaminación y plazos al respecto hasta llegar a cumplir los niveles que, en el caso concreto, atendiendo a las circunstancias fácticas de realización del vertido y a la especial vulnerabilidad del medio receptor, se consideran óptimos y así se fijan en la autorización y que podrán ser más restrictivos que los establecidos con carácter mínimo por la normativa hídrica de carácter general. Creemos que así deberían haberse entendido estos Planes y Programas. Sin embargo, como ya apuntamos, la práctica en materia de vertidos ha sido desoladora, toda vez que estos Planes y Programas han servido para camuflar situaciones de grave incumplimiento de la legislación de aguas frente a las cuales, además, la Administración no ha reaccionado adecuadamente. Por otra parte, tampoco pueden olvidarse las consecuencias penales que podrían derivarse para los titulares de vertidos que poseen un Plan o Programa aprobado por la Administración y, además, una autorización provisional de vertido, cuestión ésta a la que ya nos hemos referido anteriormente.

VII.3.2. Los Programas de Reducción de la Contaminación previstos en el TRLA como medio para adecuar las características de los vertidos a los límites que en ella se fijan. Los límites de la utilización de esta figura

La LMLA ha venido a introducir mayor complejidad a la cuestión que venimos tratando, ya que, a través de la modificación del art. 93.2 LA ha otorgado cobertura legal a los Planes y Programas a que venimos haciendo referencia, salvando así una de las grandes críticas que se ha hecho a este instrumento. Se prevé ahora, expresamente, en el art. 100.3 TRLA, como

presentación de un programa de actuaciones, con la finalidad de reducir progresivamente los niveles de contaminación y adaptarlos a los establecidos por la normativa vigente.

¹⁰²PÉREZ DE GREGORIO, J. J., "Las autorizaciones administrativas...", en REQUERO IBÁÑEZ, J. L., "Protección administrativa del medio ambiente", *cit.*, pp. 428-429.

¹⁰³Otros autores, en cambio, como LOSTE MADDOZ, J. A., "Algunos instrumentos normativos...", *cit.*, pp. 2,3 y 4, entienden que sólo son infranqueables los objetivos de calidad ambiental, pero no los estándares de emisión que sí serían susceptibles de pacto, dentro del respeto a los objetivos de calidad ambiental.

ya apuntamos¹⁰⁴, la posibilidad de que la Administración, cuando otorgue una autorización o modifique sus condiciones pueda establecer "plazos y programas de reducción de la contaminación para la progresiva adecuación de las características de los vertidos a los límites que en ella se fijen"¹⁰⁵. No se detalla, sin embargo, la regulación de estos programas (forma de elaboración, eficacia jurídica...).

Consideramos que debe valorarse positivamente este nuevo instrumento que se incorpora ahora en el TRLA, por cuanto permite la utilización en materia de vertidos de los acuerdos ambientales, posibilidad, por cierto, apuntada por la Directiva marco de aguas. No pueden ocultarse los efectos beneficiosos que para la protección de las aguas pueden tener estos pactos entre los poderes públicos y los particulares, como complemento de la tradicional política de autorización, control y represión¹⁰⁶. Se propicia, como ha advertido PAREJO ALFONSO, *"el desarrollo de la política pública en la materia en forma concertada o, incluso, convencional o consensual (acuerdos con los titulares de actividades o instalaciones emisoras sobre medidas a adoptar y términos para su cumplimiento)"*¹⁰⁷. Ahora bien, sin negar lo anterior, creemos que este tipo de acuerdos, concretamente los Programas de Reducción de la Contaminación a que se refiere el TRLA deben situarse en sus justos términos. En nuestra opinión, no todo se puede convenir¹⁰⁸ y, en este caso concreto, como ya hemos avanzado en el apartado anterior, consideramos que los estándares de contaminación fijados por la normativa de aguas, procedentes muchos de ellos de la transposición del Derecho comunitario y, además, con el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, en algunos casos -así sucede con el Real Decreto 995/2000-, deben respetarse estrictamente. Por ello, insistimos en la idea que los valores máximos de contaminación establecidos normativamente deben ser respetados (Orden de 12 de noviembre de 1987, RDPH, Real Decreto 995/2000, principalmente) y su aplicación no puede burlarse a través de un pacto entre Administración y particular. Partiendo de este límite, creemos que los programas de reducción de la contaminación a que se refiere el art. 100.3 TRLA pueden tener un juego importante en esta materia, como técnica de protección de la calidad de las aguas, para conseguir la adecuación de los vertidos a los límites que se

¹⁰⁴Vid. *supra* el apartado VII.1.4 de este mismo capítulo.

¹⁰⁵Este tipo de Programas o Planes se recogen, últimamente, en otras normas con rango de ley. Por ejemplo, en la LPCIC y, en la legislación catalana, en la LIIAA. Asimismo, en el Real Decreto 995/2000, de 2 de junio, por el que se fijan objetivos de calidad para determinadas sustancias contaminantes y se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (BOE núm. 147, de 20 de junio de 2000), cuyo art. 4.2 establece que "Cuando se otorgue una nueva autorización o se modifiquen las condiciones de las ya existentes, se establecerá, en su caso, un programa de reducción de la contaminación, que incluirá las actuaciones previstas y los plazos en que éstas deberán ejecutarse, para conseguir la progresiva adecuación de las características de los vertidos a los límites que en las autorizaciones o en sus modificaciones se fijen, con la finalidad de alcanzar los objetivos de calidad establecidos. En la elaboración del citado programa se tomarán en consideración las singularidades hidrológicas que pudiesen existir".

¹⁰⁶A los efectos beneficiosos de estos pactos en materia ambiental se refiere EMBID IRUJO, A., "El rol del Estado...", *cit.*, pp. 336 y ss.

¹⁰⁷PAREJO ALFONSO, L., "El medio ambiente", capítulo XX de la obra de JIMÉNEZ BLANCO, A.; ORTEGA ÁLVAREZ, L.; y PAREJO ALFONSO, L., *Manual de Derecho Administrativo*, vol. II, 5ª edición, Barcelona, Ariel, 1998 [1990], p. 264.

¹⁰⁸EMBID IRUJO, A., "El rol del Estado...", *cit.*, p. 339, señala que por la vía de la convención no pueden evitarse las consecuencias de una acción desconocedora de un mandato administrativo o incurso en un tipo penal.

fijen en la autorización. Así, para mejorar las condiciones de unos vertidos que ya se realicen en condiciones aceptables; para comprometer al administrado a una mejora técnica de las condiciones de depuración; para adecuar unos vertidos que ya respetan los límites máximos de tolerabilidad fijados por la normativa a la situación concreta de una cuenca que exige la aplicación de parámetros más estrictos; para conseguir que los vertidos se adecúen a los niveles considerados óptimos por los PPHHC, si son más severos que los establecidos por la normativa general etc. Asimismo, pueden tener una enorme virtualidad, en los casos de revisión de las autorizaciones de vertido, para pactar las condiciones en que se producirá el tránsito a las nuevas exigencias y fijar un período de adecuación a tal efecto, sobre todo cuando la revisión obedezca a modificaciones normativas en torno a las normas de calidad, los objetivos ambientales y las características de emisión e inmisión. Entendidos en estos términos y no como válvula de escape del cumplimiento de las prescripciones normativas, estos acuerdos están llamados a desempeñar un papel fundamental. En cualquier caso, como ha advertido EMBID IRUJO, será necesario *"un ponderado equilibrio entre el pacto y el ejercicio de la potestad sancionadora. Sólo habrá un efectivo respeto de la norma con la ayuda a su cumplimiento gradual por parte de la Administración, sí pero apoyada por signos inequívocos, muestras palpables proporcionadas por esa misma Administración de que en caso contrario se usará de las contundentes armas legales que el ordenamiento jurídico prevé por doquier"*¹⁰⁹. De no entenderse así, esta figura puede conducir a enormes abusos en esta materia por parte de los administrados, máxime si la Administración no actúa de manera ágil y eficaz, y a la perpetuación de un régimen de incumplimiento de la normativa que no puede permitirse, si quiere conseguir el objetivo del buen estado de las aguas, marcado por la Directiva marco de aguas en un horizonte temporal próximo.

¹⁰⁹EMBID IRUJO, A., "El rol del Estado...", *cit.*, pp. 340-341.

CAPÍTULO VIII. LA AUTORIZACIÓN DE VERTIDO (V): SU NATURALEZA JURÍDICA. ¿AUTORIZACIÓN O CONCESIÓN?

En los capítulos IV, V, VI y VII de la tercera parte de este trabajo hemos analizado las principales cuestiones relacionadas con el régimen jurídico de la autorización de vertido en aguas continentales (sus elementos subjetivos, objetivos y formales, la regulación de los estándares de contaminación, su eficacia jurídica y las autorizaciones provisionales). Completada esta tarea, ha llegado el momento de realizar algunas consideraciones sobre esta figura de intervención administrativa que, en nuestro ordenamiento jurídico, aún hoy constituye una de las piezas fundamentales para el control de los vertidos al medio hídrico. Este capítulo tiene por objeto realizar algunas reflexiones en torno a la naturaleza jurídica de las autorizaciones de vertido -concretamente, las de vertidos directos al dominio público hidráulico, reguladas en el TRLA y normativa de desarrollo¹, al tiempo que se resaltan las principales características derivadas de su régimen jurídico, ya examinado en los capítulos precedentes. Como afirma el profesor LÓPEZ RAMÓN, "*la naturaleza afirmada de una institución no es sino una forma abreviada de expresar su régimen jurídico*"². De ahí que consideremos especialmente interesante finalizar la parte de este trabajo dedicada al estudio de la autorización de vertido con algunas reflexiones en torno a su naturaleza jurídica, dada la dificultad cada vez mayor de reconducir dicha figura, a pesar de su denominación, al instituto clásico de la autorización administrativa. Y, a diferencia de lo que suele ser habitual en los estudios jurídicos, hemos optado por dejar esta cuestión para el final, ya que, en nuestra opinión, sólo podemos adentrarnos en ella y abordarla con rigor, una vez conocidos los elementos esenciales del régimen jurídico de esta institución. Pretender un pronunciamiento sobre la naturaleza jurídica de la autorización de vertido sin disponer de estos elementos hubiera sido una tarea sumamente compleja, por no decir imposible.

Para afrontar este objetivo, en primer lugar, fijaremos el concepto genérico de "autorización" e intentaremos trazar las fronteras, cada vez más difusas, entre "autorización" y "concesión administrativa" (apartado VIII.1.) y analizaremos las características más significativas de las autorizaciones de vertido (apartado VIII.2.),

¹Respecto a las autorizaciones de vertido a sistemas públicos de saneamiento, PERDIGÓ SOLÁ, J., "El saneamiento de las aguas residuales", ponencia presentada a la Mesa "La contribución de la Administración local a la protección del medio ambiente", II Congreso Nacional de Derecho Ambiental, Valencia, 10, 11 y 12 de abril de 1997, ha señalado que nos situamos "*en la licencia de uso especial de un bien de dominio público -el alcantarillado, el sistema de colectores y las EDAR-, integrado en un sistema de infraestructuras que constituye la base material de un servicio público económico, el de evacuación y tratamiento de aguas residuales*". Estamos, por tanto, ante una licencia de uso especial normal de un bien de dominio público, aunque esa infraestructura pública y su uso obligatorio integren un servicio público local como el de depuración de aguas residuales. Estas licencias se regulan en el art. 77 RBEL (BOE núm. 161, de 7 de julio de 1986) y, por tanto, se sujetan a lo allí previsto. Este precepto establece que establece que "1. El uso común especial normal de los bienes de dominio público se sujetará a licencia, ajustada a la naturaleza del dominio, a los actos de su afectación y apertura al uso público y a los preceptos de carácter general. 2. Las licencias se otorgarán directamente, salvo si por cualquier circunstancia se limitare el número de las mismas, en cuyo caso lo serán por licitación y, si no fuere posible, porque todos los autorizados hubieren de reunir las mismas condiciones, mediante sorteo. 3. No serán transmisibles las licencias que se refieran a las cualidades personales del sujeto o cuyo número estuviere limitado; y las demás, lo serán o no según se previera en las ordenanzas".

²LÓPEZ RAMÓN, F., voz "Concesión", en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. I, Madrid, Civitas, 1995, p. 1342.

aspectos éstos de suma importancia para poder abordar específicamente la cuestión de su naturaleza jurídica. En segundo lugar, a partir de estos datos y teniendo en cuenta los posicionamientos doctrinales y jurisprudenciales existentes, nos pronunciaremos sobre la naturaleza jurídica de las autorizaciones de vertido en aguas continentales (apartado VIII.3.).

VIII.1. Autorización administrativa versus concesión administrativa: rasgos definitorios y diferencias

Con carácter previo al análisis de la naturaleza jurídica de las autorizaciones de vertido en aguas continentales, consideramos del todo necesario entrar a examinar el concepto genérico de "autorización administrativa"³ y a individualizar sus rasgos más significativos, así como a efectuar su deslinde de la "concesión administrativa", dada la proximidad cada vez mayor entre ambos conceptos, que han dejado de poseer una naturaleza radicalmente opuesta. Este análisis nos permitirá, posteriormente, entrar a dilucidar si las autorizaciones de vertido pueden o no reconducirse a la técnica de la "autorización". En efecto, la denominación utilizada no debe inducirnos a error. Lo realmente importante es su régimen jurídico⁴. De ahí que sea imprescindible fijar el concepto de "autorización" para ver si en el mismo pueden incardinarse las autorizaciones de vertido. Para acometer esta tarea, por una parte, analizaremos la "autorización administrativa", tanto en su acepción clásica, a partir de las construcciones elaboradas por RANELLETTI y MAYER (apartado VIII.1.1.), como en la actualidad, a la luz de la nueva realidad económica y social (apartado VIII.1.2.). Por otra, nos referiremos a los criterios diferenciadores entre "autorización" y "concesión administrativa", enfatizando las dificultades con que nos encontramos para deslindar ambos títulos y la proximidad cada vez más patente entre ambos (apartado VIII.1.3.).

VIII.1.1. Las concepciones clásicas: la autorización como acto administrativo de levantamiento de una prohibición general preventiva o como remoción de límites al ejercicio de un derecho preexistente

El concepto de "autorización administrativa" formado a finales del siglo XIX procede de dos construcciones dogmáticas, realizadas por RANELLETTI (1893)⁵ y OTTO MAYER

³En ocasiones, la normativa utiliza otros términos, tales como licencias, permisos, habilitaciones, admisiones..., en lugar del de autorización. En la doctrina ha habido algunos intentos de diferenciación de todas estas figuras. En esta línea, MARTÍN MATEO, R., "Silencio positivo y actividad autorizante", en *Revista de Administración Pública*, núm. 48, 1965, pp. 209-211. También VILLAR PALASÍ, J. L., *La intervención administrativa en la industria*, tomo I, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1964, pp. 303-307. En cambio, otros autores se refieren a la autorización como género que engloba las licencias, permisos, verificaciones... Así, PAREJO ALFONSO, L., en JIMÉNEZ BLANCO, A.; ORTEGA ÁLVAREZ, L.; y PAREJO ALFONSO, L., *Manual de Derecho Administrativo*, vol. I, 5ª edición, Barcelona, Ariel, 1998 [1990], p. 490. También LÓPEZ MENUDO, F., voz "Autorización", en "Enciclopedia Jurídica Básica", vol. I, *cit.*, p. 711, considera que la utilización indiscriminada de estos términos por la legislación, desaconseja cualquier intento de aportar matices diferenciales.

⁴Así lo expresa MARTÍN MATEO, R., "Régimen jurídico de los cultivos marinos", en *Revista de Administración Pública*, núm. 106, 1985: "Sea cualquiera la terminología utilizada, habrá que estar a las consecuencias en cada caso establecidas por el Derecho positivo, sin que sea viable obtener sin más de las meras expresiones legales un juego completo de determinaciones jurídicas" (p. 33).

⁵RANELLETTI, "Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni", en *Giurisprudenza Italiana*, vol. 3, 1894, pp. 7 y ss., citado en MARTÍN MATEO, R., "Silencio positivo...", *cit.*, p. 211.

(1895)⁶. Según RANELLETTI la autorización sería aquel acto administrativo que remueve los obstáculos que impiden el libre ejercicio de un derecho preexistente. En esta concepción el elemento fundamental es el derecho preexistente en el patrimonio del individuo a realizar una determinada actividad, motivo por el cual la autorización simplemente declara este derecho, pero no lo constituye, porque ya existe con carácter previo. Esta concepción ha sido objeto de precisiones ulteriores. Así, para MAYER la autorización sería el acto administrativo que levanta la prohibición preventivamente establecida por la norma de policía, previa comprobación de que el ejercicio de la actividad inicialmente prohibida no producirá en el caso concreto perturbación alguna para el orden público. El elemento fundamental aquí es el levantamiento de la prohibición previamente fijada, circunstancia que dota a la autorización de un carácter constitutivo.

A partir de estas aportaciones de RANELLETTI y MAYER, la doctrina elaboró un concepto unitario de "autorización administrativa", con miras a explicar las diferentes intervenciones autorizatorias de la Administración⁷. En esta concepción clásica, la "autorización" se concibe como un acto administrativo de remoción de los obstáculos impuestos por el ordenamiento jurídico al ejercicio de determinados derechos preexistentes, con la finalidad de controlar su compatibilidad con el orden público. De este modo, la autorización aparece ligada a una prohibición relativa que levanta⁸. En efecto, la autorización remueve los obstáculos creados por las normas jurídicas para el ejercicio de una actividad a la que el particular ya tiene derecho, pero que, por razones de interés público, se somete al previo control y habilitación de la Administración⁹. Tal y como ha advertido LÓPEZ MENUDO, esta concepción clásica de la autorización como "*autorización de policía del orden público*" conlleva dos consecuencias importantes para su régimen jurídico: el principio *pro libertate*, en la medida en que el contenido de la licencia o autorización debe ser el menos restrictivo posible para la libertad individual, y la carga

⁶MAYER, O., *Derecho Administrativo Alemán*, tomo II, *Poder de policía y poder tributario*, 2ª edición, traducción directa del original francés *Le droit administratif allemand*, París, 1904, a cargo de H. HEREDIA y E. KROTOSCHIN, Buenos Aires, Depalna, 1982, pp. 59-83.

⁷FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 7ª edición, Madrid, Civitas, 2000 [1977], p. 135.

⁸LÓPEZ MENUDO, F., voz "Autorización", en "Enciclopedia Jurídica Básica", vol. I, *cit.*, establece que en la idea de "autorización" en su formulación más clásica encontramos diferentes elementos: "*un estado originario de libertad del individuo, restringido luego en abstracto por normas jurídicas que establecen prohibiciones relativas, susceptibles, por tanto, de remoción (las prohibiciones absolutas, en tanto que inamovibles, más que limitar, delimitan el derecho) y un acto administrativo –la autorización– que establece la situación particular del interesado*" (p. 712).

⁹MEILÁN GIL, J. L., "Sobre la determinación conceptual de la autorización y la concesión (A propósito del régimen jurídico de las Centrales Lecheras)", en *Revista de Administración Pública* núm. 71, 1973, ha puesto de manifiesto cómo "*La autorización va ligada a la idea de 'remoción de límites', supone el establecimiento de una prohibición previa, presupone un derecho preexistente del particular y, por tanto, el acto de autorización no amplía la esfera de facultades del mismo, no supone un aumento de sus derechos, tan sólo facilita su ejercicio. De una u otra manera estas dos ideas de 'ejercicio de una titularidad propia en el autorizado' y de la 'remoción de los obstáculos' a su ejercicio son, con una u otras palabras, algo intocable. La autorización se refiere a 'un campo de actuación abierto'; la autorización operaría como una conditio iuris de la existencia del derecho a actuar en los términos que las normas prevean*" (p. 81).

para la Administración de motivación de los actos denegatorios de estas licencias, por cuanto suponen limitación de derechos subjetivos¹⁰.

Esta concepción clásica pronto se mostraría insuficiente para explicar ciertas intervenciones autorizatorias de la Administración Pública en una realidad cada vez más compleja y variada. De ahí que haya sido sometida a revisión para dar cabida a las diferentes variedades que han ido surgiendo. A las disfunciones de la teoría clásica para poder explicar válidamente la amplia diversidad de autorizaciones administrativas existentes en la actualidad, así como a la pluralidad de concepciones en torno a la autorización administrativa que han ido forjándose, nos referimos a continuación.

VIII.1.2. La configuración jurídica de la autorización administrativa en el contexto del actual Derecho administrativo: las disfunciones de las teorías iniciales y la crisis del instituto autorizatorio. La pluralidad de concepciones en torno a la autorización administrativa

Bajo la rúbrica "autorización administrativa" se incluyen hoy supuestos muy dispares que amparan actuaciones administrativas de diverso signo y de variada intensidad. No puede ocultarse que en los últimos tiempos la intervención administrativa se ha extendido a un gran número de sectores, excediendo con creces el ámbito originario del orden público¹¹. De este modo, la Administración entra a jugar un papel importante en las actividades económicas, sobre las que, con anterioridad, había permanecido al margen. Esta evolución del Estado liberal al Estado intervencionista va a suponer una revisión de la concepción clásica de la autorización administrativa construida sobre la base del binomio "derecho preexistente-remoción de límites", absolutamente insuficiente para comprender la pluralidad de intervenciones administrativas existentes en la actualidad, así como la apertura a nuevos horizontes. Como ha puesto de relieve GARCÍA PÉREZ, *"La ampliación de la noción de servicio público y la innegable intervención administrativa en todos los sectores económicos permiten pensar en la autorización como una modalidad de intervención que pretende orientar el ejercicio de una actividad en un sentido determinado, precisamente en razón del interés público. La autorización puede ser vista desde este ángulo no como la llave de la libertad, sino más bien como una técnica al servicio de la intervención de la Administración Pública, como una técnica tutelar del interés general que sirve para obligar a la actividad económica y social a seguir los derroteros convenientes a las necesidades públicas"*¹². Con ello, se explica, como advierte esta misma autora, el hecho de que la autorización se haya ido cargando de notas en principio ajenas a su naturaleza (por ejemplo, su enriquecimiento con cláusulas accesorias –sujeción a tiempo, a condición, limitación del número a otorgar...), que suponen la pérdida de su carácter absolutamente

¹⁰LÓPEZ MENUDO, F., voz "Autorización", en "Enciclopedia Jurídica Básica", vol. I, *cit.*, p. 712.

¹¹Así lo advierte MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Acción administrativa sanitaria: la autorización para la apertura de farmacias", en *Revista de Administración Pública*, núm. 24, 1957, p. 152, que pone de relieve la crisis de la autorización administrativa como mecanismo de policía administrativa: *"Las autorizaciones pueden rebasar, y de hecho así ocurre, el campo estricto de la policía administrativa"*. En el mismo sentido, GARCÍA PÉREZ, M., *La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial*, Madrid, Marcial Pons, 1995, p. 82.

¹²GARCÍA PÉREZ, M., "La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial", *cit.*, pp. 82-83.

reglado a favor de otro "negocial", llegando a constituir uno de los principales instrumentos de gestión al servicio de la Administración Pública¹³.

En estas constelaciones, abogar por un concepto unitario de "autorización", sobre la base de la remoción de límites y el derecho preexistente, que permita una explicación universal de la institución y resulte extrapolable a todas sus manifestaciones, resulta sumamente complejo, por no decir prácticamente imposible¹⁴. No debe extrañar, por tanto, que la concepción clásica de la autorización administrativa haya sido objeto de revisión por la doctrina administrativista española¹⁵, que ha advertido sobre la inadecuación del derecho preexistente, con base en diferentes argumentos. En primer lugar, en muchas ocasiones la autorización, lejos de limitarse a remover un obstáculo que impedía el ejercicio de facultades preexistentes en el particular, crea estas facultades o derechos o el marco en que los particulares las pueden ejercer¹⁶. En segundo lugar, no puede obviarse la existencia de ámbitos en los que la Administración dispone de amplios poderes discrecionales para otorgar o denegar la autorización o en los que el número de licencias a otorgar está limitado *de iure* o *de facto*, circunstancias todas ellas que casan mal con la preexistencia del derecho¹⁷. Para LÓPEZ MENUDO *"El punto de ruptura con el concepto tradicional de la licencia o autorización se polariza en torno a la distinción entre autorizaciones de otorgamiento reglado, sin límite de número, en tanto los interesados cumplan requisitos o condiciones legalmente definidos (...) y aquellas otras necesariamente limitadas en número*

¹³GARCÍA PÉREZ, M., "La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial", *cit.*, p. 83.

¹⁴VILLAR PALASÍ, J. L., "La eficacia de la concesión y la cláusula 'sin perjuicio de tercero'", en *Revista de Administración Pública*, núm. 5, 1951, tacha a la concepción clásica de "construcción logicista, de espaldas a la realidad jurídica y social" (p. 150). *Vid.* también la crítica que realiza FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "Inscripciones y autorizaciones industriales", *Revista de Administración Pública*, núm. 52, 1967, pp. 422 y ss. Por su parte, LÓPEZ RAMÓN, F., en AA.VV., *Jornadas de estudio sobre la reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Jornadas celebradas en Sevilla los días 23 y 24 de febrero de 1997*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997, señala que "Eso del derecho preexistente en la autorización declarativa debo decir que yo no lo conozco, que no conozco casos en el Derecho español; todos los casos que se van examinando (...) son actos, actuaciones constitutivas y no declarativas del derecho. No niego la categoría, pero digo que cada vez es más difícil, en una sociedad tan compleja como ésta, cuando se presenta una autorización administrativa el configurarla como simple" (p. 121).

¹⁵Entre otros, BOQUERA OLIVER, "El condicionamiento de las licencias", en *Revista de Administración Pública*, núm. 37, 1962, pp. 173-197; VILLAR PALASÍ, J. L., "La intervención administrativa en la industria", tomo I, *cit.*, pp. 303 y ss; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Acción administrativa sanitaria...", *cit.* pp. 117-162, MARTÍN MATEO, R., "Silencio positivo...", *cit.*, pp. 205-239.

¹⁶Son ilustradoras en este sentido las palabras de MARTÍN MATEO, R., "Silencio positivo...", *cit.*, que advierte cómo en algunos casos la Administración no sólo remueve límites, sino que crea el marco en que los derechos pueden ejercerse o incluso los crea: "Las autorizaciones precisan condiciones, establecen imperativamente modalidades de ejercicio, sujetan las actividades futuras a la disciplina administrativa, regulan el uso de los bienes de dominio público y realizan aportaciones administrativas indispensables para el desarrollo de las actividades autorizadas. Hasta las más perfiladas construcciones teóricas se tambalean frente a este poderoso movimiento organizador de conformación social; así, los límites del servicio público, de la concesión, se relativizan y aparecen zonas mixtas de influencia recíproca en las que no es fácil detectar las respectivas posiciones de la Administración y los administrados" (p. 215).

¹⁷MANZANEDO MATEOS, J. A., *El comercio exterior en el ordenamiento administrativo español*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Pública, 1968, p. 389, ha puesto de relieve que el derecho preexistente es incompatible con la discrecionalidad administrativa que acompaña a las autorizaciones, por su función de composición de los intereses particulares con el interés público objeto de protección.

que desdibujan la idea del derecho preexistente y dan entrada, irremisiblemente, a ciertos márgenes de discrecionalidad de la Administración en la selección del beneficiario, lo que aleja considerablemente esta nueva figura autorizatoria de las tradicionales licencias de policía, situándose a veces tan en los confines de los actos negociales que se hace preciso buscar criterios de distinción para evitar confusiones al respecto"¹⁸. En tercer lugar, las autorizaciones han rebasado el ámbito propio del orden público para entrar en el campo de las actividades económicas, en el que su papel ya no se limita al simple control negativo del ejercicio de determinados derechos, sino que se extiende a la regulación del mercado, para orientar y encauzar positivamente la actividad autorizada, en base a unos objetivos previamente programados o definidos en las normas aplicables¹⁹. Surgen así, las denominadas autorizaciones operativas, en las que *"la Administración aporta directamente la actuación concreta de un programa o de una directriz por ella previamente establecida"*²⁰.

En estas circunstancias, la concepción de la autorización como remoción de límites al ejercicio de un derecho preexistente resulta inadecuada²¹. De ahí que se produzca una crisis o debilitamiento de la autorización administrativa tradicional. Como ha advertido FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en la mayor parte de los casos el derecho preexistente *"no es un derecho subjetivo propiamente tal, sino solamente un poder genérico de libre desenvolvimiento de la personalidad cuya concreción encuentra, precisamente, en la autorización ya otorgada su título específico de concreción y contenido"*. Por ello, *"Hablar en estos casos de un derecho preexistente no sólo es ilusorio, sino que está en abierta*

¹⁸LÓPEZ MENUDO, F., voz "Autorización", en "Enciclopedia Jurídica Básica", vol. I, *cit.*, p. 712.

¹⁹FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "Curso de Derecho Administrativo", vol. II, *cit.*, p. 136.

²⁰MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Acción administrativa sanitaria...", *cit.*, p. 83.

²¹Para MARTÍN MATEO, R., "Silencio positivo...", *cit.*, *"la titularidad del derecho o la preexistencia de las facultades de él derivadas pasan a segundo plano en cuanto carecen de toda virtualidad exterior sin el concurso de la administración"* (p. 213). En su opinión *"Lo decisivo es el pronunciamiento de la Administración o de los Tribunales que revisen sus actos; sin ello, el derecho podrá quizá existir, cabe admitir que tal suceda, pero no será posible que sus manifestaciones sometidas a control pasen de constituir una mera expectativa. A ello no se opone el que la Administración goce, en más o menos grado, de facultades discrecionales de apreciación, puesto que, prescindiendo de que la autorización supone normalmente alguna posibilidad valorativa, aun si sólo se tratase de constatar la concurrencia de determinados requisitos materiales, tal constatación deberá forzosamente ser realizada por la Administración para que tenga relevancia jurídica"* (pp. 213-214). Para MANZANEDO MATEOS, J. A., "El comercio exterior en el ordenamiento administrativo español", *cit.*, la autorización no puede configurarse como una técnica que viene a excepcionar una situación de prohibición general, ya que, en muchas ocasiones el ordenamiento prevé la posibilidad de que los particulares puedan realizar dicha actividad previa obtención del correspondiente título habilitante: *"no hay prohibición general, porque precisamente el iter lógico del legislador es el opuesto al considerar admisible y en términos generales dicha actividad; no hay excepción a una prohibición general, porque la autorización permite que se realice lo que está admitido en términos generales; no hay derecho preexistente, porque no hay poder concreto tutelado por el Ordenamiento y, además, porque frente a la discrecionalidad no pueden invocarse con éxito derechos; por tanto, no hay remoción de límites porque no hay derecho preexistente; además, porque la autorización no remueve límites, sino que implica precisamente la imposición de limitaciones"*(p. 398).

contradicción con la realidad de las cosas, que muestra con toda claridad hasta qué punto difieren las posiciones del sujeto autorizado antes y después de la autorización"²².

La insuficiencia de las concepciones clásicas para explicar satisfactoriamente los diferentes ámbitos de la intervención administrativa, ha llevado a la doctrina a su revisión. Sin perjuicio de que la concepción originaria pueda resultar válida para la comprensión de algunos tipos autorizatorios, que permiten al particular el ejercicio de un derecho del que ya era titular -tras un examen de la legalidad de su ejercicio realizado por la Administración-, ha sido necesario introducir algunas modulaciones en dicho planteamiento que han llevado a buena parte de la doctrina a una reformulación del concepto de "autorización"²³. De este modo, podemos encontrar diferentes definiciones de "autorización", en las que ya no está presente el elemento del derecho preexistente.

Así, MARTÍN MATEO la define como *"la declaración administrativa de la concurrencia de las condiciones necesarias para el ejercicio de una actividad, aun a costa de reconocer la posible equivocidad de tal concepto aplicado a casos extremos. Sin prejuzgar, pues, la preexistencia de un derecho, su ejercicio vendrá supeditado a la correspondiente declaración administrativa sobre su compatibilidad con el bien público, declaración que a estos limitados efectos al menos, puede tener una cierta trascendencia constitutiva. El concepto que se propone no excluye el que la apreciación de la Administración verse sobre criterios de oportunidad, ni que el pronunciamiento señale condiciones o modos de ejercicio especiales para la actividad que se autoriza"*²⁴.

Para MANZANEDO MATEOS la función de la autorización es la composición del hipotético conflicto entre el interés específico y el interés público, que *"excluye necesariamente la unidad jurídica de solución, afirmativa o negativa, típica de los supuestos reglados, en los cuales la valoración y la composición se efectúa de una vez por todas por el ordenamiento"*²⁵. Este autor califica la autorización como *condictio iuris* y, en su opinión, ni es constitutiva ni declarativa de derechos, sino que con carácter previo a la misma sólo hay una expectativa de derechos. La autorización *"supone la realización de una condictio iuris que gravita sobre intereses legítimos, los cuales por sí solos son*

²²FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "Curso de Derecho Administrativo", vol. II, *cit.*, p. 136.

²³Algunos autores mantienen, sin embargo, lo esencial del concepto clásico de autorización, sin perjuicio de la necesaria modulación de algunos de sus contornos. En esta línea, GARRIDO FALLA, F., "Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas", en *Revista de Administración Pública*, núm. 28, 1959, p. 27. LAGUNA DE PAZ, J. C., *Libertad y propiedad en el derecho de caza*, Madrid, Marcial Pons, 1997, considera que la concepción clásica *"contribuye a subrayar la naturaleza y régimen de la actividad sometida a autorización. La policía administrativa (...) actúa sobre espacios de la vida social cuya ordenación jurídica parte de la existencia de un derecho o libertad de los ciudadanos a operar en esos ámbitos. Su ejercicio se condiciona, no obstante, a la previa habilitación administrativa, que trata de comprobar que la concreta actividad privada no es contraria al interés público. La discrecionalidad administrativa que, con frecuencia, comporta esta valoración necesariamente debe partir del principio pro libertate"* (p. 107). También la propia jurisprudencia del TS continúa utilizando, en Sentencias recientes, la concepción clásica de autorización. Así lo advierte SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico*, p. 581, nota al pie 115.

²⁴MARTÍN MATEO, R., "Silencio positivo...", *cit.*, p. 214.

²⁵MANZANEDO MATEOS, J. A., "El comercio exterior en el ordenamiento administrativo español", *cit.*, p. 399.

*radicalmente ineficaces para el nacimiento del derecho subjetivo que resulta de la conjunción de ambos elementos. En la posición del interesado la autorización es una *condictio iuris* o requisito legalmente establecido de cumplimiento inexcusable y obligatorio; su otorgamiento comporta la transformación del interés legítimo en un poder concreto. En la posición jurídica de la Administración la técnica autorizativa permite la composición de interés público e iniciativa específica*"²⁶.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ se refiere a la autorización como *"un acto de la Administración por el que ésta consiente a un particular el ejercicio de una actividad inicialmente prohibida constituyendo al propio tiempo la situación jurídica correspondiente"*²⁷.

Por su parte, PAREJO ALFONSO diferencia, en función del grado de intensidad de la intervención administrativa en la materia y de la configuración de la potestad que le sirve de cobertura, tres tipos o clases de autorizaciones: las aprobaciones, homologaciones, verificaciones, certificaciones e, incluso, autocertificaciones; las autorizaciones clásicas o típicas, que representan un acto reglado y necesariamente previo de la Administración de comprobación de la concurrencia de los requisitos legales para el legítimo ejercicio del derecho que se pretende; y las autorizaciones que, por su régimen, se acercan mucho a verdaderas concesiones. En este último caso, *"bien por las características sustantivas del derecho o la actividad objeto de la intervención administrativa o, simplemente, por la limitación del número de autorizaciones que es posible otorgar en la materia, la potestad de autorización deja de construirse de forma reglada, para pasar a configurarse sobre la base de conceptos jurídicos indeterminados, conceptos que otorgan un cierto margen de apreciación o, incluso, de forma discrecional (en diversos grados), pasando el control administrativo a ser, incluso y en realidad, constitutivo de un derecho que antes no podía decirse con propiedad y en rigor que existiera plenamente en la esfera del ciudadano"*²⁸.

Las anteriores concepciones de la autorización administrativa están lejos ya de su formulación como mera técnica de remoción de obstáculos al ejercicio de un derecho preexistente. En ellas se destaca el papel limitativo de la autorización²⁹ y su función de composición y armonización del interés privado con el interés público. Por otra parte,

²⁶MANZANEDO MATEOS, J. A., "El comercio exterior en el ordenamiento administrativo español", *cit.*, p. 410. Esta función de la autorización de coordinación del interés público y del interés privado también es destacada por MORELL OCAÑA, L., *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Pamplona, Aranzadi, 1996, que define la autorización como *"un acto que, con carácter discrecional o reglado, habilita al particular para el ejercicio de una situación jurídica activa suya, a los efectos de coordinar el interés particular y el público"* (p. 45).

²⁷FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "Curso de Derecho Administrativo", vol. II, *cit.*, p. 137.

²⁸PAREJO ALFONSO, L., en JIMÉNEZ BLANCO, A.; ORTEGA ÁLVAREZ, L.; y PAREJO ALFONSO, L., "Manual de Derecho Administrativo", vol. I, *cit.*, p. 492.

²⁹Como señala LÓPEZ MENUDO, F., voz "Autorización", en "Enciclopedia Jurídica Básica", vol. I, *cit.*, *"toda licencia, aun la de corte más clásico, implica un sentido limitativo, obstaculizando, concretando o limitando de alguna manera la actividad del particular (...) de tal modo que con la autorización no se produce el restablecimiento absoluto de una hipotética libertad originaria; esa presunta libertad surge por lo general 'modalizada' de la propia autorización, amén de que la defensa del interés general que compete a la Administración justifica que la autorización pueda someterse a condición y a la posibilidad de caducidad y revocación"* (p. 712).

ponen de manifiesto la inexistencia de un concepto universal de autorización y la práctica imposibilidad de llegar a crearlo, dada la gran variedad de su objeto y las peculiaridades que presenta esta institución en las diversas parcelas de la intervención administrativa.

En esta misma línea se sitúa la normativa. El Real Decreto 1778/1994, de 5 de agosto, por el que se adecúan a la LRJAP³⁰, las normas reguladoras de los procedimientos de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones, en su art. 1, apartado segundo, entiende por "autorizaciones" todos "aquellos actos administrativos, cualquiera que sea su denominación específica, por los que, en uso de una potestad de intervención legalmente atribuida a la Administración, se permite a los particulares el ejercicio de una actividad, previa comprobación de su adecuación al ordenamiento jurídico y valoración del interés público afectado". Esta definición, que omite toda referencia a la titularidad de derechos preexistentes en el interesado, resulta aplicable a la generalidad de autorizaciones administrativas reguladas en nuestra normativa, ya que se aplica a las autorizaciones en materia de seguridad ciudadana; extranjería; sanidad y salud pública; Defensa Nacional; ordenación económica y financiera; transportes y comunicaciones; régimen penitenciario; relaciones laborales y de Seguridad Social; títulos académicos y titulaciones y habilitaciones profesionales; dominio público, aguas, costas y medio ambiente; y régimen minero y energético. En su Anexo (apartado J) se recogen expresamente las autorizaciones previstas en la LA (hoy, TRLA) y disposiciones de desarrollo de la misma.

En definitiva, la situación actual y la propia evolución de la intervención administrativa obligan a cuestionar con frecuencia, el carácter meramente negativo o comprobador de la autorización, o, incluso, la existencia de un derecho previo en el solicitante. Ello es especialmente revelador en el caso de las autorizaciones de vertido³¹. Debemos plantearnos, por tanto, partiendo del concepto de "autorización" fijado, tanto a nivel reglamentario como en la doctrina administrativista, si en las autorizaciones de vertido estamos ante una simple remoción de un obstáculo que impide el ejercicio de un derecho preexistente, o, por el contrario, estamos ante un acto que permite a los particulares la realización de una actividad, previa comprobación de su adecuación al ordenamiento jurídico y de su armonización con el interés público objeto de protección, y que orienta el ejercicio de la actividad en un determinado sentido. Para ello, será necesario analizar sus características más significativas. Pero detengámonos brevemente, para completar esta aproximación general a la autorización administrativa en el contexto del actual Derecho administrativo, en la cuestión de su diferenciación con la concesión, institución a la que cada vez está más próxima y de la cual va tomando algunos de sus rasgos más significativos. Esta tarea también nos será útil, posteriormente, para determinar si en las autorizaciones de vertido se advierten elementos característicos de las concesiones.

VIII.1.3. La dificultad de deslinde entre la autorización y la concesión administrativa. El carácter pluriforme de las autorizaciones

Examinados los rasgos más significativos de la autorización administrativa, así como las distintas concepciones en torno a esta institución, vamos a trazar ahora -o, por los menos, a

³⁰BOE núm. 199, de 29 de agosto de 1994.

³¹Vid. SANZ RUBIALES, I., *Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 116.

intentarlo- la línea divisoria entre la autorización y la concesión administrativa. La evolución experimentada por la autorización administrativa en su configuración jurídica y su carácter pluriforme, si nos atenemos a las distintas áreas y sectores de intervención administrativa en los que está presente, así como a los distintos rasgos que pueden individualizarse en unas y otros, dificultan esta tarea de deslinde entre ambas figuras. Las transformaciones acaecidas en la autorización en los últimos tiempos y la superación de su concepción como mera remoción de límites al ejercicio de un derecho preexistente, están difuminando los contornos de esta institución y aproximándola, de hecho, a la concesión administrativa. Como ha advertido LÓPEZ MENUDO, la expansión de la autorización hace necesario su deslinde dogmático tanto de la concesión demanial como de la concesión de servicios públicos³². Concretamente, a efectos de este estudio, en la medida en que nos estamos refiriendo a los vertidos, que constituyen uno de los usos del dominio público hidráulico³³, nos interesa diferenciar la autorización de la concesión demanial. Esta última confiere al administrado el derecho al uso privativo, normal o anormal, del dominio público, por lo que es *"un título jurídico mediante el que la Administración, de forma discrecional, otorga a un administrado el derecho de usar y aprovechar, de forma excluyente, bienes de dominio público en beneficio de la actividad del particular y de la colectividad"*³⁴.

Consideramos necesario, por ello, efectuar algunas reflexiones en torno a las diferencias que pueden marcarse entre ambos mecanismos de intervención administrativa. Esta tarea, ciertamente compleja y controvertida, puesto que la delimitación entre la concesión y la autorización dista mucho de ser pacífica en nuestra doctrina, podrá ayudarnos después, a la hora de pronunciarnos sobre la naturaleza jurídica de la autorización de vertido. El análisis de las principales características de estas autorizaciones nos permitirá detectar si realmente estamos ante una autorización -como se desprende de su denominación- o si, por el contrario, pueden encontrarse en ellas rasgos propios de las concesiones.

En primer lugar, uno de los criterios utilizados tradicionalmente para diferenciar la autorización de la concesión administrativa ha sido el carácter constitutivo de ésta (crea derechos *ex novo*) frente al carácter declarativo de aquélla³⁵. La autorización simplemente se limitaría a remover los obstáculos para el ejercicio de una actividad a la que el particular tiene derecho, pero que se somete al previo control administrativo, por razones de interés público³⁶. Mientras que en la concesión prima la transferencia de un derecho o de una

³²LÓPEZ MENUDO, F., voz "Autorización", en "Enciclopedia Jurídica Básica", vol. I, *cit.*, p. 713.

³³*Vid.* el capítulo II, apartado II.2, de la primera parte de este trabajo.

³⁴DESDENTADO DAROCA, E., *El Precario Administrativo. Un estudio de las licencias, autorizaciones y concesiones en precario*, Pamplona, Aranzadi, 1999, p. 70.

³⁵VILLAR PALASÍ, J. L., "Naturaleza y regulación de la concesión minera", en *Revista de Administración Pública*, núm. 1, 1950, p. 91.

³⁶MANZANEDO MATEOS, J. A., "El comercio exterior en el ordenamiento administrativo español", *cit.*, p. 423, considera que no puede utilizarse este criterio para distinguir la autorización de la concesión, ya que en el caso de las autorizaciones discrecionales no puede esgrimirse por los interesados derecho subjetivo alguno y, en cambio, pueden encontrarse ejemplos de concesiones en las que existan, con carácter previo, derechos subjetivos a su otorgamiento. En su opinión *"la situación personal previa a la autorización o a la concesión no permite establecer diferencias entre una y otra institución, pues tanto el peticionario de una autorización como el de una concesión, de otorgamiento discrecional, 'no se halla asistido de derecho alguno, sino sólo de*

facultad de la Administración a los particulares o la constitución de nuevos derechos en esta esfera, con la autorización ni se crean ni se transfieren derechos, sino que únicamente se permite el ejercicio de facultades preexistentes³⁷. Además, en contraste con la autorización, la concesión supone una titularidad previa de la Administración, constituyendo su objeto el dominio público -o bien un servicio público-³⁸. Por lo tanto, mientras que las concesiones recaen sobre bienes y servicios cuya titularidad corresponde a la Administración o sobre bienes demaniales en orden a su uso privativo, las autorizaciones operan sobre actividades económicas o sociales sobre las que puede actuar la iniciativa privada, o sobre usos especiales del dominio público. Para MANZANEDO MATEOS³⁹, *"en la concesión hay un bien, obra o servicio cuya titularidad corresponde exclusivamente a la Administración pública por disposición legal; en consecuencia, la titularidad pública sobre estos bienes, obras o servicios excluye, en principio, la libre iniciativa privada"*. En cambio, *"la autorización incide sobre actividades, bienes u obras, no asumidos por el Estado, u otros entes públicos, en las que se admite la posibilidad de iniciativas relevantes de los administrados, si bien sometidas a control administrativo"*. Así, *"la concesión supone acción privada en esferas públicas y, por el contrario, la autorización implica control público sobre esferas privadas"*⁴⁰.

En segundo lugar, debe destacarse el carácter unilateral de la autorización frente a la naturaleza contractual de la concesión⁴¹. La autorización no crea una relación jurídica entre

una expectativa del que en su caso pudiera otorgársele' según el dictamen del Consejo de Estado de 18 de diciembre de 1946, así como el de 13 de octubre de 1956" (p. 424).

³⁷MARTÍN MATEO, R., "Silencio positivo...", *cit.*, p. 211; MEILÁN GIL, J. L., "Sobre la determinación...", *cit.*, pp. 81-82.

³⁸MEILÁN GIL, J. L., "Sobre la determinación...", *cit.*, p. 82.

³⁹MANZANEDO MATEOS, J. A., "El comercio exterior en el ordenamiento administrativo español", *cit.*, pp. 433-434. Este autor utiliza otros criterios complementarios: la concesión es una declaración de voluntad y un negocio jurídico, caracteres que no tiene la autorización; la concesión tiene elementos contractuales; la concesión es una forma de gestión de servicios u obras públicas o de atribución de usos privativos sobre el demanio, la autorización es una técnica de control que no se formaliza en contrato. La concesión por sí sola es constitutiva de derechos, la autorización es una *condictio iuris*, que necesita previsión legal de expectativas en los administrados. En la concesión no aparece el principio dispositivo típico de la autorización y una forma típica de extinción de la concesión, como la reversión al concedente, carece de virtualidad en las autorizaciones (pp. 438-439).

⁴⁰LÓPEZ MENUDO, F., voz "Autorización", en "Enciclopedia Jurídica Básica", vol. I, *cit.*, p. 713, propone los siguientes criterios de distinción entre la autorización y la concesión demanial: a) en la autorización el uso del dominio público es menos intenso; b) la Administración autorizante puede carecer de la titularidad del dominio, ostentando sólo facultades de policía sobre él; c) las instalaciones no son fijan ni están sujetas a reversión; d) no se trata de un servicio propio de la Administración; e) la remuneración del autorizado no suele ser sometida a tarifa, salvo si así lo exige el interés público.

⁴¹VILLAR PALASÍ, J. L., "Naturaleza...", *cit.*, p. 92. MEILÁN GIL, J. L., "Sobre la determinación...", *cit.*, p. 97, señala que en la concesión se da una combinación de unilateralidad (representada por el acto de *publicatio* –título habilitante de la intervención de la Administración– y bilateralidad (acto de sumisión, de aceptación de la sujeción especial). Para este autor, *"Esta bilateralidad supone la existencia de obligaciones y derechos por parte del concesionario y por parte de la Administración la posibilidad de influir desde dentro en el contenido de la relación, respetando el equivalente económico. Por el contrario, en las autorizaciones, aunque sean de aquellas que condicionan la actividad de los particulares, al no darse esa sujeción especial no puede existir esa posibilidad de ejercer una 'potestad modalizadora interna' de la misma. La Administración no puede intervenir individualmente en el ejercicio de esa actividad para cambiar algo de su contenido jurídico. Las modificaciones se hacen 'desde fuera', por vía general"* (pp. 97-98).

la Administración autorizante y el sujeto autorizatario, sino que se limita a suprimir los obstáculos al ejercicio de un derecho preexistente en el administrado. Además, la autorización no tiene carácter negocial. Sus efectos y el régimen jurídico de la actividad que con ella se legitima son exclusivamente los previstos en la norma. En cambio, *“la concesión implica un ‘concierto de voluntades’ con una bilateralidad semejante a la vinculación contractual. Sus efectos derivan no sólo de la norma, sino de la propia declaración concesional, que otorga al concedente un poder general y continuado de modalización de la actividad. La autorización es esencialmente un acto unilateral que consiste en la aplicación de la norma a un caso singular, en tanto que la concesión, por su bilateralidad, no es sólo aplicación de la norma, sino que constituye en sí misma una auténtica lex in privos”*⁴². La concesión, además, permite a la Administración intervenir en el ejercicio de la actividad para cambiar algo de su contenido jurídico, potestad modalizadora que no ostenta, en cambio, en la autorización.

En tercer lugar, debemos mencionar el carácter tradicionalmente reglado de la autorización frente al carácter discrecional de la concesión -sin perjuicio de la existencia de elementos reglados⁴³-, en la que el solicitante únicamente tiene un derecho al trámite, a la incoación y tramitación del procedimiento legalmente establecido⁴⁴.

Otros criterios que se han utilizado para distinguir ambos instrumentos han sido el del tipo de uso (concesión para los usos privativos y anormales del dominio público hidráulico y autorización para los usos comunes especiales), pero no pueden ocultarse las dificultades existentes para delimitar el uso común especial y el privativo⁴⁵; la eficacia temporal (carácter temporal de las concesiones frente a la duración indefinida de las autorizaciones), criterio que hoy día carece de utilidad por el carácter temporal de buena parte de las autorizaciones, concedidas por plazo limitado; la existencia o no de fiscalización administrativa posterior al acto de otorgamiento, que tampoco resulta efectivo, ya que muchas autorizaciones son operativas y en ellas el control administrativo se realiza, tanto *ex ante* como *ex post*; el carácter tasado (concesiones) o ilimitado (autorizaciones) de estos títulos; y el carácter de título a precario, revocable y provisional de la autorización, frente al derecho firme que crea la concesión⁴⁶.

Éstas son las pautas utilizadas tradicionalmente por la doctrina para diferenciar autorización y concesión. Sin embargo, el deslinde entre ambas no resulta fácil, máxime si tenemos en cuenta la pluralidad de autorizaciones al uso y la dificultad de encontrar un concepto

⁴²MEILÁN GIL, J. L., "Sobre la determinación...", *cit.*, pp. 82-83. Advierte este autor que *"Todo lo más que puede suceder es que la autorización exija unas determinadas condiciones para que el ejercicio del derecho del particular sea posible, o condicione el ejercicio al efectivo cumplimiento de las mismas una vez otorgada. Pero la sumisión del autorizado a la Administración no se acentúa por la existencia de la autorización"* (p. 83). Esto es lo que sucede en el caso de las denominadas autorizaciones operativas.

⁴³LÓPEZ RAMÓN, F., voz "Concesión", en "Enciclopedia Jurídica Básica", vol. I, *cit.*, pp. 1341-1342.

⁴⁴Para MANZANEDO MATEOS, J. A., "El comercio exterior en el ordenamiento administrativo español", *cit.*, p. 425, este criterio tampoco puede ser utilizado, al observar la existencia de concesiones regladas (en materia de minas) y la necesidad de que las autorizaciones sean discrecionales, por su función de composición de intereses (lo que las diferencia de otras figuras en las que simplemente existe una constatación o comprobación reglada).

⁴⁵*Vid. supra*, el capítulo II, apartado II.2, de la primera parte de este trabajo.

⁴⁶VILLAR PALASÍ, J. L., "Naturaleza...", *cit.*, p. 91.

unitario de la misma. A la luz de lo expuesto, consideramos que la tradicional contraposición entre autorización y concesión debe ser objeto de relativización. No puede mantenerse en la actualidad, fruto de la extraordinaria expansión de la autorización administrativa en los diferentes ámbitos de intervención, una radical diferenciación entre autorización y concesión administrativa. La proximidad entre ambas es evidente. Como ha advertido MEILÁN GIL, *"Los esfuerzos para mantener la claridad de la distinción encuentran continuamente las dificultades que proporciona una realidad extraordinariamente multiforme. La elección definitiva a favor de una u otra figura va frecuentemente acompañada de matizaciones, que desde un puro nivel teórico, se presentan como impurezas de la categoría. La autorización, por ejemplo, se 'inficciona' de notas concesionales"*⁴⁷. Y esto es precisamente lo que sucede con la autorización de vertido.

VIII.2. Las características de las autorizaciones de vertido en aguas continentales: un análisis previo y necesario para determinar su naturaleza jurídica

Hemos visto en el apartado anterior las dificultades de aprehensión de las autorizaciones administrativas en una categoría unívoca, dado su carácter pluriforme, así como su problemática distinción de la concesión administrativa. Estas dificultades de partida nos permiten augurar, de entrada, que la labor de delimitación de la naturaleza jurídica de la autorización de vertido que nos hemos marcado como objetivo central de este capítulo no va a estar exenta de obstáculos. Tal tarea, sumamente compleja, debe ir necesariamente precedida de un estudio de las características de estas autorizaciones. Este análisis pormenorizado de los caracteres más significativos de las autorizaciones para verter en el dominio público hidráulico deviene imprescindible para poder acometer, con posterioridad, la cuestión de su naturaleza jurídica. No podemos pronunciarnos sobre este tema sin habernos detenido previamente a efectuar algunas reflexiones acerca de sus rasgos más sobresalientes. Sólo cuando hallamos completado esta labor estaremos en condiciones de reconducir esta figura a una determinada categoría jurídica. Así pues, este apartado tiene como objeto examinar las características de las autorizaciones de vertido en aguas continentales. Para ello, en primer lugar, situaremos las autorizaciones de vertido en el contexto más amplio de las autorizaciones ambientales (apartado VIII.2.1.). En segundo lugar, procederemos al análisis de las características generales de las autorizaciones ambientales (apartado VIII.2.2.). Y, en tercer lugar, finalizaremos con el examen de las características más significativas de las autorizaciones de vertido, como ejemplo paradigmático de autorización ambiental (apartado VIII.2.3.).

VIII.2.1. Las autorizaciones de vertido en aguas continentales como exponente de las autorizaciones ambientales

En nuestro ordenamiento jurídico existe un gran número de actividades que, por su potencial incidencia sobre el medio ambiente, son intervenidas por la Administración Pública con el objeto de garantizar una eficaz protección ambiental, haciendo efectivo, de este modo, el mandato constitucional de actuación de los poderes públicos contenido en el art. 45 CE. En este contexto, la autorización administrativa cobra una relevancia fundamental como instrumento de control preventivo y permanente de las actividades con

⁴⁷MEILÁN GIL, J. L., "Sobre la determinación...", *cit.*, p. 87.

un impacto ambiental significativo. En nuestro ordenamiento jurídico han ido creándose y consolidándose diferentes autorizaciones por razones de protección ambiental. De ahí que en la doctrina -que no en la normativa- se utilice ya como categoría la expresión "autorizaciones ambientales"⁴⁸. Son muchas ya las autorizaciones de este tipo previstas en la legislación española, tanto estatal como autonómica. Las autorizaciones de vertido constituyen un claro ejemplo de las mismas. De ahí que nos detengamos brevemente en la categoría de las "autorizaciones ambientales" (apartado VIII.2.1.1.), para pronunciarnos posteriormente sobre el carácter de autorización ambiental de la de vertido (apartado VIII.2.1.2.). Este examen puede resultarnos útil a la hora de abordar en los apartados siguientes las características de las autorizaciones de vertido, muchas de las cuales son comunes a otras autorizaciones ambientales.

VIII.2.1.1. Las denominadas "autorizaciones ambientales"

Ya hemos advertido de la gran variedad de autorizaciones administrativas creadas por razones de protección del medio ambiente en nuestro ordenamiento jurídico. En la mayor parte de las leyes ambientales la autorización está presente como manifestación patente del principio de prevención. Constituye éste, sin duda, uno de los principales mecanismos de control de las actividades potencialmente agresoras del medio. Este amalgama de autorizaciones existente, unido a la heterogeneidad de su régimen jurídico, dificulta la construcción de una categoría jurídica única que pueda resultar aplicable a todos los supuestos. Sin embargo, a pesar de esta diversidad y aun siendo conscientes del riesgo que supone toda generalización, máxime en materia de autorizaciones administrativas, por su carácter pluriforme, creemos que es posible hablar de "autorizaciones ambientales", en la medida en que puedan extraerse unas características comunes a todas ellas, susceptibles de ser matizadas en cada supuesto⁴⁹, según la intensidad con que se presenten.

Las "autorizaciones ambientales" constituyen, como ha puesto de relieve BETANCOR RODRÍGUEZ, una categoría doctrinal y no una categoría jurídica positiva⁵⁰. Este autor construye la definición de "autorización ambiental" sobre la base de los parámetros normativos que la Administración ha de tener en cuenta en orden al otorgamiento de la autorización de actividades con un impacto ambiental significativo. Así, *"por un lado, se trata de la autorización de aquellas actividades que tienen un indudable y, por lo tanto, objetivo impacto sobre la naturaleza, apreciable sin mayores dificultades y, en particular, por los criterios científicos al uso; y, por otro lado, que la Administración aprecia y valora tales impactos ambientales por exigencia de los parámetros normativos que ha de considerar, de tal modo que la autorización se producirá si la actividad cumple con tales*

⁴⁸Se refieren a las autorizaciones ambientales, por ejemplo, BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*, Madrid, La Ley, 2001, pp. 955-960, y GALERA RODRIGO, S., *La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales*, Madrid, Montecorvo, 2001, pp. 74-87.

⁴⁹En esta línea se sitúa GALERA RODRIGO, S., "La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales", *cit.*, pp. 74-75, que, tras advertir la imposibilidad de construir una categoría única aplicable en todos sus elementos a todos los supuestos, considera que pueden extraerse unos rasgos comunes que se presentarán con distinta intensidad en cada caso.

⁵⁰BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*, p. 956.

parámetros normativos que, a su vez, están diseñados para maximizar la protección ambiental"⁵¹.

La amplitud de esta definición lleva a incluir en tal categoría autorizaciones de diverso signo. Así, entrarían las autorizaciones de vertido al dominio público hidráulico, las de actividades potencialmente contaminantes de la atmósfera, las de actividades de valorización y eliminación de residuos y otras relativas a los residuos peligrosos... e incluso las licencias de actividades clasificadas, las autorizaciones para la prevención y el control integrados de la contaminación industrial, las de instalaciones nucleares y radioactivas... Lo verdaderamente importante es la presencia en todas ellas, a pesar de las diferencias de régimen jurídico, de una serie de elementos comunes. Es precisamente la concurrencia de estos elementos la que posibilita la utilización de la categoría "autorizaciones ambientales". En todos estos casos nos hallamos ante autorizaciones de actividades con un potencial impacto sobre el medio ambiente. En ellas, la Administración debe entrar a valorar *ab initio*, de acuerdo con los parámetros normativos existentes, si otorga o deniega el título administrativo habilitante y, en ellas, una vez otorgado éste, perdura el control administrativo sobre la actividad, para garantizar una adecuación permanente a las condiciones previstas en la normativa aplicable y a la recogidas en el propio acto administrativo. En todo caso, y sin perjuicio de que entremos en el apartado VIII.2.2. a analizar con más detalle las características generales de las autorizaciones ambientales, nos encontramos en estos supuestos ante autorizaciones configuradas como *"un título vulnerable que, en consecuencia, ampara situaciones subjetivas no permanentes, vulnerabilidad que se acentuará proporcionalmente a la intensidad del impacto ambiental de la actividad"*⁵².

Dentro de las autorizaciones ambientales, BETANCOR RODRÍGUEZ⁵³ distingue, en función de la actividad autorizada, entre aquellas autorizaciones que habilitan la realización de actividades que directa e inmediatamente suponen la contaminación o el vertido sobre un recurso natural (autorizaciones de vertido, ya sean sobre el dominio público o sobre recursos que no revisten la condición de dominio público), y aquellas otras que habilitan la realización de actividades que, además, suponen o tienen un impacto ambiental (autorizaciones integradas y autorizaciones singulares o específicas). En tanto que en el primer caso lo que se autoriza es el impacto y no la actividad que produce tal impacto, en el segundo, en cambio, se autoriza la actividad que produce el impacto y no el impacto mismo. Las autorizaciones ambientales propiamente dichas serían las primeras. Aquí se situarían las autorizaciones de vertido. Las segundas sólo son autorizaciones ambientales en sentido impropio, ya que habilitan el ejercicio de una actividad, pero teniendo en cuenta, junto al impacto ambiental de la actividad, otros elementos, e incluyen, entre otras condiciones, las necesarias para eliminar o reducir el impacto ambiental. Aquí podríamos ubicar la licencia de actividades clasificadas o la autorización ambiental integrada⁵⁴.

⁵¹BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*, pp. 956-957.

⁵²GALERA RODRIGO, S., "La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales", *cit.*, p. 75.

⁵³BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*, pp. 958-959.

⁵⁴*Vid. infra* el capítulo siguiente, dedicado al examen de la autorización ambiental integrada.

VIII.2.1.2. Las autorizaciones de vertido como ejemplo paradigmático de autorización ambiental

Hemos visto cómo en nuestra legislación ambiental existe una multiplicidad de autorizaciones administrativas. Si tuviésemos que hacer una enumeración de las autorizaciones ambientales este listado sería muy amplio, ya que son muchas las actividades intervenidas por motivos de protección ambiental. No vamos a referirnos a todas las autorizaciones ambientales existentes en nuestro ordenamiento jurídico. Constituye ésta una materia que desbordaría con creces el objeto último de este capítulo, mucho más concreto. Por ello, nos remitimos a algunos trabajos que se han realizado al respecto y que analizan las principales autorizaciones ambientales⁵⁵. Sí queremos, sin embargo, destacar cómo las autorizaciones de vertido en aguas continentales -también en aguas litorales- son un ejemplo paradigmático de autorización ambiental. Es más, constituyen una de las principales autorizaciones ambientales, que gozan ya de larga tradición en nuestro Derecho, y que se han convertido en instrumento fundamental para la protección de la calidad de las aguas, recurso éste de vital importancia cuya preservación deviene imprescindible.

Las autorizaciones de vertido caen, por tanto, bajo la órbita de las autorizaciones ambientales. De ahí que podamos encontrar en ellas los rasgos definitorios que anteriormente hemos apuntado en relación a las autorizaciones ambientales. En efecto, en primer lugar, estamos ante autorizaciones que recaen sobre actividades susceptibles de provocar la contaminación del dominio público hidráulico y, en consecuencia, que pueden tener un impacto negativo sobre este recurso. En segundo lugar, su otorgamiento o denegación los realizará la Administración sobre la base de los parámetros normativos existentes. Únicamente podrán otorgarse estas autorizaciones tras comprobar que la actividad no incurre en ninguna prohibición absoluta ni se superan los límites impuestos por las prohibiciones relativas y su concordancia con el interés público. Son éstos rasgos comunes a las autorizaciones ambientales.

Siguiendo la clasificación de las autorizaciones ambientales propuesta por BETANCOR RODRÍGUEZ⁵⁶, las autorizaciones de vertido constituyen un ejemplo de autorización que habilita la realización de actividades que implican la contaminación de un recurso natural. Por lo tanto, suponen un control de las características y condiciones del impacto, sin entrar a valorar la causa de este impacto. Utilizando palabras de BETANCOR RODRÍGUEZ este tipo de autorizaciones *"sólo obedece a un control sobre los efectos y sobre determinadas fuentes de contaminación, sin considerar o analizar todos los impactos que la actividad tiene o produce"*⁵⁷.

Esta reconducción de las autorizaciones de vertido en aguas continentales a las autorizaciones ambientales nos permite, a continuación, entrar a analizar sus principales rasgos. En primer lugar, partiendo de su conceptualización como autorización ambiental, examinaremos las características que podemos considerar comunes a las autorizaciones

⁵⁵Vid., por ejemplo, JORDANO FRAGA, J., *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, Barcelona, Bosch, 1995, pp. 242-254 y LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, 2ª edición, Madrid, Dykinson, 2001 [2000], pp. 330-362.

⁵⁶Vid. *supra* apartado anterior de este mismo capítulo.

⁵⁷BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*, p. 958.

ambientales. Sin ocultar la variedad de actos administrativos que podemos encontrar bajo tal denominación, creemos que pueden extraerse unas notas comunes a todos ellos, sin perjuicio de que puedan materializarse con diferente intensidad, según el objeto sobre el cual recaigan (apartado VIII.2.2.). En segundo lugar, veremos cómo se manifiestan estas características generales de las autorizaciones ambientales en el caso de las autorizaciones de vertido y resaltaremos sus rasgos más significativos (apartado VIII.2.3.).

VIII.2.2. Las características generales de las autorizaciones ambientales

A pesar de las dificultades ya señaladas para extraer características generales comunes a todas las autorizaciones ambientales, sí podemos extraer, con las debidas cautelas, una serie de líneas básicas presentes en todas ellas. Estamos, en primer lugar, ante un mecanismo de control preventivo a través del cual la Administración comprueba, con carácter previo al inicio de una actividad, su adecuación con el ordenamiento jurídico y la valoración del interés público afectado, que es la protección del medio ambiente.

En segundo lugar, no estamos ante las clásicas autorizaciones administrativas, de carácter reglado, en las que la actuación de la Administración se limita a realizar un control *ex ante* del ejercicio de la actividad, sino que, por el contrario, una vez otorgada la autorización, nace, al igual que sucede en las concesiones, una relación jurídica duradera entre la Administración y el titular de la actividad autorizada, de la que surgen derechos para ambas partes y que permite un control *ex post* del ejercicio de la actividad⁵⁸. Además, es posible someter estas autorizaciones a plazos de caducidad, otorgarlas con carácter temporal, reconocer cierto margen de discrecionalidad administrativa en su otorgamiento y modalizar⁵⁹ su ejercicio tan intensamente como si se tratase de una concesión⁶⁰. De ahí que la mayor parte de la doctrina sitúe las autorizaciones ambientales entre las autorizaciones operativas, de funcionamiento o de tracto continuo⁶¹, que, sin renunciar a la función primaria de control, *"pretenden ir más allá de ella, encauzando y orientando positivamente la actividad de su titular en la dirección previamente definida por planes o programas*

⁵⁸En este sentido, GALERA RODRIGO, S., "La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales", *cit.*, p. 75, en cuya opinión, en estos casos, la Administración se coloca en una situación de supremacía especial.

⁵⁹Entre las modulaciones más importantes a que se someten las autorizaciones en el Derecho Ambiental, MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, Madrid, Trivium, 1991, pp. 114-116, señala el establecimiento de estándares, la regulación de las características de las materias primas, las homologaciones y la imposición de niveles tecnológicos.

⁶⁰GALERA RODRIGO, S., "La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales", *cit.*, pp. 75-76.

⁶¹JORDANO FRAGA, J., "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado", *cit.*, pp. 246-247; y LOZANO CUTANDA, B., "Derecho Ambiental Administrativo", *cit.*, p. 331. Para GALERA RODRIGO, S., "La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales", *cit.*, en cambio, *"Ya no se trata como en las autorizaciones operacionales o de tracto sucesivo, que se despliegue una vigilancia administrativa para verificar que en todo momento siguen concurriendo los presupuestos normativos o la adecuación a las circunstancias que posibilitaron su otorgamiento, adecuación que ha de entenderse implícita en este tipo de autorizaciones. Más allá de esta vigilancia, aquí la Administración modula, tan intensamente como si de una relación concesional se tratara, el contenido jurídico de la relación, en orden a compatibilizar, en todo momento, el interés del titular con el interés público, contenido que no está ya en todo caso perfilado ni caracterizado en la norma"* (pp. 82-83).

sectoriales, o bien, aunque de forma esquemática o, incluso, implícitamente, por la propia norma en cada caso aplicable"⁶².

En tercer lugar, como corolario de lo anteriormente establecido, son autorizaciones en las que, además de controlar el ejercicio de la actividad, la Administración tiene la posibilidad de acordar su suspensión, revocación o modificación respecto a los términos en que aquélla fue autorizada. Se garantiza, de este modo, la adecuación permanente a las condiciones más exigentes que vayan incorporándose en las nuevas regulaciones. Por ello, afirma JORDANO FRAGA que, con carácter general, *"las autorizaciones en materia ambiental son verdaderos actos condiciones, de las que no nacen derechos adquiridos al mantenimiento de las mismas ni a su inmutabilidad"*⁶³. Así, *"la autorización se generaliza como acto condición de tracto sucesivo, adquiriendo pleno carácter operativo. Los fines de preservación han determinado una progresiva configuración dinámica de la autorización, que deja de ser un mero acto aislado de control, para convertirse en un instituto configurador de parámetros de una conducta diferida en el tiempo"*⁶⁴.

En cuarto lugar, son autorizaciones que han dejado de constituir una relación bilateral para convertirse en multilateral. Lejos de limitarse a establecer una relación entre el titular de la actividad autorizada y la Administración, afecta directamente a la comunidad en su conjunto, por cuanto todos somos titulares del derecho a un medio ambiente adecuado, constitucionalmente garantizado⁶⁵. El papel fundamental a desarrollar por la Administración radica, precisamente, en compatibilizar, en todo momento, el interés privado de ejercicio de la actividad con el interés público de protección del medio ambiente. No debe extrañar, por tanto, que la Administración pueda denegar el otorgamiento de las autorizaciones ambientales cuando sea incompatible con los fines de preservación ambiental⁶⁶.

En definitiva, las autorizaciones ambientales se configuran como un título vulnerable⁶⁷. Son autorizaciones en las que se impone la adecuación permanente de la actividad autorizada a lo establecido en las normas jurídicas -y, en algunos casos, técnicas-⁶⁸, que determinarán en cada momento la conformidad de la actividad autorizada. Por ello, cualquier modificación normativa conllevará, o bien la modificación de las condiciones de ejercicio de la actividad para adecuarla a los nuevos requerimientos, o bien la revocación de la autorización si la

⁶²FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Curso de Derecho Administrativo", vol. II, *cit.*, p. 138.

⁶³JORDANO FRAGA, J., "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado", *cit.*, p. 248.

⁶⁴JORDANO FRAGA, J., "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado", *cit.*, p. 249.

⁶⁵JORDANO FRAGA, J., "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado", *cit.*, p. 249.

⁶⁶JORDANO FRAGA, J., "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado", *cit.*, p. 246.

⁶⁷GALERA RODRIGO, S., "La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales", *cit.*, p. 75.

⁶⁸En otros casos se incorpora, incluso, la remisión a cláusulas técnicas, que habilitan a la Administración para exigir la adaptación de la actividad autorizada al nivel de desarrollo tecnológico existente en cada momento. Es lo que sucede con la remisión a las MTD, en el caso de la autorización ambiental integrada. GALERA RODRIGO, S., "La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales", *cit.*, p. 79, señala que, en estos casos, la vulnerabilidad de la autorización administrativa se acentúa aún más.

actividad no puede adecuarse a las nuevas exigencias⁶⁹. No confieren, por tanto, un derecho adquirido a contaminar, sino que constituyen actos administrativos enormemente vulnerables. Únicamente amparan el ejercicio de determinadas actividades temporalmente, en tanto en cuanto se adecúen a las pautas establecidas. Además, de ellas resulta un intenso nivel de intervención administrativa en orden a la tutela ambiental, *"paralelo al reforzamiento del 'interés público' con el que hay que compatibilizar el ejercicio de la actividad: el interés público viene constituido ni más ni menos que por un derecho a un medio ambiente adecuado, que en sede constitucional se predica de todos, y de cuya tutela resulta, en ese momento, responsable la Administración, derecho que se erige como límite de ejercicio de otros derechos constitucionales"*⁷⁰. Sin duda, estamos muy lejos de una autorización administrativa "clásica". Antes bien, las autorizaciones ambientales constituyen una manifestación clara de desfiguración del tipo autorizatorio.

VIII.2.3. Las características más significativas de las autorizaciones de vertido

Analizadas ya en el epígrafe anterior las características generales de las autorizaciones ambientales, a continuación, veremos cómo se concretan en las autorizaciones de vertido, exponente paradigmático de las mismas. Para ello, resaltamos las que, a nuestro entender, constituyen sus peculiaridades más significativas: la necesidad de compatibilizar el otorgamiento de la autorización que ampara la realización de vertidos con los valores de protección de la calidad de las aguas (apartado VIII.2.3.1.); su carácter condicionado (apartado VIII.2.3.2.); su sujeción a las modificaciones normativas y a cláusulas técnicas (apartado VIII.2.3.3.); la creación de una relación jurídica continuada entre Administración y administrado (apartado VIII.2.3.4.); su carácter temporal (apartado VIII.2.3.5.); su carácter constitutivo (apartado VIII.2.3.6.); y la existencia de importantes elementos discrecionales (apartado VIII.2.3.7.).

El examen de estas características nos permitirá, posteriormente, determinar si las autorizaciones de vertido realmente encajan y pueden reconducirse a la figura de la autorización administrativa o, por el contrario, a pesar de su denominación, se aproxima a otros títulos de intervención, como la concesión.

VIII.2.3.1. Otorgamiento respetuoso con los objetivos de preservación ambiental. El valor prioritario de la protección de la calidad de las aguas

En tanto que clara manifestación de las autorizaciones ambientales, las autorizaciones de vertido deben ser siempre compatibles con los objetivos de preservación ambiental⁷¹. Precisamente, el acto de autorización supone una composición de intereses privados y públicos⁷². Como ha advertido el TS, entre otras, en la Sentencia de 31 de mayo de 2000⁷³:

⁶⁹GALERA RODRIGO, S., "La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales", *cit.*, pp. 76-82.

⁷⁰GALERA RODRIGO, S., "La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales", *cit.*, p. 85.

⁷¹*Vid.* JORDANO FRAGA, J., "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado", *cit.*, p. 246.

⁷²*Vid.* MEILÁN GIL, J. L., "Sobre la determinación...", *cit.*, p. 84.

⁷³Sentencia del TS de 31 de mayo de 2000 (Contencioso-Administrativo, Sección 2ª; ponente: Excmo. Sr. D. Jaime Rouanet Moscardó; Aranzadi 4506). En idéntico sentido, entre otras, las Sentencias del TS de 26 de octubre de 1995 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Eladio Escusol

"(...) en esta materia, están enfrentados el interés de una empresa que ejerce una actividad que produce vertidos que pueden degradar la ecología ambiental y el interés general expresado, en el presente caso, mediante el bien jurídico que aparece protegido por la Constitución y el ordenamiento jurídico dentro del ámbito conceptual de 'medio ambiente'; y, obviamente, entre ambos intereses en juego, debe prevalecer el general" (fundamento jurídico 5º).

Por lo tanto, la protección de la calidad de las aguas se erige en valor de atención prioritaria que podría justificar, en determinados casos, la imposibilidad de otorgamiento de las autorizaciones de vertido⁷⁴. Además, no podemos olvidar que el apartado segundo del art. 100 TRLA (*ex art. 92 LA*, modificado por la LMLA), contempla como objeto de las autorizaciones de vertido "la consecución del buen estado ecológico de las aguas", debiendo garantizarse, en todo caso, la compatibilidad de la autorización con el interés público tutelado, para garantizar los objetivos ambientales establecidos.

VIII.2.3.2. Autorización condicionada: su supeditación al establecimiento de un condicionamiento previo

La autorización de vertido constituye un claro ejemplo de autorización condicionada⁷⁵, toda vez que aparece supeditada al establecimiento de un condicionamiento previo. En estos casos la Administración no se limita a un pronunciamiento simplemente estimatorio o desestimatorio de la solicitud, sino que interviene de manera activa, por estar la estimación sujeta al establecimiento de una serie de condiciones previas.

En efecto, la autorización de vertido está sometida a una serie de condiciones específicas impuestas por la Administración y de cuyo cumplimiento depende que pueda realizarse efectivamente el vertido. Así, de acuerdo con el art. 101 TRLA (*ex art. 93 LA*, modificado por la LMLA), las autorizaciones de vertido "establecerán las condiciones en que deben realizarse", debiendo especificar, en todo caso, "las instalaciones de depuración necesarias y los elementos de control de su funcionamiento, así como los límites cuantitativos y cualitativos que se impongan a la composición del efluente y el importe del canon de control de vertido"⁷⁶. En este punto es fundamental el sistema de estándares o niveles de contaminación, que necesariamente acompaña las autorizaciones y para cuya fijación la Administración tendrá en cuenta la normas de calidad, los objetivos ambientales y las características de emisión e inmisión establecidas por la normativa y que podrán ser concretados para cada cuenca por el respectivo PHC⁷⁷. De este modo, se fijan las condiciones en que el vertido resultará admisible. La posibilidad de realizar el vertido

Barra; Aranzadi 7767), fundamento jurídico 5º; y de 8 de noviembre de 1995 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Eladio Escusol Barra; Aranzadi 8299), fundamento jurídico 6º.

⁷⁴Una clara manifestación de lo afirmado en el texto se recoge en el art. 103 TRLA (*ex art. 95 LA*). *Vid. supra* capítulo III, apartado III.3.2, de la tercera parte de este trabajo.

⁷⁵SANZ RUBIALES, I., *Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 117.

⁷⁶*Vid.* sobre el contenido de las autorizaciones de vertido, el capítulo IV, apartado IV.3.5, de la tercera parte de este trabajo. Y sobre los estándares de contaminación, el capítulo V *in totum*, también de esta tercera parte.

⁷⁷*Vid.* art. 100.2 TRLA (*ex art. 92 LA*, modificado mediante la LMLA). *Vid.* VERA JURADO, D. J., *La disciplina ambiental de las actividades industriales*, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 144-147.

depende precisamente de su adecuación a los límites que establezca la Administración, a la luz de la normativa aplicable, y teniendo en cuenta el interés general⁷⁸.

A través de la fijación de este condicionamiento, la Administración competente determina las condiciones en que un vertido será permisible, efectuando un control administrativo preventivo del cumplimiento de la regulación vigente en materia de vertidos y teniendo en cuenta elementos que pueden tener una importancia decisiva en orden a la protección de la calidad de las aguas, como las circunstancias espaciales, temporales, meteorológicas...⁷⁹. La admisibilidad del vertido dependerá, además de las características y condiciones del mismo, de las características del medio receptor, que la Administración deberá valorar antes de proceder al otorgamiento de la autorización, garantizándose así el equilibrio entre la actividad y las exigencias del interés público, en aras a conseguir los objetivos ambientales planteados⁸⁰.

VIII.2.3.3. La subordinación de la actividad autorizada a las modificaciones normativas y a cláusulas técnicas

Además de poseer un carácter condicionado, las autorizaciones de vertido quedan supeditadas a la normativa en cada momento en vigor. Las condiciones en que el vertido resultará admisible y, por lo tanto, en que la autorización desplegará su eficacia, se definirá por las normas en cada caso aplicables. Los términos de lo autorizado se encadenan, así, a la normativa vigente en cada momento. Si tenemos en cuenta la especial importancia que cobra en este ámbito la normativa reglamentaria -en orden a la fijación de estándares de contaminación- y su rápida mutabilidad, debido a su encadenamiento a los avances científicos y técnicos⁸¹, no podemos menos que concluir el carácter extraordinariamente dinámico y vulnerable de las autorizaciones de vertido. Lejos de conferir a su titular una situación petrificada e inamovible, las condiciones fijadas *ab initio* en la autorización podrán ser variadas por la Administración, para garantizar la adecuación permanente de la actividad a las normas jurídicas que vayan aprobándose. De este modo, la Administración no se limita a comprobar la adecuación de los vertidos a los parámetros que justificaron el otorgamiento de la autorización, sino que va más allá, garantizando también su adecuación a las nuevas normas que se aprueben. Dispone para ello de una serie de potestades -revisión, revocación, suspensión- que le permitirán compatibilizar permanentemente el

⁷⁸Así se deriva claramente del apartado tercero del art. 101 TRLA (ex art. 93 LA, modificado por la LMLA).

⁷⁹MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. I, *cit.*, señala cómo se modula, de este modo, la autorización "al relacionar actividades aisladas con umbrales generales de permisibilidad, en función de la capacidad de absorción del medio receptor y de los techos de tolerancia establecidos. Aparecen así la determinación de límites máximos de vertidos para cada actividad en función de los distintos componentes transmitidos y a la vez el establecimiento de estándares en cuanto a la inmisión resultante de vertidos aislados" (p. 114).

⁸⁰*Vid.* GALERA RODRIGO, S., "La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales", *cit.*, p. 76.

⁸¹Así lo destaca GALERA RODRIGO, S., "La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales", *cit.*, que destaca que en materia ambiental "puede calificarse de espectacular la mutabilidad de las normas que inciden en los presupuestos de otorgamiento de títulos habilitantes para el ejercicio de una actividad con incidencia en el entorno, dado que éstos se presentan en el mundo del Derecho como una consecuencia de un avance científico y tecnológico de progresión exponencial" (p. 78).

interés del titular con el interés público⁸². En algunos casos, incluso, cuando se trata de autorizaciones de vertido que incluyen cláusulas técnicas, la autorización debe adecuarse, no sólo a las nuevas normas, sino también a los nuevos elementos técnicos⁸³. Se confirma, de este modo, el carácter variable de las autorizaciones de vertido⁸⁴.

Se asegura así la permanente adaptación de los vertidos a las nuevas condiciones más exigentes que vayan produciéndose en esta materia. Si se producen cambios en la legislación respecto a la existente en el momento de inicio de la actividad, la Administración asegurará la adaptación de los vertidos a las mismas, a través del ejercicio de sus facultades revisoras⁸⁵. Todo ello sin olvidar, que cabrá la revocación de las autorizaciones que incumplan algunas de las condiciones establecidas⁸⁶. No se trata, por tanto, únicamente de garantizar el ejercicio de la actividad conforme a las condiciones en que fue autorizada, sino de posibilitar también su modificación, revisión o revocación respecto a las términos en que se otorgó la autorización, si concurren circunstancias que así lo justifican, para garantizar su adecuación permanente al interés público objeto de tutela⁸⁷.

VIII.2.3.4. Autorización que instaura una relación jurídica continuada entre la Administración otorgante y el sujeto autorizatario

Como consecuencia de las características hasta ahora señaladas, las autorizaciones de vertido en aguas continentales constituyen una relación compleja y duradera entre la Administración Pública otorgante y el sujeto autorizatario. El papel a desempeñar por la Administración no acaba con el otorgamiento de la autorización al administrado, sino que entre ambos nace una relación de carácter permanente que tiene como fin último *"proteger en todo caso al interés público frente a las vicisitudes y circunstancias que a lo largo del tiempo puedan surgir más allá del horizonte limitado que es posible avizorar en el*

⁸²*Vid. supra*, el capítulo VI, apartado VI.2.2.1, de la tercera parte de este trabajo.

⁸³*Vid supra*, capítulo V, apartado V.4.2, de la tercera parte de este trabajo. *Vid.* también ESTEVE PARDO, J., "La adaptación de las licencias a la mejor tecnología disponible", en *Revista de Administración Pública*, núm. 149, pp. 37-61.

⁸⁴El TS, aunque en relación a la licencia de actividades clasificadas, se ha pronunciado ya sobre el carácter variable de la técnica autorizatoria, vinculada a los avances científicos y técnicos. Así, en la Sentencia de 3 de julio de 1991 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 5ª; ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Martín del Burgo y Marchán; Aranzadi 6330) ha establecido que *"Las medidas de policía responden, de este modo, a su condición de técnicas variables, de acuerdo con los avances de la técnica y de la ciencia, espoleadas por las exigencias sociales de una mayor comodidad y seguridad. Lo que se ve sumamente claro en el sector de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, en las que, la concesión de las licencias no se convierten en situaciones petrificadas e inamovibles. En definitiva, si la Administración dispone de una potestad modalizadora interna de los servicios públicos, 'para la buena marcha del servicio' (...) con más razón debe disponer de facultades para, en actuación de policía, velar por la seguridad de las personas y de los bienes de la forma en que técnicamente mejor se pueda conseguir"* (fundamento jurídico 6º).

⁸⁵*Vid.* VERA JURADO, J. J., "La disciplina ambiental de las actividades industriales", *cit.*, p. 136.

⁸⁶Sobre las posibilidades de revisión y revocación de las autorizaciones de vertido *vid. supra* capítulo VI, apartado VI.2.2.1, de esta tercera parte.

⁸⁷Señala JORDANO FRAGA, J., "La protección del derecho a un medio ambiente adecuado", *cit.*, p. 247, que, de este modo, se añade un *plus* garantizador de los fines que persigue la autorización como instrumento preventivo de protección.

*momento de otorgar el permiso*⁸⁸. En consecuencia, la autorización no constituye una relación puramente episódica, sino que crea un vínculo estable entre las partes, por lo que estamos ante una autorización de la cual nace una relación continuada o de tracto sucesivo entre el órgano autorizante (Administración Hidráulica competente) y el sujeto cuyos vertidos son objeto de autorización⁸⁹.

Esta relación permite a la Administración garantizar la adecuación permanente de la actividad de vertido a las condiciones fijadas en la autorización, así como a las normas de calidad y objetivos ambientales exigibles en cada momento. Así, por una parte, el carácter condicionado de la autorización implica necesariamente la existencia de un control posterior sobre el cumplimiento de las condiciones establecidas en la propia autorización, ya que, de otra manera, podría saltarse fácilmente el cumplimiento del condicionado. Por ello, una vez otorgada la autorización, la Administración no puede desentenderse de la misma, sino que debe comprobar el efectivo cumplimiento del condicionado de la autorización. Como ha puesto de manifiesto VERA JURADO, precisamente, los instrumentos de verificación del cumplimiento de las condiciones de las autorizaciones administrativas tienen un papel fundamental, ya que *"aportan los datos suficientes para que la Administración Pública pueda llevar a efecto la corrección o supresión de la contaminación o degradación producida por las actividades industriales"* y, además, es *"a través de estas comprobaciones y controles como se conecta el incumplimiento de las condiciones con la consiguiente imposición de sanciones administrativas"*⁹⁰. Independientemente de los controles que puedan imponerse en la propia autorización, de acuerdo con el art. 252 RDPH, "el Organismo de cuenca podrá efectuar cuantos análisis e inspecciones estime convenientes para comprobar las características del vertido y contrastar, en su caso, la validez de aquellos controles". Esta actividad de control podrá realizarse directamente por el Organismo de cuenca o a través de empresas colaboradoras⁹¹. Asimismo, a efectos del otorgamiento, renovación o modificación de las autorizaciones de vertido, el solicitante deberá acreditar ante la Administración Hidráulica competente la adecuación de las instalaciones de depuración y los elementos de control de su funcionamiento, a las normas y objetivos de calidad de las aguas. Por su parte, los titulares de autorizaciones de vertido deberán acreditar periódicamente ante la Administración hidráulica las condiciones en que vierten⁹².

Por otra, la Administración debe garantizar también el cumplimiento permanente de las normas de calidad y objetivos ambientales exigibles en cada momento, para lo cual dispone de diferentes mecanismos. En primer lugar, el art. 101.2 TRLA (ex art. 93 LA, modificado por la LMLA) incorpora una cláusula de progreso⁹³, de manera que sólo podrán renovarse

⁸⁸FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "Curso de Derecho Administrativo", vol. II, *cit.*, p. 140.

⁸⁹SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 118.

⁹⁰VERA JURADO, D. J., "La disciplina ambiental de las actividades industriales", *cit.*, p. 153.

⁹¹Sobre los mecanismos de verificación y control, *vid. infra* capítulo XI de la tercera parte de este trabajo.

⁹²*Vid.* art. 101.3 TRLA (ex art. 93 LA, modificado mediante la LMLA).

⁹³"El Proyecto de modificación de la Ley de Aguas", *III Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Madrid, Fundación Biodiversidad-Ministerio de Medio Ambiente, 2000, p. 144.

las autorizaciones de vertido "siempre que cumplan las normas de calidad y objetivos ambientales exigibles en cada momento". En segundo lugar, la Administración dispone de importantes poderes de modificación que podrá ejercer para garantizar, en todo caso, el cumplimiento de las normas y los objetivos de calidad. Así, las facultades de revisión⁹⁴ y revocación de la autorización de vertido, recogidas en los arts. 104 TRLA (*ex art.* 96 LA, modificado por la LMLA) y 105 TRLA (*ex art.* 97 LA, modificado por la LMLA). Asimismo, en caso de incumplimiento de las condiciones de la autorización, la Administración podrá llevar a término diferentes actuaciones, expresamente previstas en el art. 105 TRLA (*ex art.* 97 LA, modificado por la LMLA) y sobre las que ya nos hemos pronunciado⁹⁵.

VIII.2.3.5. Carácter temporal: la limitación del plazo máximo de vigencia a cinco años

La autorización de vertido no tiene una vigencia indefinida, sino que únicamente puede otorgarse por un plazo máximo de cinco años, renovables sucesivamente, siempre que se cumplan las normas de calidad y los objetivos ambientales exigibles en cada momento. Se trata, en consecuencia, de una autorización temporal que no podrá sobrepasar el período máximo fijado por el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de que, bajo determinadas condiciones, pueda ser objeto de renovación⁹⁶. En todo caso, estamos ante un título vulnerable que "*ampara situaciones subjetivas no permanentes*"⁹⁷.

VIII.2.3.6. Autorización constitutiva: la inexistencia de un derecho preexistente a efectuar vertidos contaminantes. El carácter restringido de las autorizaciones de vertido

La autorización de vertido no responde al esquema clásico del derecho preexistente. En el caso de vertidos susceptibles de contaminar el dominio público hidráulico, sometidos a autorización administrativa⁹⁸, el solicitante de la autorización no es titular de derecho alguno al vertido⁹⁹. Nadie dispone en su esfera patrimonial del derecho a realizar vertidos

⁹⁴MARTÍN MATEO, R., *Derecho Ambiental*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, *cit.*, ha señalado que "*las facultades revisoras pueden legitimarse perfectamente desde la consideración de la licencia como acto-condición, lo que justifica su encadenamiento a los posteriores eventos que completen o modifiquen su contexto reglamentario*" (p. 91).

⁹⁵*Vid. supra* el capítulo VI, apartados VI.2.2 y VI.2.1.5, de la tercera parte de este trabajo.

⁹⁶Sobre el carácter temporal de las autorizaciones de vertido, *vid. supra* capítulo IV, apartado IV.3.4.3, de la tercera parte de este trabajo. SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, señala, refiriéndose a las autorizaciones de vertido en aguas subterráneas, que el plazo o límite temporal "*se constituye como una condición más de la autorización, es un elemento de la misma, que actúa ex lege, y que provoca la caducidad de la autorización una vez transcurrido el plazo para el que se otorgó*" (p. 121).

⁹⁷GALERA RODRIGO, S., "La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales", *cit.*, p. 75.

⁹⁸*Vid. supra* el capítulo IV, apartado IV.3.1, de la tercera parte de este trabajo.

⁹⁹Así lo pone de manifiesto EMBID IRUJO, A., "La evolución del Derecho de Aguas", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Madrid, Civitas, 1998, p. 80, que advierte cómo nadie posee derechos previos que vinculen el otorgamiento de permisos. También SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 583.

contaminantes¹⁰⁰, sin perjuicio de que deba reconocerse el derecho a que se tramite la autorización e, incluso, a que se otorgue, previo establecimiento de una serie de condiciones¹⁰¹. Por lo tanto, en la medida en que es la autorización la que legitima la realización de vertidos susceptibles de provocar la contaminación, levantando la prohibición preventivamente establecida por nuestro ordenamiento jurídico, tiene carácter constitutivo¹⁰². En cualquier caso, la autorización únicamente podrá otorgarse cuando el vertido se adecúe a las prescripciones establecidas por el ordenamiento jurídico, constituidas tanto por reglas en relación a la composición de los vertidos y por la posibilidad de afección a determinados parámetros establecidos normativamente para el curso de agua a donde se pretenda verter¹⁰³, como, en algunos casos, por cláusulas técnicas. Lo cierto es que el otorgamiento de la autorización no genera derechos adquiridos para el titular, habida cuenta que la Administración puede modificarla, revocarla o suspenderla para garantizar su adecuación a las nuevas circunstancias normativas, técnicas o de otra índole y el equilibrio entre el interés privado y el público¹⁰⁴.

Por otra parte, necesariamente el número de autorizaciones de vertido que pueden otorgarse es restringido. La capacidad de absorción de la naturaleza y su poder depurador es limitado. De ahí que no pueda reconocerse el derecho a efectuar vertidos contaminantes a un número ilimitado de personas, por mucho que cumplan los requisitos establecidos en la normativa vigente. En estos casos, como ha advertido BETANCOR RODRÍGUEZ, la Administración deberá apreciar técnicamente y valorar la oportunidad del otorgamiento de las

¹⁰⁰Así lo ha establecido el TS, entre otras, en la Sentencia de 16 de diciembre de 1999 (Contencioso-Administrativo, Sección 2ª; ponente: Excmo. Sr. D. Ramón Rodríguez Arribas; Aranzadi 9280), en la cual establece que "(...) la otorgada [la autorización] en las condiciones previstas en el art. 251 del Reglamento [el RDPH] (...) no equivale al reconocimiento de un supuesto derecho a contaminar -que no existe- porque se haya aquélla obtenido y ni siquiera porque se satisfaga el canon con arreglo al conocido principio de 'pago por contaminación' o de que 'quien contamina, paga'" (fundamento jurídico 3º).

¹⁰¹Vid. SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 114; TOLEDO JÁUDENES, J., en ARRIETA ÁLVAREZ, C.; GONZÁLEZ PÉREZ, J.; y TOLEDO JÁUDENES, J., *Comentarios a la Ley de Aguas*, Madrid, Civitas, 1987, p. 859; GUDE FERNÁNDEZ, A., "La protección del medio ambiente con especial referencia a las aguas continentales", en *Revista General de Derecho*, núm. 583, p. 2782.

¹⁰²También se pronuncia sobre su carácter constitutivo SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 583.

¹⁰³EMBID IRUJO, A., "La evolución...", en el libro por él dirigido "El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación", *cit.*, p. 80.

¹⁰⁴SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, pp. 114-115, ha diferenciado, a estos efectos, entre las autorizaciones de vertidos contaminantes, admitidas por el TRLA en el caso de vertidos en aguas superficiales, y las autorizaciones de vertidos inocuos (en aguas subterráneas la legislación impone la prohibición absoluta de contaminación -*vid. supra* capítulo III, apartado III.3.1, de la tercera parte de este trabajo-, por lo que únicamente será posible obtener una autorización si es posible obtener un vertido de grado de contaminación cero, previa instalación de las oportunas medidas correctoras y depuradoras). En el primer caso, no sería posible reconocer un derecho preexistente a contaminar, ni siquiera limitadamente. El derecho derivaría de la propia autorización, que lo crea u otorga, poseyendo, por tanto, naturaleza constitutiva. En el segundo caso, en cambio, en la medida en que la prohibición legal de contaminación impide que se autoricen vertidos contaminantes, la autorización únicamente constituiría un medio de control de la adecuación de los vertidos a la norma.

autorizaciones, teniendo en cuenta el análisis y la evaluación del estado real del recurso y de los cambios que sufra o pueda sufrir¹⁰⁵.

VIII.2.3.7. ¿Autorización reglada o discrecional?. Los elementos discrecionales presentes en las autorizaciones de vertido

No podemos acabar el análisis de las características de las autorizaciones de vertido sin pronunciarnos sobre su naturaleza reglada o discrecional, lo que nos permitirá realizar algunas consideraciones en torno al margen de apreciación de que dispone la Administración en el momento de su otorgamiento.

No existe unanimidad en la doctrina española en torno a la existencia de autorizaciones discrecionales. Así, en tanto que algunos autores admiten sin reservas la categoría de las autorizaciones discrecionales, otros la niegan tajantemente. Entre los primeros, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ diferencia entre autorizaciones regladas y discrecionales, admitiendo que hay casos *"en que la norma aplicable reconoce a la Administración poderes de decisión más amplios, dentro de cuyos márgenes son posibles soluciones diversas. En estos casos no sólo es posible denegar la autorización pedida, sino también sujetar su otorgamiento a condiciones determinadas o incorporar una carga modal o incluso, limitar su vigencia a un plazo más corto del máximo previsto por las normas"*¹⁰⁶. Entre los segundos, PARADA VÁZQUEZ, partiendo de un concepto restrictivo de autorización, niega la existencia de autorizaciones discrecionales, configurando la autorización como un acto reglado que libera la prohibición del ejercicio de un derecho o de una libertad preexistente, de manera que simplemente trata de determinar si la actividad o el ejercicio del derecho o de la libertad en cuestión cumplen las exigencias legales o reglamentarias, sin que deba reconocerse ningún margen de discrecionalidad en el otorgamiento o la denegación de la autorización¹⁰⁷.

En nuestra opinión, y coincidimos con SANTAMARÍA PASTOR¹⁰⁸, la distinción entre autorizaciones regladas y discrecionales no puede entenderse en términos absolutos, ya que,

¹⁰⁵BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*, pp. 975-976.

¹⁰⁶FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E., "Curso de Derecho Administrativo", vol. II, *cit.*, p. 144. También diferencian entre autorizaciones regladas y discrecionales MORELL OCAÑA, L., *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Pamplona, Aranzadi, 1996, p. 47; GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, vol II, *Parte General: conclusión*, 10^a edición, Madrid, Tecnos, 1992 [1960], p. 143; y TOLEDO JÁUDENES, J., en ARRIETA ÁLVAREZ, C.; GONZÁLEZ PÉREZ, J.; y TOLEDO JÁUDENEZ, J., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, pp. 91-92. Para este último autor, mientras que en las autorizaciones regladas la norma predetermina rigidamente los requisitos y el particular que los reúne tiene derecho a la autorización, en las autorizaciones discrecionales, diseñadas como técnica de composición entre el interés público y el interés legítimo del particular, sólo debe otorgarse la autorización cuando ambos coinciden. En su opinión, *"En la autorización discrecional y que, además, constituye una relación de tracto sucesivo entre la Administración y el particular (denominada comúnmente autorización operativa), no queda ya rastro alguno de la antigua configuración de las autorizaciones administrativas. Son, por el contrario, actos-condición: constituyen al titular en una situación legal y reglamentaria, que no genera derechos adquiridos sino que pueden ser modificados para adoptarla a las cambiantes circunstancias y a los perfeccionamientos técnicos; y suspendidos o revocados en el caso en que sobrevenga una divergencia irreversible entre el interés particular y el público"*.

¹⁰⁷PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho Administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 1995, p. 415.

¹⁰⁸SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo*, vol. II, 2ª edición, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2000 [1999], p. 273.

difícilmente -salvo casos excepcionales-, pueden encontrarse autorizaciones enteramente regladas o enteramente discrecionales. En todas ellas vamos a identificar, en proporciones distintas, elementos de uno y otro tipo. Por lo tanto, más que responder a la cuestión de si la autorización de vertido es una autorización reglada o discrecional vamos a analizar cuáles son los elementos discrecionales en ella presentes y si priman o no sobre los reglados. Esta tarea nos conducirá a determinar si la Administración, en el momento de su otorgamiento o a la hora de determinar su contenido, tiene o no libertad de decisión, esto es, si dispone de margen de maniobra o, por el contrario, debe limitarse, fundamentalmente, a comprobar el ajuste al ordenamiento jurídico de la conducta cuya autorización se pretende. Ello nos obliga a realizar un breve repaso por algunas de las previsiones establecidas en el TRLA y en el RDPH. Recordemos que el art. 100 TRLA establece como objeto de la autorización de vertido "la consecución del buen estado ecológico de las aguas, de acuerdo con las normas de calidad, los objetivos ambientales y las características de emisión e inmisión establecidas reglamentariamente en aplicación de la presente Ley". El art. 100.3 TRLA prevé que cuando se otorgue una autorización o se modifiquen sus condiciones "podrán establecerse plazos y programas de reducción de la contaminación para la progresiva adecuación de las características de los vertidos a los límites que en ella se fijen". Y el art. 101 TRLA que "Las autorizaciones de vertidos establecerán las condiciones en que deben realizarse, en la forma que reglamentariamente se determine", debiendo especificar, en todo caso, "las instalaciones de depuración necesarias y los elementos de control de su funcionamiento, así como los límites cuantitativos y cualitativos que se impongan a la composición del efluente y el importe del canon de control del vertido definido en el artículo 113"; fija un plazo máximo de vigencia de las autorizaciones de cinco años "renovables sucesivamente, siempre que cumplan las normas de calidad y objetivos ambientales exigibles en cada momento"; y establece a efectos del otorgamiento, renovación o modificación de las autorizaciones de vertido que "el solicitante acreditará ante la Administración hidráulica competente, en los términos que reglamentariamente se establezcan, la adecuación de las instalaciones de depuración y los elementos de control de su funcionamiento, a las normas y objetivos de calidad de las aguas". Y en el caso de vertidos en acuíferos y aguas subterráneas, de acuerdo con el art. 102 TRLA, "Cuando el vertido pueda dar lugar a la infiltración o almacenamiento de sustancias susceptibles de contaminar los acuíferos o las aguas subterráneas, sólo podrá autorizarse si el estudio hidrogeológico previo demostrase su inocuidad".

Del breve recordatorio que acabamos de realizar en torno a la regulación de las autorizaciones de vertido contenida en la legislación de aguas podemos derivar que la Administración dispone de un cierto margen de apreciación a la hora de concretar las condiciones a que se sujeta (límites cuantitativos y cualitativos, instalaciones de depuración y elementos de control de su funcionamiento, actuaciones y medidas a adoptar en caso de emergencia, plazo de vigencia, que será como máximo de cinco años...). El RDPH habilita, incluso, al Organismo de cuenca para fijar cualquier condición que considere oportuna, en razón a las características específicas del caso y del cumplimiento de las finalidades de las instalaciones. Además, el apartado tercero del art. 100 TRLA (*ex art. 92 LA*, modificado por la LMLA) faculta a la Administración para que, cuando otorgue o modifique las condiciones de una autorización, pueda establecer plazos y Programas de Reducción de la Contaminación para la progresiva adecuación de las características de los vertidos a los

límites que en ella se fijen. Puede convenirse, de este modo, con los particulares los plazos y programas para la adecuación de las condiciones del vertido a las prescripciones técnicas fijadas en la autorización. Además, por la propia naturaleza del objeto sobre el que recaen, las autorizaciones de vertido necesariamente están limitadas en número, circunstancia que da entrada a ciertos márgenes de apreciación de la Administración, lo que aleja esta figura de las tradicionales autorizaciones regladas.

Por otra parte, tampoco pueden configurarse las autorizaciones de vertido como enteramente discrecionales. Efectivamente, la Administración, a la hora de su otorgamiento está vinculada -además de en los aspectos competenciales y procedimentales- por las normas de calidad, los objetivos ambientales y las características de emisión e inmisión establecidas normativamente. Únicamente podrá otorgarse, renovarse o modificarse la autorización si el solicitante acredita ante la Administración Hidráulica competente la adecuación de las instalaciones de depuración y los elementos de control de su funcionamiento, a las normas y objetivos de calidad de las aguas. Además, en el caso de los vertidos en aguas subterráneas, si el vertido puede dar lugar a la infiltración o almacenamiento de sustancias susceptibles de contaminar los acuíferos o las aguas subterráneas, sólo podrán autorizarse si el estudio hidrogeológico previo demostrase su inocuidad. No cabe, por tanto, margen alguno de valoración administrativa en la permisión de vertidos con efectos contaminantes y en la determinación de sus condiciones¹⁰⁹. Tampoco podemos olvidar el papel reductor de la discrecionalidad que desempeñan los Planes Hidrológicos, al determinar "las características básicas de calidad de las aguas y de la ordenación de los vertidos de aguas residuales"¹¹⁰, circunstancia que, en opinión de SANZ RUBIALES, *"puede llevar a hacer de la mencionada autorización una decisión casi reglada, a la vista de los análisis y estudios correspondientes"*¹¹¹. Aunque en la práctica, como ya vimos, los Planes Hidrológicos no han cumplido todo lo bien que debieran haberlo hecho esta misión¹¹².

De las consideraciones anteriores podemos desprender la existencia en las autorizaciones de vertido de importantes elementos discrecionales. En unos casos, estos elementos implican la realización de valoraciones de orden técnico y se incardinan en la denominada "discrecionalidad técnica"¹¹³. En efecto, la legislación confiere a la Administración el poder

¹⁰⁹SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 123.

¹¹⁰Art. 42.e) TRLA [ex art. 38.e) LA, modificado por la LMLA]. *Vid. supra* capítulo II, apartado II.2.2.2, de la tercera parte de este trabajo.

¹¹¹SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 122.

¹¹²*Vid. supra*, capítulo II, apartado II.2.3.3, de la tercera parte de este trabajo.

¹¹³PAREJO ALFONSO, L., en PAREJO ALFONSO, L.; JIMÉNEZ-BLANCO, A.; y ORTEGA ÁLVAREZ, L., "Manual de Derecho Administrativo", vol. I, *cit.*, señala como característica más significativa de la discrecionalidad técnica que *"los conceptos comprendidos en ella, por los términos en que abordan los correspondientes supuestos de hecho a que se refieren, ni los definen con relativa indeterminación (al modo de los conceptos jurídicos indeterminados antes precisado), ni llegan tampoco a conceder a la Administración verdadera 'discreción' en su aplicación, sino que más bien se traducen en un específico 'apoderamiento' a aquélla para valorar y, por tanto, apreciar o enjuiciar si concurre o no el supuesto de que se trate. Y ello porque la determinación de esa concurrencia o bien sólo es posible en términos estimativos y no discursivos, o bien requiere el dominio y el manejo de un gran volumen de información compleja o de conocimientos, métodos y criterios técnicos, científicos o de otra índole (no jurídicos) o demanda la ponderación con criterios no jurídicos de una gran diversidad de intereses; en ambos casos, de muy difícil, si*

de tomar la decisión de otorgamiento de la autorización en base a criterios científicos y técnicos, tras comprobar su adecuación a los niveles de emisión, normas de calidad y objetivos ambientales. Sin embargo, estos criterios no ofrecen una respuesta unívoca aplicable a todos los vertidos en cualquier circunstancia temporal, geográfica, climatológica..., por lo que obligarán a la Administración competente, en última instancia, a efectuar una valoración en base a criterios extrajurídicos (de carácter físico, sanitario...). En efecto, si bien los valores límite de emisión y los objetivos de calidad¹¹⁴ marcan, en principio, la línea divisoria de los vertidos admisibles e inadmisibles, no podemos olvidar que, en determinados casos, la Administración puede excepcionar su aplicación. De este modo, el Organismo de cuenca dispone de margen de apreciación sobre la valoración de los datos técnicos del vertido, al conjugar otros factores distintos que influirán sobre la decisión administrativa. En definitiva, la Administración dispone de un cierto margen de decisión sobre el otorgamiento o denegación de la autorización, así como sobre su contenido, basado en un juicio técnico sobre su compatibilidad con la preservación del medio acuático¹¹⁵. En otros, en cambio, estamos ante elementos puramente discrecionales, que no se limitan a meras apreciaciones técnicas. Así sucede con la libertad reconocida a la Administración para recoger cualquier consideración que considere oportuna en las autorizaciones de vertido o con la posibilidad de establecimiento de plazos y Programas de Reducción de la Contaminación para la adaptación progresiva de las características de los vertidos a las condiciones previstas en la autorización. En estos casos existe una clara remisión de la norma a la libre apreciación de la Administración¹¹⁶.

A la vista de lo expuesto debemos concluir, sin ocultar la existencia de elementos reglados, el peso decisivo que en el otorgamiento de las autorizaciones de vertido tienen los elementos discrecionales, ya sean manifestación de la discrecionalidad técnica o de la pura discrecionalidad. Estamos muy lejos de las clásicas autorizaciones regladas, habida cuenta que nuestro ordenamiento jurídico reconoce amplias parcelas de libertad decisoria a la

no imposible, plena reproducción en sede judicial" (pp. 466-467). Sobre la discrecionalidad técnica, *vid.* por todos, DESDENTADO DAROCA, E., *Los problemas del control judicial de la discrecionalidad técnica (Un estudio crítico de la jurisprudencia)*, Madrid, Civitas, 1997.

¹¹⁴FANLO 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. (coordin.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, vol. III, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2000, pp. 3523-3524, destaca cómo la discrecionalidad técnica que tiene la Administración Hidráulica en materia de autorización de vertidos se acentúa cuando se utiliza el método de control de la contaminación mediante "objetivos de calidad".

¹¹⁵Para SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas", *cit.*, "la autorización de vertido en aguas subterráneas es un acto prácticamente reglado en todos sus elementos, con algunas manifestaciones de discrecionalidad, pero que, por tratarse de la llamada 'discrecionalidad técnica' (articulable sobre juicios técnicos), facilita el control judicial de la actividad autorizatoria" (p. 123).

¹¹⁶Para SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, pp. 121-123, en cambio, la discrecionalidad presente en las autorizaciones de vertido es exclusivamente de carácter técnico. En contra, y en una posición similar a la aquí mantenida, SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 536, nota al pie 28, que aunque advierte que la discrecionalidad desplegada en el otorgamiento de las autorizaciones de vertido es eminentemente técnica, sigue siendo discrecionalidad, y, además, existen ejemplos en que la Administración utiliza otros criterios, además de los técnicos.

Administración. Así lo ha reconocido la jurisprudencia del TS¹¹⁷ y, mayoritariamente, nuestra doctrina administrativista¹¹⁸. Ahora bien, no puede olvidarse que la discrecionalidad *"no es un supuesto de libertad de la Administración frente a la norma; más bien, por el contrario, la discrecionalidad es un caso típico de remisión legal: la norma remite parcialmente para completar el cuadro regulativo de la potestad y de sus condiciones de ejercicio a una estimación administrativa, sólo que no realizada (...) por vía normativa general, sino analíticamente, caso por caso, mediante una apreciación de circunstancias singulares, realizable a la vez que precede al proceso aplicativo"*¹¹⁹. Además, no puede dar lugar a arbitrariedad, taxativamente prohibida por el art. 9.3 CE. Por otra parte, la discrecionalidad no excluye el control jurisdiccional¹²⁰.

VIII.3. La naturaleza jurídica de las autorizaciones de vertido: una figura a caballo entre la autorización y la concesión administrativa

Una vez examinadas en el epígrafe anterior las características de las autorizaciones de vertido, ha llegado el momento de pronunciarnos en torno a su naturaleza jurídica. Ésta no es, sin duda, una tarea fácil. Basta con repasar algunos de los peculiares caracteres de esta institución, para concluir que no estamos ante un exponente del concepto clásico de "autorización". Lo importante no es, por tanto, la denominación atribuida por el ordenamiento jurídico, sino su naturaleza jurídica, esto es, la identificación de la institución que bajo dicho calificativo se encuentra¹²¹. A pesar del *nomen* utilizado por la legislación de aguas, lo cierto es que las autorizaciones de vertido poseen algunos rasgos que las separan de las autorizaciones y que las acercan más a otras instituciones, como las concesiones administrativas. En ellas se entrecruzan elementos de unas y otras técnicas. En este apartado vamos a intentar calificar jurídicamente las autorizaciones de vertido, cuestión ésta de importancia trascendental. Para afrontar esta ardua tarea partiremos del análisis de la posición de la doctrina (apartado VIII.3.1.) y de la jurisprudencia (apartado VIII.3.2.), que nos aportarán una base sumamente útil que nos permitirá, posteriormente, elaborar nuestra

¹¹⁷Vid. la Sentencia del TS de 30 de marzo de 1990 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Benito S. Martínez Sanjuan; Aranzadi 1836), fundamento jurídico 1º.

¹¹⁸Vid., por ejemplo, FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad...", en SOSA WAGNER, F. (coordin.), "El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo", vol. III, *cit.*, p. 3523 y 3525; SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 534-542 y 583; y VERA JURADO, D. J., "La disciplina ambiental de las actividades industriales", *cit.*, pp. 107-108.

¹¹⁹GARCÍA DE ENTERRÍA, E., en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 10ª edición, Madrid, Civitas, 2000 [1974], pp. 453-454.

¹²⁰Para profundizar en el estudio de estas cuestiones, nos remitimos a los trabajos ya clásicos de DELGADO BARRIO, J., *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Madrid, Civitas, 1993; PAREJO ALFONSO, L., *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Madrid, Tecnos, 1993; SÁNCHEZ MORÓN, M., *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Madrid, Tecnos, 1994. Asimismo, vid. BACIGALUPO, M., *La discrecionalidad administrativa (Estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución)*, Madrid, Marcial Pons, 1997; y BELTRÁN DE FELIPE, M., *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, Madrid, Tecnos, 1995.

¹²¹Así lo ha puesto de relieve el TS, entre otras, en la Sentencia de 29 de enero de 1985 (Contencioso-Administrativo; ponente: Excmo. Sr. D. A. Martín del Burgo y Marchán; Aranzadi 890): *"Los actos tendrán la naturaleza que corresponda por su contenido e intención de los emitentes (...) con abstracción del nombre que se les haya dado, ya que la inadecuación de éste no debe trascender a la sustantividad de lo que es objeto de designación"*.

postura al respecto, que, avanzamos ya, opta por categorizar la autorización de vertido como una figura híbrida, más próxima a la concesión que a la autorización (apartado VIII.3.3.).

VIII.3.1. La posición de la doctrina: la diversidad de posicionamientos doctrinales

A continuación analizaremos la posición de la doctrina en torno a la naturaleza jurídica de las autorizaciones de vertido. La primera nota a resaltar es, indudablemente, la falta de un criterio unívoco al respecto. Para algunos autores la autorización de vertido se sitúa entre las denominadas autorizaciones operativas o de tracto continuo (apartado VIII.3.1.1.). Para otros, en cambio, estamos ante una figura híbrida entre autorización y concesión administrativa (apartado VIII.3.1.2) o ante una auténtica concesión administrativa, a pesar de la nomenclatura utilizada (apartado VIII.3.1.3.). Tampoco han faltado posicionamientos más innovadores al respecto que califican la autorización de vertido como licencia a precario (apartado VIII.3.1.4.). Al examen de estas posiciones dedicamos este apartado.

VIII.3.1.1. La consideración de la autorización de vertido como autorización operativa o de tracto continuo

Mayoritariamente, la doctrina ha encuadrado las autorizaciones de vertido en aguas continentales en las autorizaciones operativas. Así lo han hecho S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, FANLO LORAS, GARCÍA PÉREZ, TOLEDO JÁUDENES y VERA JURADO¹²². Esta posición se apoya en la circunstancia de que la autorización, además de constituir un control administrativo previo al inicio de la actividad industrial, despliega sus efectos de control con posterioridad. Así se materializa en el condicionamiento finalista de la autorización, cuya vigencia depende del cumplimiento de

¹²²MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad de las aguas", en su libro *Derecho de Aguas*, Madrid, 1997, pp. 349-350; FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad...", *cit.*, p. 3534; GARCÍA PÉREZ, M., "La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial", *cit.*, p. 83, nota al pie 28; TOLEDO JÁUDENES, J., en ARRIETA ÁLVAREZ, C.; GONZÁLEZ PÉREZ, J.; y TOLEDO JÁUDENES, J., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, p. 844. Este último autor, sin embargo, distingue aquellos supuestos en que el acto de permisión del vertido constituye una auténtica concesión (vertidos o actividades que supongan un uso privativo del dominio público hidráulico), de aquellos otros en que estamos ante una autorización administrativa (la autorización habilita la utilización del demanio sin excluir el uso del recurso por terceros o la realización de actividades ajenas a la utilización del dominio público hidráulico, aunque sean susceptibles de provocar su degradación o la de su entorno). Ahora bien, entiende que "*Las concesiones y autorizaciones de vertidos y de otras actividades susceptibles de degradar el medio hídrico tienen un régimen jurídico idéntico en lo sustancial al trazado doctrinalmente como propio de las autorizaciones operativas. Vale indudablemente para ellas lo que se ha dicho respecto a las licencias municipales de actividad: 'nadie puede adquirir legítimamente, y menos a través de un simple instrumento autorizatorio el derecho a dañar a otro o a crear situaciones permanentes de riesgo para terceros'*" (p. 844). Y VERA JURADO, D. J., "La disciplina ambiental de las actividades industriales", *cit.*, pp. 157-159, que clasifica las autorizaciones de tracto continuo en cuatro grupos: autorizaciones de carácter general que inciden sobre cualquier tipo de actividad industrial (el supuesto de la licencia de actividades clasificadas); autorizaciones destinadas a proteger determinados ámbitos ambientales de cualquier tipo de actividad industrial (autorizaciones para la protección del medio ambiente atmosférico, autorizaciones para vertidos en aguas terrestres -superficiales y subterráneas- y marítimas); autorizaciones destinadas a determinadas actividades industriales que por las sustancias o métodos que emplean pueden incidir sobre cualquier aspecto del medio ambiente (autorizaciones para la gestión de residuos industriales, autorizaciones destinadas a las actividades mineras, supuesto de las actividades industriales que utilizan energía o materias nucleares y radiactivos); y autorizaciones destinadas a cualquier tipo de actividad industrial que se realice en lugares con especiales características ambientales (caso de los parques o parajes naturales o de las zonas con una especial degradación ambiental).

las condiciones que la propia autorización establezca, conforme a los correspondientes proyectos técnicos¹²³. En todo caso, la autorización deberá precisar los límites cuantitativos y cualitativos del vertido que no podrán sobrepasarse e imponer el establecimiento de las instalaciones de depuración que sean necesarias, así como los elementos del control de su funcionamiento, periodicidad y características de dicho control. Además, la Administración está habilitada para solicitar la información y efectuar todos los controles e inspecciones que considere conveniente a fin de comprobar las características del vertido efectuado y la operatividad de los controles internos que se hayan establecido; para revisar o modificar, en su caso, la autorización de vertido, cuando las circunstancias que motivaron el otorgamiento se hubieran alterado o, incluso, sobrevinieran otras que, de haber existido con anterioridad, habrían justificado su denegación o su otorgamiento en términos distintos; e incluso, para revocar la autorización por incumplimiento de las condiciones. La concurrencia de estas características, unida al carácter temporal de las autorizaciones de vertido¹²⁴, harían visible, en opinión de estos autores, su naturaleza operativa.

Desde esta perspectiva, la autorización de vertidos entraría dentro de los actos-condición, ya que se encadena la actividad autorizada a las condiciones más exigentes que se vayan fijando en materia ambiental¹²⁵. Se garantiza, de este modo, la salvaguarda permanente del interés público protegido, que constituye *"el criterio último determinante del otorgamiento y también del mantenimiento de la autorización en los términos iniciales"*¹²⁶.

VIII.3.1.2. La consideración de la autorización de vertido como figura a caballo entre la autorización y la concesión administrativa

La dilución de las tradicionales diferencias entre autorizaciones y concesiones administrativas ha llevado a una parte de la doctrina a señalar la proximidad de las autorizaciones de vertido a las concesiones administrativas. Estaríamos, desde esta perspectiva, ante una figura a caballo entre la autorización y la concesión. Así lo ha destacado BETANCOR RODRÍGUEZ en relación a las autorizaciones de vertidos al mar, pronunciamiento que podría extrapolarse a las que afectan a las aguas continentales. En su opinión, *"Es una autorización a ciertos efectos pero a otros es fundamentalmente una concesión. Es una autorización a los efectos de ampliar los poderes de modificación y revocación (como consecuencia del clásico dogma del carácter precario de la licencia), pero en cambio la actividad autorizada, el vertido, es una actividad que supone un aprovechamiento privativo y consuntivo del recurso; uso que ha sido considerado tradicionalmente como habilitado por la concesión. Tanto es así que a nadie se le puede reconocer un derecho a contaminar ni a destruir el recurso. A esta evidencia se rinde el*

¹²³MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad de las aguas", en *Derecho de Aguas*, Madrid, Civitas, 1997, p. 349 y 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 , p. 3534.

¹²⁴FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad...", *cit.*, p. 3534.

¹²⁵TOLEDO JÁUDENES, J., en ARRIETA ÁLVAREZ, C.; GONZÁLEZ PÉREZ, J.; y TOLEDO JÁUDENES, J., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, pp. 843-844; y VERA JURADO, D. J., "La disciplina ambiental de las actividades industriales", *cit.*, p. 136.

¹²⁶TOLEDO JÁUDENES, J., en ARRIETA ÁLVAREZ, C.; GONZÁLEZ PÉREZ, J.; y TOLEDO JÁUDENES, J., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, p. 845.

régimen jurídico en los términos que aquí han quedado expuestos, pero no la categoría"¹²⁷. En la misma línea se sitúa también SETUÁIN MENDÍA, en cuya opinión la autorización de vertido presenta componentes mixtos autorizatorios/concesionales, presentándose en mayor grado estos últimos (carácter constitutivo, carácter discrecional, posibilidad de limitación del número a otorgar)¹²⁸.

También PAREJO ALFONSO, al hilo del análisis de la autorización administrativa como técnica de intervención, diferencia tres tipos o clases de autorizaciones, en función de la intensidad del control administrativo que suponen y el grado de discrecionalidad con que se ejercitan: las aprobaciones, homologaciones, verificaciones, certificaciones e, incluso, autocertificaciones; las autorizaciones clásicas o típicas, que representan un acto reglado y necesariamente previo de la Administración de comprobación de la concurrencia de los requisitos legales para el legítimo ejercicio del derecho que se pretende; y las autorizaciones que, por su régimen, se acercan mucho a verdaderas concesiones, en tanto que suponen un acto de transferencia de facultades al particular desde la Administración, que es la titular de la actividad o del derecho de que se trate. Aunque no se refiere expresamente a las autorizaciones de vertido en aguas continentales, sitúa en este último grupo a algunas autorizaciones ambientales, como las de residuos tóxicos y peligrosos y las vertidos de sustancias peligrosas al mar desde tierra¹²⁹.

VIII.3.1.3. La consideración de la autorización de vertido como concesión administrativa

A pesar de la terminología acuñada por la legislación de aguas, que se refiere a la "autorización" de vertido, no ha faltado en nuestra doctrina quien, en función de los elementos que conforman esta institución, ha señalado que estamos ante una verdadera concesión administrativa. Ésta es la posición de MARTÍNEZ DÍAZ, sustentada en diferentes argumentos¹³⁰. En primer lugar, se apoya este autor en la imposibilidad de establecer un número ilimitado de autorizaciones de vertido. El límite estará en la propia capacidad de autodepuración del río. La exigencia de cumplimiento de los objetivos de

¹²⁷BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*, p. 987. GARCÍA PÉREZ, M., "La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial", *cit.*, distingue dos tipos de concesiones en el marco de la LC: las concesiones "menores" o autorizaciones para usos privativos del dominio público marítimo-terrestre, reguladas en los arts. 51 y ss. y que llevan implícita la cláusula "a precario", pudiendo ser revocadas unilateralmente por la Administración en cualquier momento, sin derecho a indemnización, cuando resulten incompatibles con la normativa aprobada con posterioridad, produzcan daños en el dominio público, impidan su utilización para actividades de mayor interés público o menoscaben el uso público -entre ellas se sitúan las autorizaciones de vertido al mar- y las concesiones "propiaamente dichas", reguladas en los arts. 64 y ss.

¹²⁸SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 582-584.

¹²⁹PAREJO ALFONSO, L. "El medio ambiente", capítulo XX de la obra de PAREJO ALFONSO, L.; JIMÉNEZ-BLANCO, A.; y ORTEGA ÁLVAREZ, L., "Manual de Derecho Administrativo", tomo II, pp. 258-259. VERA JURADO, D. J., "La disciplina ambiental de las actividades industriales", *cit.*, p. 107, que ubica la autorización de vertido entre las autorizaciones de tracto continuo (*vid. apartado VIII.3.1.2*), ha destacado también que la autorización de vertidos en aguas continentales se acerca mucho, por su régimen jurídico a verdaderas concesiones administrativas.

¹³⁰MARTÍNEZ DÍAZ, A., "La autorización y el canon de vertidos", Comunicación presentada a la Mesa de Trabajo "El saneamiento de aguas", II Congreso Nacional de Derecho Ambiental, Valencia, 1997, p. 7.

calidad fijados para un determinado tramo de río hará que, a medida que crezca el nivel de saturación de actividades en dicho tramo, aumente la rigidez o imposibilite el otorgamiento de nuevas autorizaciones para verter. En segundo lugar, en el carácter discrecional de la misma. La imposibilidad de prefijar normativamente la totalidad de sustancias que pueden deteriorar la calidad del agua conduce necesariamente al establecimiento de una cierta discrecionalidad al regular las condiciones de vertido, por lo que, en su opinión, resultaría sumamente difícil establecer su carácter reglado. Por último, MARTÍNEZ DÍAZ se basa en la consideración de los vertidos como uso privativo no consuntivo del dominio público hidráulico. Este uso, de acuerdo con la legislación de aguas, se adquiere por disposición legal o por concesión administrativa. De ahí que, más que de "autorización" deba hablarse de "concesión" de vertido.

También EMBID IRUJO ha puesto de relieve la semejanza entre la autorización de vertido y la concesión. Señala este autor cómo *"En el derecho español la concesión para la utilización de las aguas y la autorización de vertidos aun con distintos nombres siguen, en realidad, regímenes jurídicos semejantes en el fondo en cuanto que nadie posee derechos previos en ese sentido que vinculen el otorgamiento de permisos y el poder público tiene todas las competencias para reprimir las actuaciones realizadas contra la autorización o, mucho más, sin ella"*¹³¹.

VIII.3.1.4. La consideración de la autorización de vertido como licencia a precario

Otro sector doctrinal, del cual es exponente GALERA RODRIGO¹³², ha defendido el carácter de autorización a precario de la autorización de vertido. Las autorizaciones o licencias a precario son definidas por DESDENTADO DAROCA como *"aquellas que habilitan a un particular para el ejercicio de una actividad tras comprobar las condiciones necesarias para ello, pero única y exclusivamente en tanto en cuanto la Administración no declare la extinción de la eficacia habilitante del título por concurrir un interés público prevalente que exija el cese de la actividad"*¹³³. Partiendo de esta definición, la nota característica de las autorizaciones en precario es la provisionalidad y temporalidad inherente a la actividad habilitada por el título administrativo, por cuanto sólo resultará amparada mientras no concurra un interés público preferente y así se declare formalmente por la Administración. No confiere, en consecuencia, derecho alguno a usar el dominio público durante un plazo predeterminado¹³⁴. Antes bien, permite realizar una actividad mientras no exista un interés público prevalente. Buena parte de la doctrina administrativista española considera las licencias a precario como actos administrativos con reserva de revocación. Desde esta perspectiva, estos actos ampararían la realización de una determinada actividad, incluyéndose la posibilidad de una futura revocación sin derecho a indemnización, al tiempo que implican una reserva de poderes a favor de la

¹³¹EMBID IRUJO, A., "La evolución...", en el libro por él dirigido "El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación", *cit.*, p. 80.

¹³²GALERA RODRIGO, S., "La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales", *cit.*, pp. 82-85.

¹³³DESDENTADO DAROCA, E., "El Precario Administrativo. Un estudio de las licencias, autorizaciones y concesiones en precario", *cit.*, p. 68.

¹³⁴DESDENTADO DAROCA, E., "El Precario Administrativo. Un estudio de las licencias, autorizaciones y concesiones en precario", *cit.*, p. 73.

Administración¹³⁵. Otro sector doctrinal, en cambio, se decanta por la caracterización de las autorizaciones o licencias a precario como actos sujetos a término o condición resolutoria, cuya eficacia cesa cuando se produce el acontecimiento futuro e incierto en que consiste la condición¹³⁶. Se niega así el carácter de revocación y se justifica la ausencia de indemnización en estos casos porque la extinción del título no determina expropiación ni privación de derechos.

GALERA RODRIGO, tras poner de relieve cómo en las autorizaciones ambientales el tipo autorizatorio queda notablemente desdibujado por la concurrencia de un triple plano de circunstancias externas a la actividad autorizada susceptibles de incidir en el título habilitante -características físicas del entorno, contenido de los mandatos normativos y actualización de las cláusulas técnicas-, ha negado su carácter de autorizaciones operativas. En su opinión, *"Ya no se trata como en las autorizaciones operacionales o de tracto sucesivo, que se despliegue una vigilancia administrativa para verificar que en todo momento siguen concurriendo los presupuestos normativos o la adecuación a las circunstancias que posibilitaron su otorgamiento, adecuación que ha de entenderse implícita en este tipo de autorizaciones. Más allá de esta vigilancia, aquí la Administración modula tan intensamente como si de una relación concesional se tratara, el contenido jurídico de la relación, en orden a compatibilizar, en todo momento, el interés del titular con el interés público, contenido que no está ya en todo caso perfilado ni caracterizado en la norma"*¹³⁷. Asimismo, señala esta autora cómo la subordinación a la cláusula técnica en las autorizaciones ambientales, motivada por la protección del bien ambiental y la salvaguarda de un destino constituido por su aptitud e idoneidad para constituir el soporte de los seres vivos, supone otra coincidencia de las autorizaciones ambientales con la relación concesional. De este modo, *"resulta que se está protegiendo al bien ambiental, a través de la técnica autorizatoria, con la misma intensidad con que, a través de la concesión en precario, se protege el bien demanial"*¹³⁸.

En este contexto, GALERA RODRIGO señala cómo en las autorizaciones de vertido se agudiza su similitud con las licencias a precario. En su opinión *"Las autorizaciones de*

¹³⁵Vid., entre otros, MARTÍN MATEO, R., "La cláusula de precario en las concesiones de dominio público", en *Revista de Administración Pública*, núm. 56, 1968, p. 94; SALA ARQUER, M., *La revocación de los actos administrativos en el Derecho español*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1974, pp. 266 y ss; y VELASCO CABALLERO, F., *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, Madrid, Tecnos, 1996, p. 154. En contra de esta posición, DESDENTADO DAROCA, E., "El Precario Administrativo. Un estudio de las licencias, autorizaciones y concesiones en precario", *cit.*, p. 81.

¹³⁶DESDENTADO DAROCA, E., "El Precario Administrativo. Un estudio de las licencias, autorizaciones y concesiones en precario", *cit.*, pp. 86-87. Para esta autora, los actos a precario están sometidos a una condición casual y no meramente potestativa, ya que *"depende de la producción de un evento independiente de la voluntad de las partes, aunque por la indeterminación del suceso deba tener lugar la apreciación y concreción de la Administración. O bien, si acaso, de una condición mixta que depende en parte de la producción de un evento independiente de la voluntad de las partes que es la concurrencia efectiva de un interés público prevalente, y, en parte, de la apreciación y concreción de dicho interés por parte de la Administración"* (p. 89).

¹³⁷GALERA RODRIGO, S., "La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales", *cit.*, pp. 82-83.

¹³⁸GALERA RODRIGO, S., "La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales", *cit.*, p. 84.

vertido no están referidas, como en las licencias de actividad, al ejercicio de un derecho preexistente a efectuar una actividad siempre que no venga legalmente prohibida, por lo menos no directamente. En ningún momento el ordenamiento ampara un derecho subjetivo a verter sobre dominio público, aunque resulte conectada con el ejercicio de un derecho preexistente a realizar una actividad económica. Más bien, como en las licencias de precario, la autorización de vertido habilita un uso común especial del dominio público, hidráulico o marítimo-terrestre, uso que, como es propio, no excluye la utilización de terceros y resulta intervenido por razones de intensidad". Por ello, "la autorización de vertido ampara una situación de mera tolerancia de la Administración que no genera normalmente derechos subjetivos indemnizables a favor del titular, lo que no quiere decir que la revocación sea libre, sino que, por el contrario, está sujeta a la concurrencia de requisitos fijados con precisión por la jurisprudencia"¹³⁹.

VIII.3.2. La posición de la jurisprudencia: la mayoritaria consideración de la autorización de vertido como autorización operativa

La jurisprudencia más reciente ha reconducido las autorizaciones de vertido a las denominadas autorizaciones operativas¹⁴⁰. Así, el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 13 de abril de 2000, ha considerado que

"La autorización del vertido está encuadrada en las llamadas autorizaciones operativas. Los vertidos llevados a cabo sin autorización dan lugar al ejercicio de la potestad sancionadora; y es que, en todo caso, debe quedar garantizada la calidad de las aguas y requiere que funcionen debidamente, las instalaciones para el vertidos. De ahí que la Administración del Estado pueda y deba constatar si la ejecución de las instalaciones depuradoras es adecuada al proyecto"¹⁴¹.

Y las autorizaciones operativas, con arreglo a lo establecido por el TS en la Sentencia de 3 de mayo de 1994¹⁴²,

"(...) presentan como rasgo peculiar el de que el acto autorizatorio de la Administración no se agota con la emisión del mismo, sino que el ente público autorizante cumple una función de vigilancia respecto de la actividad autorizada a lo largo del tiempo, lo que en cierto modo aproxima este tipo de autorizaciones a la figura de la concesión administrativa" (fundamento jurídico 4º).

Por lo tanto, como ha establecido el TS en la Sentencia de 16 de enero de 1996,

"hacen posible el desarrollo de una actividad en el tiempo y generan una relación permanente con la Administración, que en todo momento puede acordar lo preciso para que la actividad se ajuste a las exigencias del interés público a través de una continuada función de policía que no se agota con el

¹³⁹GALERA RODRIGO, S., "La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales", *cit.*, p. 85.

¹⁴⁰Sin embargo, podemos encontrar pronunciamientos anteriores del TS que califican la autorización de vertido como concesión. *Vid.*, por ejemplo, en un caso de vertidos al mar, la Sentencia del TS de 4 de enero de 1972 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Roldán Martínez; Aranzadi 14), considerando 6º. *Vid.* TOLEDO JÁUDENES, J., en ARRIETA ÁLVAREZ, C.; GONZÁLEZ PÉREZ, J.; y TOLEDO JÁUDENEZ, J., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, pp. 842 y ss.

¹⁴¹Sentencia del TS de 13 de abril de 2000 (Contencioso-Administrativo, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Eladio Escusol Barra; Aranzadi 3857), fundamento jurídico 1º.

¹⁴²Sentencia del TS de 3 de mayo de 1994 (Contencioso-Administrativo, Sección 6ª; ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Antonio Mateos García; Aranzadi 4106).

otorgamiento de la licencia, sino que permite acordar el establecimiento de medidas correctoras y la revisión de éstas cuando se revelen ineficaces" (fundamento jurídico 2º)¹⁴³.

VIII.3.3. Reflexión final: la autorización de vertido como figura a caballo entre la autorización y la concesión: su carácter híbrido. La autorización de vertido como cuasiconcesión o autorización-concesional

Llegados a este punto, examinadas ya las diferentes posiciones doctrinales y jurisprudenciales existentes al respecto, debemos pronunciarnos sobre la que, a nuestro entender, constituye la naturaleza jurídica de las autorizaciones de vertido. En nuestra opinión, no es posible reconducir este título a la figura de la autorización administrativa de corte clásico. Antes bien, nos encontramos ante un claro ejemplo de ausencia de correspondencia entre la denominación utilizada por nuestro ordenamiento jurídico y las características de su régimen jurídico.

A la vista de lo expuesto en este capítulo, sostenemos que la autorización de vertido constituye una figura que, por su régimen jurídico, se acerca mucho a una verdadera concesión. En ella podemos identificar elementos típicamente concesionales que hemos estudiado al hilo del análisis de sus características. Así, su carácter constitutivo y la inexistencia de un derecho a contaminar en la esfera jurídica del vertedor; la existencia de importantes elementos discrecionales, que confieren a la Administración un amplio margen a la hora de la determinación de su contenido; limitación del período de vigencia; relación jurídica continuada entre Administración y autorizatario; amplio poder conformador atribuido por el ordenamiento jurídico a la Administración Pública, que puede revisar, modificar o revocar la autorización para garantizar su permanente adecuación al interés público; extraordinaria mutabilidad y vulnerabilidad de la situación jurídica otorgada al particular. Ahora bien, también identificamos algunos elementos, menos, típicos de la autorización. El fundamental, destacado por BETANCOR RODRÍGUEZ, es la mayor amplitud de las posibilidades de modificación y revocación de la autorización en relación a las concesiones y, además, sin derecho a indemnización¹⁴⁴. Asimismo, en tanto que la concesión, tradicionalmente se ha considerado una institución contractual, la autorización de vertido es un acto unilateral¹⁴⁵, si bien es cierto que con las últimas novedades normativas, a partir de la introducción de los Programas de Reducción de la Contaminación por la LMLA¹⁴⁶, se está produciendo un tránsito desde la actividad unilateral a la

¹⁴³Sentencia de 19 de enero de 1996 (Contencioso-Administrativo; Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Montalvo; Aranzadi 286).

¹⁴⁴BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*, pp. 981 y ss.

¹⁴⁵*Vid. supra* capítulo IV, apartado IV.4.2.3, de la tercera parte de este trabajo. BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*, ha destacado, aunque refiriéndose a las autorizaciones de vertidos al dominio público marítimo-terrestre, que *"nos encontramos muy lejos de la típica autorización fruto del control reglado de la Administración"* y que *"nos aproximamos a una suerte de negocio jurídico de adhesión típico de la institución concesional. Porque se trata de condiciones impuestas por la Administración y sobre las que el particular nada puede objetar porque de su cumplimiento depende que pueda desplegar la actividad excepcional y limitada que supone el vertido"* (pp. 977-978).

¹⁴⁶Sobre estos Programas, *vid. supra* capítulo VII, apartado VII.3, de la tercera parte de este trabajo.

concertada o propiamente convencional o consensual¹⁴⁷. Por otra parte, no es determinante, a efectos de dilucidar si estamos ante una autorización o una concesión, el tipo de uso a que responde el vertido¹⁴⁸. Aunque tradicionalmente la autorización se ha vinculado a los usos comunes especiales y la concesión a los usos privativos y anormales del dominio público, los vertidos, como ya vimos, son susceptibles de una pluralidad de adjetivaciones. Podrán ser calificados, dependiendo de las circunstancias fácticas que envuelven su realización, de uso común especial, de uso privativo, de uso anormal...¹⁴⁹. Pero, con independencia del tipo de uso a que se reconduzca un determinado vertido en función de sus peculiaridades, lo cierto es que si es susceptible de provocar la contaminación, necesitará autorización previa y quedará sometido a su régimen jurídico. Y esto es lo verdaderamente importante, la aplicación global de esta institución y de su régimen jurídico a cualquier vertido, al margen de singularizaciones concretas¹⁵⁰.

En este orden de cosas, la autorización de vertido podría calificarse como cuasiconcesión o, siguiendo la terminología acuñada por GARCÍA-TREVIJANO FOS, como "autorización-concesional"¹⁵¹. Estaríamos ante un acto híbrido que, si bien no es una verdadera concesión, es algo más que una autorización. Además de poseer carácter constitutivo y de establecer una relación duradera entre Administración y autorizatario que permite a aquélla desplegar un control permanente para verificar la adecuación de la actividad a la normativa en vigor en cada momento y a las circunstancias que posibilitaron su otorgamiento, confiere a la Administración amplios poderes para modular el contenido de la relación jurídica, *"en orden a compatibilizar, en todo momento, el interés del titular con el interés público, contenido que no está ya en todo caso perfilado ni caracterizado en la norma"*¹⁵², puesto que deben tenerse en cuenta otras circunstancias como las características físicas del entorno, las condiciones meteorológicas... No estamos ya ante un simple control *ex ante*, sino ante un título del cual deriva una realización duradera, en la que la Administración dispone de amplios poderes conformadores en aras del interés público y que, lejos de conferir a su

¹⁴⁷Vid. PAREJO ALFONSO, L., "El medio ambiente", capítulo XX de la obra de JIMÉNEZ BLANCO, A.; ORTEGA ÁLVAREZ, L.; y PAREJO ALFONSO, L., "Manual de Derecho Administrativo", vol. II, *cit.*, p. 264.

¹⁴⁸MARTÍN MATEO, R., "Régimen jurídico...", *cit.*, ha advertido que *"el dominio público se presta mal, por razones físicas, a la rígida separación entre uso especial y uso privativo, ya que, como autorizadamente se ha dicho, aquel uso 'puede estar y está no raramente más cerca del uso privativo que del uso común general, y se comprende, en realidad ya no es libre o público y está justificado el que no lo sea', lo que explica el que las licencias se sometan aquí a análogos condicionantes que las concesiones, con trascendencia a la relativización de la contraposición entre autorización y concesión. La propia jurisprudencia se ha hecho eco de esta flexibilización conceptual calificando como autorización el acto de legitimación de la ocupación del dominio público para el tendido de líneas eléctricas, tradicionalmente considerado como necesitada de concesión administrativa"* (p. 33).

¹⁴⁹Vid. *supra* capítulo II, apartado II.2, de la primera parte de este trabajo.

¹⁵⁰SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 577.

¹⁵¹GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., *Los actos administrativos*, 2ª edición, Madrid, Civitas, 1991 [1986], p. 249.

¹⁵²GALERA RODRIGO, S., "La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales", *cit.*, pp. 82-83.

titular una situación petrificada e inamovible, se caracteriza por su dinamismo y vulnerabilidad.

Las consideraciones anteriores nos han servido para constatar lo que ya avanzábamos al principio de este apartado. La autorización de vertido constituye un claro ejemplo de disociación entre la calificación atribuida legalmente -"autorización"- y su régimen jurídico, en el que, aunque se identifican algunas notas características del título autorizatorio, mayoritariamente, encontramos otras típicamente concesionales. Es, por tanto, una figura híbrida, que podríamos calificar de cuasiconcesional: autorización a unos pocos efectos, pero concesión para otros muchos. Esta mixtura, como ha señalado BETANCOR RODRÍGUEZ *"es la consecuencia (...) de la exigencia dogmática y de la conveniencia práctica"*¹⁵³.

En cualquier caso, esta falta de correspondencia no hace sino poner de relieve las dificultades para diferenciar nítidamente entre autorización y concesión, y la creciente aproximación entre ambos títulos de intervención. Asimismo, debe llevarnos a plantear la adecuación de las instituciones administrativas clásicas (autorización y concesión) para dar respuesta a las demandas de intervención administrativa más intensa en nuevos ámbitos de actuación como el ambiental y/o la conveniencia de su revisión a la luz de las nuevas exigencias sociales, económicas... imperantes. Desde esta perspectiva, en nuestra doctrina administrativista ya ha habido algunos intentos al respecto, que apuntan la necesidad de reconsideración de la figura de la autorización y de la concesión administrativa. Por un lado, GARCÍA PÉREZ¹⁵⁴ ha propuesto una revisión de la teoría general de ambos títulos de intervención, buscando en una nueva línea criterios homogéneos de definición que distingan entre la concesión y la autorización en base a otros argumentos de continuidad, estabilidad, rentabilidad... En su opinión, la diferencia entre ambas figuras no viene determinada por criterios materiales (usos especiales, usos privativos), sino por su específico régimen jurídico, diferente en ambos casos por la permanencia o temporalidad del uso establecido. Por otro, BETANCOR RODRÍGUEZ, ha defendido una reconsideración de la figura de la autorización en el seno más amplio de la reconsideración del dominio público como institución al servicio de la protección ambiental. A tales efectos, ha propuesto articular un título jurídico unitario para habilitar el uso teniendo en cuenta el criterio del daño-utilización racional o uso sostenible¹⁵⁵.

En todo caso, las consideraciones anteriores ponen de manifiesto otra imperfección que acompaña al régimen jurídico de las autorizaciones de vertido: la de su identidad jurídica. La disociación entre el tributo a una denominación y la realidad de un régimen jurídico, en buena medida opuesto, que puede desencadenar problemas de orden práctico, se suma a otros defectos que presenta esta institución y que, páginas atrás, en capítulos anteriores, hemos ido trayendo a colación (amplitud e indeterminación del supuesto de hecho objeto de la autorización, amplia discrecionalidad no reducida por los PPHHC, falta de ensamblaje con las concesiones de aguas, autorizaciones provisionales de vertido...). Y si bien es cierto

¹⁵³BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*, p. 987.

¹⁵⁴GARCÍA PÉREZ, M., "La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial", *cit.*, pp. 85 y ss.

¹⁵⁵BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*, pp. 626-631 y ss. y 988.

que, independientemente de la categoría que se utilice, lo verdaderamente importante, lejos de convencionalismos, será conocer el régimen jurídico y características de la institución y las consecuencias que lleva aparejado -aspectos éstos que, a lo largo de este capítulo y de los anteriores, hemos intentado precisar-, no lo es menos que el conocimiento de su régimen jurídico revela algunos puntos oscuros, algunas carencias, insuficiencias..., causantes, en buena medida, de que esta institución, a la vista de los datos de que disponemos (existencia masiva de vertidos sin autorización), no haya alcanzado los objetivos para cuya consecución fue configurada. Son reveladoras las siguientes palabras de SETUÁIN MENDÍA, que destaca *"la vinculación inescindible entre el fracaso del sistema español de control previo de vertidos contaminantes y los defectos, discordancias y dificultades de que adolece el propio diseño estructural de la figura de la autorización de vertido"*¹⁵⁶.

¹⁵⁶SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 585.

CAPÍTULO IX. LA AUTORIZACIÓN AMBIENTAL INTEGRADA

Acabamos de analizar en los capítulos anteriores el régimen jurídico de las autorizaciones de vertido, auténtico centro de referencia de la intervención administrativa en esta materia. El examen de esta institución debe ser completado ahora con el de la autorización ambiental integrada, nacida de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación -en adelante LPCIC-¹, en transposición de la Directiva IPPC², y que va a abrir nuevos horizontes para las autorizaciones de vertido.

Con la finalidad de superar el tradicional enfoque sectorial con que se había afrontado la intervención administrativa sobre las distintas clases de emisiones contaminantes, nace el control integrado de la contaminación. Este nuevo sistema, llamado a controlar de manera conjunta y coordinada los distintos tipos de emisiones, descansa, a estos efectos, sobre la figura del permiso ambiental integrado, que constituye, junto con la instauración de las MTD, uno de sus ejes cardinales³. Un planteamiento como éste, de claro carácter integrador, va a tener importantes repercusiones sobre el control de los vertidos en aguas continentales, que, en nuestro país, ha venido realizándose, desde hace muchos años, a través de la autorización sectorial de vertido. Surgirá, de este modo, una nueva vía para el control de los vertidos, que, aunque en sus aspectos materiales seguirá ateniéndose -con algunas novedades- a la regulación sustantiva contenida en la normativa de aguas, en su vertiente formal aportará grandes transformaciones. Desde esta última perspectiva, el control integrado de la contaminación supondrá, por lo que respecta a los vertidos, la transformación de una autorización sectorial separada en uno de los aspectos conformadores del permiso ambiental integrado, que aunará, además del control de las emisiones a las aguas, las de la atmósfera y las del suelo. Por lo tanto, este nuevo sistema dejará atrás las hasta ahora autorizaciones sectoriales de vertido, que pasarán a incardinarse en un nuevo permiso ambiental integrado. Ahora bien, no es ésta una técnica generalizada, sino que, de momento, se reserva únicamente para aquellas actividades industriales de mayor impacto y envergadura, enumeradas en el Anexo I de la Directiva IPPC. Ello nos lleva a diferenciar claramente dos autorizaciones para el control de los vertidos en la actualidad: la autorización ambiental integrada y la autorización sectorial de vertido. La primera de ellas se reserva para el control, además de otros aspectos, de los vertidos procedentes de instalaciones que recaen en el ámbito de aplicación de la Directiva IPPC. La segunda, canaliza el control de los vertidos del resto de instalaciones, susceptibles de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, sometidos, tal y como hemos analizado en los capítulos precedentes, a autorización administrativa previa por el TRLA.

Una vez examinado el régimen de las autorizaciones de vertido, dedicaremos este capítulo al análisis del régimen jurídico de la autorización ambiental integrada. Para ello, realizaremos, en primer lugar, un breve apunte sobre la configuración del permiso ambiental integrado instaurado por la Directiva IPPC y la necesaria incardinación de los

¹BOE núm. 157, de 2 de julio de 2002.

²DOCE L núm. 257, de 10 de octubre de 1996.

³Sobre el sistema de control integrado de la contaminación instaurado por la Directiva IPPC *vid.* el capítulo I, epígrafe C del apartado I.2.2.2, de la segunda parte de este trabajo.

vertidos en el mismo (apartado IX.1). En segundo lugar, efectuaremos algunas reflexiones en torno a las dificultades que se plantean en nuestro país para su implantación, haciendo especial énfasis en la problemática competencial (apartado IX.2). En tercer lugar, nos centraremos en las perspectivas que se abren en la actualidad para la integración de los vertidos en el permiso ambiental integrado, haciendo especial énfasis en las soluciones adoptadas por la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración ambiental -en adelante LIIAA-⁴ y la LPCIC (apartado IX.3).

IX.1. El permiso ambiental integrado instaurado por la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación

La Directiva IPPC establece la necesidad de obtención de un permiso ambiental integrado para el funcionamiento de determinadas instalaciones industriales, de elevado potencial contaminante, enumeradas en su Anexo I. A continuación, tras señalar las principales características de esta autorización (apartado IX.1.1), nos centraremos en una cuestión de trascendental importancia para este trabajo, cual es la modulación que este nuevo permiso ambiental integrado va a suponer para las autorizaciones de vertido, en tanto que parte conformadora del mismo (apartado IX.1.2).

IX.1.1. Los caracteres generales del permiso ambiental integrado

Ya hemos analizado detalladamente en otra parte de este trabajo el contenido de la Directiva IPPC y las dos principales novedades que aporta: una de carácter formal (el permiso ambiental integrado) y otra de carácter material o sustantivo (las MTD). Al análisis allí realizado nos remitimos⁵. Por ello, ahora únicamente destacamos los que, a nuestro entender, son los aspectos más significativos del permiso ambiental integrado y que conviene tener en cuenta para un correcto desarrollo de este capítulo.

El permiso ambiental integrado es una manifestación de las denominadas "autorizaciones ambientales". Concretamente, se sitúa entre las autorizaciones ambientales impropias, esto es, las que habilitan la realización de actividades que suponen o tienen un impacto ambiental, de manera que su objeto es la actividad que produce el impacto y no el impacto mismo⁶. En efecto, el permiso ambiental integrado recae sobre la explotación, la puesta en funcionamiento o en marcha de una instalación, manteniéndose el control de la Administración durante la explotación de la instalación, y podrá ser válido para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación y sean explotadas por el mismo titular⁷.

Esta autorización, exigida únicamente para las instalaciones industriales enumeradas en el Anexo I de la Directiva IPPC -tanto para la explotación de instalaciones nuevas como para la introducción de cambios sustanciales en las ya existentes-, presenta como aspecto más destacable la consideración conjunta de todas las condiciones de funcionamiento y de emisiones al aire, al agua y al suelo de estos establecimientos industriales, para conseguir

⁴DOGCI núm. 2598, de 13 de marzo de 1998.

⁵Vid. *supra* capítulo I, epígrafe C.a) del apartado I.2.2.2, de la segunda parte de este trabajo.

⁶BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*, Madrid, La Ley, 2001, p. 958.

⁷Vid. art. 2.9) Directiva IPPC.

un nivel elevado de protección del medio ambiente y evitar la transferencia de contaminación de un medio a otro. Ahora bien, la Directiva IPPC no impone que el permiso ambiental integrado sea una autorización única, aunque ello sería lo más deseable si nos atenemos a la finalidad perseguida. Junto a esta posibilidad, admite que pueda consistir en varias autorizaciones, en cuyo caso deberán articularse los mecanismos de coordinación necesarios, para garantizar un tratamiento coherente e integrado de la contaminación⁸.

En cuanto al régimen jurídico del permiso integrado, la Directiva concreta los aspectos que deben tener en cuenta las autoridades competentes de los Estados miembros en el momento de establecer sus condiciones (art. 3). Asimismo, fija el contenido de la solicitud del permiso, especificando de manera exhaustiva todas las informaciones que el titular de la instalación proyectada debe aportar en orden a la consecución de la autorización (art. 6). Por último, también regula la resolución sobre los permisos integrados, que deberá ser por escrito e incluir las modalidades para la protección del aire, el agua y el suelo contempladas por esta Directiva (art. 8), y el contenido que debe incluir, esto es, el condicionado a que se somete (art. 9); así como los cambios efectuados en las instalaciones por los titulares (art. 12), las obligaciones del titular en torno al cumplimiento de las condiciones del permiso (art. 14), la revisión y actualización de las mismas por la autoridad competente (art. 13), y el acceso a la información y participación pública en el procedimiento de concesión de permisos y consultas en casos transfronterizos (arts. 15 a 17). Como aspecto más destacable, señalamos la estrecha relación del permiso ambiental integrado con los aspectos tecnológicos. En efecto, se impone la obligación de utilizar en las instalaciones industriales afectadas por la Directiva IPPC las MTD para prevenir o, en su caso, reducir la contaminación industrial. De este modo, los valores límites de emisión a que se sujetará el permiso ambiental se determinarán sobre la base de las MTD, concretadas previamente para cada actividad industrial.

El permiso ambiental integrado, al igual que sucede con las autorizaciones de vertido, no responde a la concepción clásica de autorización administrativa. Lejos de limitarse a efectuar una simple remoción de límites al ejercicio de un derecho preexistente en el patrimonio del sujeto solicitante de la autorización, la Administración entra a determinar las condiciones concretas en que la actividad podrá realizarse. La autorización ambiental integrada constituye, además, una relación continuada entre la Administración y el sujeto autorizatorio, ya que la relación entre ambos se mantiene con posterioridad al acto de concesión y la Administración ejerce el control de la actividad mientras esté en funcionamiento. La Directiva recoge varias manifestaciones de esta relación duradera. Debe garantizarse, en todo caso, el cumplimiento, por parte del titular, de las condiciones establecidas en el permiso durante la explotación de la instalación. Para ello, se le impone la obligación de informar regularmente a la autoridad competente y de prestarle toda la asistencia necesaria para que puedan llevar a cabo cualesquiera inspecciones en la

⁸Así se desprende del apartado 9) del art. 2 Directiva IPPC, que define "permiso" como "la parte o la totalidad de una o varias decisiones escritas por las que se conceda autorización para explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la instalación responde a los requisitos de la presente Directiva. Tal permiso podrá ser válido para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación y sean explotadas por el mismo titular", en conexión con su art. 7.

instalación, así como tomar muestras y recoger toda la información necesaria para el desempeño de su misión⁹. Asimismo, se impone la revisión periódica y la actualización, si fuere necesario, de las condiciones del permiso. Se garantiza, de este modo, la permanente adaptación, entre otras circunstancias, a los cambios tecnológicos, a los avances científicos, o a las nuevas normas que puedan adoptarse en el seno de la Comunidad o de los Estados miembros¹⁰.

Por otra parte, no estamos, en nuestra opinión, ante una autorización de carácter reglado que se limite a una mera comprobación de la presencia de una serie de requisitos normativos, permitiendo el ejercicio de un derecho preexistente¹¹. Por el contrario, consideramos que este permiso tiene carácter constitutivo, por cuanto permite el ejercicio de un derecho que antes, por las características de las actividades industriales objeto de intervención, no podía considerarse plenamente existente en la esfera jurídica del ciudadano¹².

Si bien es cierto que la autoridad competente únicamente podrá conceder el permiso ambiental integrado a una instalación si se cumplen los requisitos previstos en la Directiva - en caso contrario, deberá denegarse¹³-, no puede ocultarse el margen de discrecionalidad de que dispone. Así, la Administración acompañará la concesión del permiso para la instalación "de condiciones que garanticen que ésta cumplirá los requisitos previstos"¹⁴ y especificará en cada permiso los valores límite de emisión, sobre la base de las MTD y tomando en consideración otros elementos (características técnicas de la instalación, implantación geográfica y condiciones locales del medio ambiente)¹⁵. La Administración

⁹Art. 14 Directiva IPPC.

¹⁰El art. 13 Directiva IPPC dispone que la revisión del permiso se emprenderá cuando la contaminación producida por la instalación haga conveniente la revisión de los valores límite de emisión o la inclusión de otros nuevos; a consecuencia de importantes cambios en las MTD resulte posible reducir significativamente las emisiones sin imponer costes excesivos; la seguridad de funcionamiento del proceso o actividad haga necesario emplear otras técnicas; o así lo exijan disposiciones nuevas previstas en la legislación de la Comunidad o del Estado miembro. Como pone de relieve FUENTES BODELÓN, F., *El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación*, Granada, Comares, 1999, p. 179, los permisos están sometidos a una permanente *rebus sic stantibus*, derivada del continuo desarrollo tecnológico.

¹¹Para DELGADO PIQUERAS, F., "La Directiva 96/61/CE, de prevención y control integral de la contaminación", en *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*, núm. 7, 2000, p. 19, en cambio, la autorización ambiental integrada se configura como un acto de carácter reglado, aunque algunos de los factores a considerar para su concesión vienen definidos mediante la utilización de conceptos jurídicos indeterminados (por ejemplo, la utilización de la energía de manera eficaz, la adopción de las medidas necesarias para prevenir los accidentes graves y limitar sus consecuencias, la no producción de ninguna contaminación importante). En su opinión, la autoridad competente para su otorgamiento no dispone de libertad para decidir sobre su concesión. Únicamente podrá otorgar este permiso a una instalación si se cumplen los requisitos previstos en la Directiva IPPC. En caso contrario, deberá denegarse.

¹²En la misma línea, BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*, se refiere al "carácter cuasiconcesional e incluso (...) constituyente y, por lo tanto, normativo, del estatuto jurídico singular de la instalación industrial" (p. 1006).

¹³*Vid.* art. 8 Directiva IPPC.

¹⁴Art. 8 Directiva IPPC.

¹⁵Téngase en cuenta, sin embargo, que los valores límite de emisión ya recogidos en las Directivas enumeradas en el Anexo II de la Directiva IPPC tienen la condición de valores límite de emisión mínimos y, por lo tanto, deberán ser respetados por la Administración en el momento de otorgamiento del permiso

también dispone de la facultad de imponer normas más severas y adoptar otras medidas para respetar las normas de calidad. Por lo tanto, la decisión de otorgamiento tiene un alto componente de discrecionalidad técnica¹⁶.

Además, se habilita a la autoridad competente para incluir en el permiso excepciones temporales a las exigencias mencionadas (valores límite de emisión o los parámetros y las medidas técnicas equivalentes), en el caso de un plan de rehabilitación aprobado por ella misma que garantice el respeto de estas exigencias en un plazo de seis meses, y en el caso de un proyecto que conlleve una reducción de la contaminación (art. 9.6, párrafo segundo). Por último, no puede olvidarse que la Directiva IPPC, además, impone la revisión periódica y actualización, si fuere necesario, de las condiciones del permiso, sin perjuicio de que la Administración deba proceder a la revisión, en cualquier caso, si concurren las circunstancias previstas en la norma. Consideramos, a partir de lo expuesto que la Administración dispone de un importante margen de apreciación.

La concurrencia de las características señaladas en el permiso ambiental integrado nos lleva a plantearnos, como ya hiciéramos con la autorización de vertido¹⁷, la cuestión de su naturaleza jurídica. Al igual que ésta, la autorización ambiental integrada no encaja en los perfiles clásicos de la autorización administrativa. Se trata de una autorización en la que, como ha señalado BETANCOR RODRÍGUEZ, *"la Administración no se limita a levantar un obstáculo, sino que define las condiciones concretas en que la actividad puede realizarse; define el estatuto jurídico de la actividad"*¹⁸. Estas características sitúan, en nuestra opinión, al permiso ambiental integrado en un escalón próximo a la concesión administrativa¹⁹, aunque sin llegar a identificarse con ella. Por una parte, pueden detectarse muchos de los rasgos propios de la concesión administrativa. Entre ellos, destacamos su carácter constitutivo y la relación duradera, más allá del acto de otorgamiento, que se entabla entre la Administración y el titular de la actividad para garantizar el cumplimiento de las condiciones del permiso y su modificación o revisión, si concurren las circunstancias normativamente previstas. Por otra, sin embargo, faltaría un presupuesto necesario para calificar esta autorización como auténtica concesión administrativa: la previa asunción por el poder público de la titularidad de las actividades en cuestión, que están en manos privadas. En consecuencia, estamos ante un título administrativo habilitante que ni es una

ambiental integrado, en tanto que tales valores no sean sustituidos por otros de alcance comunitario. *Vid. supra* el capítulo I de la segunda parte de este trabajo, epígrafe c.b.b') del apartado I.2.2.2.

¹⁶VALENCIA MARTÍN, G., "El régimen jurídico del control integrado de la contaminación", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 153, 1997, p. 148. En opinión de MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Ambiental*, 2ª edición, Madrid, Trivium, 1998 [1996], p. 183, el juego de las MTD da entrada a la discrecionalidad técnica y, por tanto, a la utilización de criterios susceptibles de modulación. Por su parte, BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*, ha destacado que *"la Administración tiene un amplio margen tanto para conceder la autorización como para establecer las condiciones a las que debe someterse"* (p. 1010).

¹⁷*Vid.* el capítulo VIII de la tercera parte de este trabajo.

¹⁸BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*, p. 1011.

¹⁹Sobre la aproximación de esta autorización a la técnica concesional se pronuncia MARTÍN MATEO, R., "Manual de Derecho Ambiental", *cit.*, pp. 183-185.

autorización típica ni una concesión²⁰. En nuestra opinión, estamos ante una figura híbrida, que podríamos denominar "cuasiconcesión" o "autorización-concesional", por cuanto "*si no son verdaderas concesiones en el sentido clásico del vocablo, son algo más que autorizaciones negativas, puesto que hay un interesamiento constante por parte de la Administración*"²¹. Para BETANCOR RODRÍGUEZ, en cambio, no estamos ante un acto administrativo, sino que nos encontramos más próximos a un acto normativo singular, toda vez que la Administración define, a través de este permiso, el estatuto jurídico concreto de la explotación de la instalación industrial y, por lo tanto, las facultades y deberes que el titular de la instalación puede ejercer y debe cumplir en el desarrollo de la actividad²².

Lo anteriormente expuesto nos revela la inadecuación de las categorías administrativas clásicas para aprehender la nueva realidad institucional que nos envuelve. En todo caso, lo realmente importante no es tanto el *nomen* (en puridad, no estamos ni ante una autorización ni una concesión administrativa) sino su régimen jurídico y las consecuencias que de éste se derivan, tanto para la Administración, como para el titular de la actividad.

IX.1.2. La necesaria incardinación de los vertidos en el permiso ambiental integrado. La autorización de vertido como parte del permiso ambiental integrado

El enfoque integrado introducido por la Directiva IPPC tiene como finalidad reunir bajo un mismo procedimiento y una misma autorización la intervención administrativa de tutela ambiental relativa a las emisiones a la atmósfera, al agua y al suelo²³. Con ello, se pretende incrementar la eficacia del sistema de intervención²⁴. No aborda, sin embargo, esta Directiva una regulación material novedosa para la contaminación de las aguas, de la atmósfera o para la gestión de los residuos, sino que únicamente afecta a los aspectos formales de su control²⁵, con la salvedad del aspecto material representado por las MTD.

Una norma de esta proyección formal, necesariamente, va a incidir en el régimen jurídico de los vertidos y en el sistema de autorización administrativa previa instaurado, a nivel comunitario, por las Directivas 76/464/CEE y 80/68/CEE, aún vigentes²⁶, y, a nivel interno, por el TRLA y el RDPH. Efectivamente, las instalaciones industriales afectadas -

²⁰VALENCIA MARTÍN, G., "El régimen jurídico...", *cit.*, ha calificado el permiso ambiental integrado como autorización operativa o de funcionamiento "*por el 'interesamiento' de la Administración en el desarrollo de la actividad autorizada más allá del momento inicial del otorgamiento del permiso*" (p. 152). En contra de esta calificación, BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*, pp. 1013-1014.

²¹GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., *Los actos administrativos*, 2ª edición, Madrid, Civitas, 1991 [1986], p. 249.

²²BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*, pp. 1014-1015.

²³DELGADO PIQUERAS, F., "La Directiva 96/61/CE...", *cit.*, p. 17.

²⁴En este sentido, MARTÍN MATEO, R., "Manual de Derecho Ambiental", *cit.*, p. 181, y DELGADO PIQUERAS, F., "La Directiva 96/61/CE...", *cit.*, p. 16.

²⁵Como señala DELGADO PIQUERAS, F., "La Directiva 96/61/CE...", *cit.*, "*su principal pretensión es dar sistematicidad a la gestión administrativa de las normas vigentes o futuras, obligando a los Estados a crear canales de coordinación que reconduzcan a la unidad la relación entre la industria controlada y las Administraciones controladoras. Su aspiración última sería reunir en una sola todas las autorizaciones de naturaleza ambiental, lo que sin duda supondría un giro de 180 grados sobre el planteamiento tradicional*" (p. 16).

²⁶Sobre la incidencia de la Directiva IPPC en el régimen jurídico de los vertidos, *vid. supra* apartado I.2.2.2, epígrafe C.b), del capítulo I de la segunda parte de este trabajo.

enumeradas en el Anexo I de la Directiva IPPC-²⁷ deberán obtener para su explotación un permiso ambiental integrado, que deberá incluir las condiciones que garanticen la protección del aire, el agua y el suelo. La contaminación de las aguas y, por tanto, la cuestión de los vertidos, será uno de los aspectos que deberán ser tenidos en cuenta en orden al otorgamiento del permiso ambiental integrado. Así se desprende claramente de la Directiva IPPC y se pone de manifiesto en algunos de sus preceptos. En primer lugar, su art. 1 plantea como objeto de la misma "la prevención y la reducción integradas de la contaminación procedente de las actividades que figuran en el Anexo I" y, en consecuencia, "evitar o, cuando ello no sea posible, reducir las emisiones de las citadas actividades en la atmósfera, el agua y el suelo, incluidas las medidas relativas a los residuos". En segundo lugar, su art. 6 recoge, entre el contenido de las solicitudes del permiso ambiental integrado, "las fuentes de las emisiones de la instalación"; "el tipo y la magnitud de las emisiones previsibles de la instalación a los diferentes medios, así como una determinación de los efectos significativos de las emisiones sobre el medio ambiente"; "la tecnología prevista y otras técnicas utilizadas para evitar las emisiones procedentes de la instalación o, si ello no fuese posible, para reducirlas"; y "las medidas previstas para controlar las emisiones al medio ambiente". Entre estas emisiones se encuentran las que se producen a las aguas y, por ende, los vertidos. En tercer lugar, entre las condiciones del permiso deberán figurar las medidas de protección del aire, el agua y el suelo, con el fin de conseguir un nivel de protección elevado del medio ambiente en su conjunto, así como la especificación de los valores límite de emisión para las sustancias contaminantes que puedan ser emitidas en cantidad significativa por la instalación de que se trate, habida cuenta de su naturaleza y potencial de traslados de contaminación de un medio a otro²⁸. En cuarto lugar, en su Anexo III figura una lista indicativa de las principales sustancias contaminantes para el agua que se tomarán obligatoriamente en consideración si son pertinentes para fijar valores límite de emisión. Y, por último, los valores límite de emisión recogidos en las Directivas reguladoras de los vertidos (Directivas 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE y 86/280/CEE) se considerarán valores límite de emisión mínimos, a falta de valores límite comunitarios definidos en aplicación de la Directiva IPPC.

Queda claro que el control de las emisiones a las aguas es uno de los aspectos a tener en cuenta para efectuar un enfoque integrado de la contaminación. De ahí que, para aquellas instalaciones que se someten al sistema de la Directiva IPPC, va a desaparecer la autorización de vertido exigida en el marco de las Directivas 76/464/CEE y 80/68/CEE, aún vigentes en la actualidad, en tanto que autorización separada, pasando a incardinarse el control de los vertidos en el permiso ambiental integrado. Vamos a ver, sin embargo, cómo la instauración del enfoque integrado de la contaminación y, en particular, la incorporación de los vertidos en el permiso ambiental integrado va a topar con algunos obstáculos importantes, sobre todo en países fuertemente descentralizados como el nuestro, en los que

²⁷Nótese que la Directiva IPPC se refiere a "instalaciones", no a empresas. La "instalación" se define en su art. 2, apartado 3), como "una unidad técnica fija en la que se lleven a cabo una o más de las actividades enumeradas en el Anexo I, así como cualesquiera otras actividades directamente relacionadas con aquéllas que guarden una relación de índole técnica con las actividades llevadas a cabo en dicho lugar y puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación".

²⁸*Vid.* art. 9 Directiva IPPC.

convergen en esta materia competencias de diferentes Administraciones públicas. A esta problemática nos referimos a continuación.

IX.2. Algunos obstáculos para la implantación efectiva del control integrado de la contaminación en España. En particular, el sistema de reparto competencial en materia ambiental entre Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales

Hemos visto que el nuevo sistema de intervención administrativa sobre las actividades contaminantes diseñado por la Directiva IPPC opta por un enfoque integrado de la polución, en que se controlan de manera conjunta y coordinada los distintos tipos de emisiones a la atmósfera, al agua y al suelo, dentro del mismo procedimiento de concesión de autorización. Con esta nueva visión se pretende la unificación de los trámites autorizatorios y la simplificación administrativa. Sin embargo, como puede a primera vista imaginarse, la traslación de este novedoso esquema a nuestro sistema jurídico no será un camino fácil y seguramente encontrará muchas trabas hasta conseguir lograr un exitoso fin. No es nuestro objetivo examinar pormenorizadamente cada uno de los obstáculos que pueden surgir en el tortuoso camino hacia la implantación efectiva de una autorización ambiental integrada, toda vez que excedería con creces el objeto de este capítulo, mucho más modesto. Simplemente, quisiéramos poner de relieve algunas dificultades con las cuales se va a enfrentar la implementación y puesta en práctica de esta Directiva en nuestro Estado, para centrarnos posteriormente en una de ellas que creemos que tiene una especial envergadura: la cuestión competencial.

Evidentemente, un planteamiento tan novedoso y ambicioso como el que late en la Directiva IPPC, que propone un enfoque integrado donde anteriormente sólo existía un tratamiento sectorializado, que exigía autorizaciones previas para el ejercicio de una determinada actividad en cuanto a los efectos que podía desencadenar en cada sector, va a toparse en primer lugar, con la tradición. En una tradición fuertemente marcada por el tratamiento sectorializado de las actividades industriales potencialmente contaminantes como ha sido el caso español, en que cada sector ambiental se ha tratado de manera independiente y desconectado de los demás, la introducción de los imperativos que guían el enfoque integrado de la contaminación va a toparse con serios obstáculos y va a requerir una actitud voluntariosa que permita salvar esta diversidad en favor de la unidad²⁹.

Por otra parte, no puede ocultarse que la incorporación de la obligación de utilización de las MTD en las instalaciones que son objeto de del nuevo sistema de control integrado de la contaminación diseñado por la Directiva IPPC, va a resultar compleja. Como ha puesto de relieve HERRERA FERNÁNDEZ, no será fácil establecer cuáles serán los criterios para determinar las MTD, ya que, además de los señalados por la Directiva en su Anexo IV,

²⁹Como advierte FUENTES BODELÓN, "El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación", *cit.*, salvo la Ley de Protección del Ambiente Atmosférico de 22 de diciembre de 1972, que tiene una cierta vocación integradora -más en la Exposición de Motivos que en su articulado-, "*todas las demás y sobre todo las más modernas no responden a esa vocación integradora ya que las más recientes son todavía más sectoriales. Constituye un defecto estructural muy difícil de superar si no se aprovecha la ocasión para reformar toda esa regulación sectorial o aprovechar el carácter básico de la nueva normativa, establecer criterios para reconducir a unidad esa diversidad normativa estableciendo nexos o conexiones entre concebido como compartimentos estancos*" (p. 37).

podrán y deberán utilizarse otros (por ejemplo, el impacto sobre la economía sectorial, la reducción del consumo de materias primas, la eficacia del consumo energético)³⁰. Además, en la medida en que son los Estados miembros los llamados a determinar las MTD, esto podrá llevar a diferentes interpretaciones de este concepto y, por tanto, a la aplicación de exigencias diferentes, aunque se parta de un mínimo común y de una misma información científica. En definitiva, *"El Derecho en este caso se ve subyugado a los avances e intereses científicos, pudiendo crearse importantes problemas de inseguridad jurídica para el industrial"*³¹.

La consecución de la prevención y el control integrados de la contaminación y, por ende, de la integración efectiva de las diferentes emisiones contaminantes, se enfrenta, además, a un importante problema en los Estados descentralizados (España, Italia, Alemania o Bélgica), como es el de la articulación de las competencias de las diversas Administraciones Públicas intervinientes³². En el caso español, la transposición de la Directiva IPPC y la instauración del permiso ambiental integrado plantean interesantes cuestiones en torno al papel a desempeñar por cada uno de los tres niveles -estatal, autonómico y local- que confluyen en la protección ambiental, tanto desde la vertiente normativa como de la de gestión. Desde la primera de estas perspectivas, consideramos que la transposición formal de la Directiva - que debe hacerse a través de una norma de rango legal³³, como efectivamente ha sucedido- para todo el territorio español debe correr a cargo del Estado que, de acuerdo con el art. 149.1.23 CE posee la competencia exclusiva sobre la legislación básica en materia de protección del medio ambiente. Todo ello sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, haciendo uso de sus competencias normativas sobre desarrollo legislativo de la legislación básica estatal y de dictar normas adicionales de protección, puedan proceder a la incorporación de los postulados de la Directiva en su territorio. También correspondería al Estado, en nuestra opinión, la determinación de las MTD, por ser ésta una cuestión que debería tener el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente y, por lo tanto, proporcionar un mínimo común uniforme en todo el territorio nacional que, posteriormente, podrá ser desarrollado y mejorado por las Comunidades Autónomas³⁴.

³⁰HERRERA FERNÁNDEZ, E., "Reto y novedad de la Directiva 96/61 IPPC. Algunas consideraciones jurídicas", en *Revista Jurídica Española La Ley*, volumen 3, 2000, p. 1670.

³¹HERRERA FERNÁNDEZ, E., "Reto y novedad...", *cit.*, p. 1670.

³²*Vid.* CASADO CASADO, L., "El sistema de reparto competencial en materia ambiental como obstáculo a la implantación efectiva del permiso ambiental integrado", comunicación presentada a la Mesa "La transposición de la Directiva IPPC", *III Congreso Nacional de Derecho Ambiental*, Barcelona, 24, 25 y 26 de noviembre de 1999. Sobre los problemas competenciales y de sectorialización en la protección ambiental, *vid.* también FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "El régimen jurídico del control integrado de la contaminación", en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 22, 1999, pp. 35-43.

³³FUENTES BODELÓN, F., "El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación", *cit.*, considera que el rango legal viene impuesto *"por consideraciones estructurales y de importancia de su contenido no por la norma a la que sustituirá como es el Reglamento de actividades clasificadas que al ser aprobado por Decreto bastaría una norma de este rango para sustituirlo y derogarlo"* (p. 200). En opinión de este autor *"es necesario una norma de adaptación para todo el Estado que, como legislación básica, ofrezca el marco de referencia a las Comunidades Autónomas que a su vez y, de acuerdo con el derecho comunitario, pueden establecer, como normas adicionales de protección, pero teniendo en cuenta el marco comunitario, adaptado por una regulación para todo el Estado"* (pp. 202-203).

³⁴En este mismo sentido, HERRERA FERNÁNDEZ, E., "Reto y novedad...", *cit.*, p. 1670.

En cuanto al nivel de gestión o aplicación, la consecución de la integración efectiva de las diferentes emisiones contaminantes se enfrenta a otro importante problema en los Estados descentralizados, como es el de la articulación de las competencias de las diversas Administraciones Públicas intervinientes, ya que la competencia de otorgamiento de las autorizaciones que se pretenden integrar, en muchos casos, recaen en autoridades administrativas diferentes. Ello supone una enorme dificultad en orden a la consecución de la tan ansiada simplificación administrativa y, por ende, de la autorización y la ventanilla únicas³⁵.

Si analizamos el conjunto de autorizaciones de carácter ambiental que deben concurrir cumulativamente para la implantación de una actividad industrial contaminante (licencia de actividad, autorizaciones de emisiones a la atmósfera, vertidos y producción y gestión de residuos), observamos con perplejidad que tres Administraciones diferentes -incluso, órganos diferentes dentro de una misma Administración- deben intervenir para su otorgamiento, con lo cual el titular de la actividad a instalar se ve condenado a un auténtico peregrinaje administrativo.

Efectivamente, el otorgamiento de la licencia de actividad -subordinado a la previa obtención de las correspondientes autorizaciones sectoriales sobre vertidos, residuos... - corresponde a la Administración local, aunque con el informe previo y preceptivo de la Administración autonómica, que será vinculante en caso de ser denegatorio o imponer medidas correctoras. Por lo que respecta a las autorizaciones ambientales sectoriales, si bien las autorizaciones de emisiones a la atmósfera y de producción y gestión de residuos son de competencia autonómica³⁶, no sucede lo mismo en el caso de las autorizaciones de vertido

³⁵De esta dificultad se hace eco BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*: "La razonabilidad del enfoque expuesto, basado (...) en la evidencia científica, choca, sin embargo, con la lógica jurídica que se pone de manifiesto en la imposibilidad de que el control integrado lo lleve a cabo una única autoridad, a través de un único procedimiento y de un único permiso. No es posible la existencia de una única autoridad por cuanto en nuestro Estado de las autonomías la competencia ambiental está repartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, en particular, a éstas les corresponden las competencias de ejecución administrativa; además, no puede olvidarse el importante cometido de los Municipios. Tampoco es posible que exista un único procedimiento como consecuencia no sólo de la pluralidad de instancias administrativas que están o pueden estar presentes, sino por la pluralidad de intereses y materias jurídicas que concurren en el hecho físico de una actividad industrial que tiene importantes impactos sobre el entorno. Todo esto desemboca en la imposibilidad de que pueda hablarse de un único permiso" (p. 1004).

³⁶En materia de protección del ambiente atmosférico no se ha creado una autorización sectorial separada para las emisiones contaminantes procedentes de establecimientos industriales, sino que se integra en la licencia de actividades clasificadas. Sin embargo, aunque de acuerdo con el RAMINP la competencia para el otorgamiento de la autorización de funcionamiento de industrias potencialmente contaminantes de la atmósfera corresponde a las autoridades municipales, son los órganos autonómicos los encargados de la emisión de un informe sobre la conveniencia o no de la instalación y sobre las medidas correctoras necesarias para limitar las emisiones contaminantes. En virtud de los arts. 3.4 Ley estatal 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico (BOE núm. 309, de 26 de diciembre de 1972) y 55, 57 y 63 Decreto 833/1975, de 6 de febrero, mediante el cual se aprueba su Reglamento de desarrollo (BOE núm. 96, de 22 de abril de 1975), modificado parcialmente mediante el Real Decreto 1613/1985, de 1 de agosto (BOE núm. 219, de 12 de septiembre de 1985), que, además, establece nuevas normas de calidad del aire en lo referente a contaminación por dióxido de azufre y partículas [modificado mediante Real Decreto 1154/1986, de 11 de abril (BOE núm. 146, de 19 de junio de 1986) y Real Decreto 1321/1992, de 30 de octubre (BOE núm. 289, de 2 de diciembre de 1992)], estos documentos serán vinculantes para el órgano local siendo causa de denegación de la licencia si se rebasan los niveles de inmisión establecidos. Si estos umbrales, junto con los

que, dependiendo de los casos, puede tratarse de una competencia estatal, autonómica o incluso local³⁷. Por ello, como ha señalado VALENCIA MARTÍN, a la hora de integrar en una sola estas autorizaciones ambientales sectoriales, podría producirse la paradoja de continuar siendo una pluralidad de permisos, como consecuencia *"del tributo que la normativa comunitaria debe rendir a la organización administrativa interna de los Estados miembros, particularmente en el caso de los que como el nuestro cuentan con una distribución territorial del poder federal, autonómica o descentralizada"*³⁸.

A este complejo entramado de autorizaciones sectoriales situadas en distintas Administraciones debemos añadir otros factores relacionados con la distribución competencial que pueden añadir un *plus* de dificultad a una cuestión ya de por sí tremendamente compleja. En primer lugar, dado el carácter horizontal de la materia ambiental y su incisiva proyección sobre el territorio y su interrelación con otros sectores materiales de la acción pública, no podemos olvidar que nuestra legislación sectorial, independientemente de cuál sea la Administración encargada del otorgamiento de la autorización ambiental correspondiente, en muchas ocasiones, reclama en el procedimiento de otorgamiento de estas autorizaciones informes previos de carácter preceptivo -sean o no vinculantes- de otras Administraciones sectoriales. Esto sucede, por poner algunos ejemplos, en el caso de la licencia de actividades clasificadas -a la que ya hemos hecho referencia-, pero también ocurre en el caso de la autorización de vertidos de tierra al mar³⁹ y

de emisión, se respetan, el municipio no podrá impedir la instalación argumentando razones de esta índole, aunque sí podrá hacerlo en atención a la competencia que pueda corresponderle en relación con otras materias.

En materia de residuos, el art. 4.2 Ley 10/1998, de 21 de abril (BOE núm. 96, de 22 de abril de 1998), establece que "Corresponderá a las Comunidades Autónomas la elaboración de los planes autonómicos de residuos y la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos. Las Comunidades Autónomas serán, asimismo, competentes para otorgar las autorizaciones de traslado de residuos desde o hacia países de la Unión Europea, regulados en el Reglamento (CEE) 259/93, así como las de los traslados en el interior del territorio del Estado y la inspección y, en su caso, sanción derivada de los citados regímenes de traslados, así como cualquier otra actividad relacionada con los residuos no incluida en los apartados 1 y 3". El art. 9.1 Ley 10/1998, de 21 de abril, dispone que "Queda sometida a autorización administrativa del órgano competente en materia medioambiental de la Comunidad Autónoma la instalación, ampliación y modificación sustancial o traslado de las industrias o actividades productoras de residuos peligrosos, así como de aquellas otras industrias o actividades productoras de residuos que no tengan tal consideración y que figuren en una lista que, en su caso, se apruebe por razón de las excepcionales dificultades que pudiera plantear la gestión de dichos residuos. Todo ello sin perjuicio de las demás autorizaciones o licencias exigidas por otras disposiciones. Estas autorizaciones se concederán por un tiempo determinado, pasado el cual podrán ser renovadas por períodos sucesivos". Y el art. 13.1 de esta misma Ley establece que "Quedan sometidas a régimen de autorización por el órgano competente en materia medioambiental de la Comunidad Autónoma las actividades de valorización y eliminación de residuos. Esta autorización, que sólo se concederá previa comprobación de las instalaciones en las que vaya a desarrollarse la actividad, podrá ser otorgada para una o varias de las operaciones a realizar, y sin perjuicio de las demás autorizaciones o licencias exigidas por otras disposiciones. Estas autorizaciones se concederán por un tiempo determinado, pasado el cual podrán ser renovadas por períodos sucesivos".

³⁷Vid *supra* capítulo IV, apartado IV.2.1, de la tercera parte de este trabajo.

³⁸VALENCIA MARTÍN, G., "El régimen jurídico...", *cit.*, p. 150.

³⁹Aunque el otorgamiento de la autorización de vertidos de tierra al mar se atribuye a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el art. 112.b) LC (BOE núm. 181, de 29 de julio de 1988), corresponde a la Administración del Estado emitir informe, con carácter preceptivo y vinculante sobre "planes y autorizaciones de vertidos industriales y contaminantes al mar desde tierra a efectos del cumplimiento de la legislación estatal y de la ocupación del dominio público marítimo-terrestre".

de vertidos en aguas continentales⁴⁰. Si ya será difícil integrar en un único procedimiento y una única autorización las diversas autorizaciones ambientales existentes, esta dificultad se verá incrementada por la necesidad de integrar también las competencias sectoriales de otras Administraciones. Además, no olvidemos tampoco que, en muchos casos, serán necesarias también concesiones de dominio público, y deberán preverse mecanismos de coordinación a tal efecto⁴¹.

Asimismo, aunque la Directiva IPPC no establece ningún mecanismo específico⁴², deberá coordinarse el control integrado de la contaminación con la evaluación de impacto ambiental, ya que ambas técnicas son perfectamente compatibles entre sí⁴³. Así, la Directiva

⁴⁰Recuérdese que el art. 25.3 TRLA prevé el 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. *Vid.* capítulo IV, apartados IV.2.1.2, epígrafe A.a).c'), y IV.4.2.2, epígrafe B, de la tercera parte de este trabajo.

⁴¹Así, por ejemplo, el art. 57.1 LC, prevé que "Todos los vertidos requerirán autorización de la Administración competente, que se otorgará con sujeción a la legislación estatal y autonómica aplicable, sin perjuicio de la concesión de ocupación de dominio público, en su caso". En estos casos, el art. 150 Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la LC (BOE núm. 297, de 12 de diciembre de 1989) prevé un peculiar mecanismo de coordinación procedimental, consistente en la tramitación por la Comunidad Autónoma de un expediente cuya resolución corresponde a la Administración del Estado. De acuerdo con este precepto, cuando se trate del otorgamiento de autorizaciones o concesiones competencia de las Comunidades Autónomas (ejemplo paradigmático es la autorización de vertido) que necesiten la concesión o autorización de la Administración estatal para la ocupación del dominio público, se presentarán conjuntamente las solicitudes de ambas autorizaciones o concesiones ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma, acompañadas de la documentación requerida para una y otra pretensión. El órgano autonómico tramitará el proyecto, recabando los informes que resulten preceptivos. La solicitud del preceptivo informe al Ministerio de Medio Ambiente por parte de la Comunidad Autónoma significará la conformidad inicial de ésta al proyecto de que se trate. El informe de la Administración estatal debe emitirse en el plazo de dos meses, contados a partir del momento en que disponga de toda la documentación necesaria para ello. El informe incluirá su pronunciamiento sobre la viabilidad de la ocupación, así como las condiciones en que ésta, en su caso, se otorgaría, en lo que se refiere al ámbito de sus competencias. El órgano competente de la Comunidad Autónoma ofertará al peticionario las condiciones en que accedería a la solicitud, junto con las establecidas por el Ministerio de Medio Ambiente. En caso de ser aceptadas estas condiciones en su totalidad, el órgano competente de la Comunidad Autónoma remitirá el expediente, con su propuesta, al Ministerio de Medio Ambiente, a los efectos de que otorgue la correspondiente concesión de ocupación del dominio público. El título de ocupación se otorgará por el Servicio Periférico de Costas, pero ello no supone una centralización de competencias, ya que, otorgada la concesión de ocupación, la Administración estatal devolverá el expediente, junto con el título concesional, al órgano remitente, para que otorgue la concesión o autorización de su competencia, de cuya resolución dará traslado a aquélla. En este sentido, CALERO RODRÍGUEZ, J. R., *Régimen jurídico de las costas españolas*, Pamplona, Aranzadi, 1995, p. 801.

⁴²La Directiva IPPC se limita a prever la posibilidad del titular de la instalación de incluir en la solicitud del permiso la información presentada con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 85/337/CEE (art. 6.2) y de las autoridades competentes de tener en cuenta en la concesión o denegación del permiso toda información o conclusión pertinente obtenida en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental (art. 9.2). Sobre la articulación entre la evaluación de impacto ambiental y el control integrado de la contaminación *vid* ROSA MORENO, J., "Las evaluaciones de impacto ambiental en el ámbito comunitario y su incidencia en el derecho interno", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 153, 1997, pp. 129-137; VALENCIA MARTÍN, G., "El régimen jurídico...", *cit.*, p. 146; y FUENTES BODELÓN, F., "El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación", *cit.*, pp. 56-60.

⁴³La Directiva IPPC, en su art. 1, prevé que "La presente Directiva tiene por objeto..., sin perjuicio de las disposiciones de la Directiva 85/337/CEE, y de las otras disposiciones comunitarias en la materia". El considerando 10 de la Exposición de motivos establece que "... las disposiciones de la presente Directiva se aplicarán sin perjuicio de las disposiciones de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985,

97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente⁴⁴, prevé en su art. 2 bis que "Los Estados miembros podrán establecer un procedimiento único para cumplir los requisitos de la presente Directiva y los requisitos de la directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación". Mediante el establecimiento de mecanismos de articulación de ambas técnicas se solventarían los problemas que se habían planteado para coordinar la legislación de impacto ambiental con la de actividades clasificadas⁴⁵. A la hora de diseñar estos mecanismos de coordinación, deberá tenerse en cuenta también la problemática competencial, ya que la elaboración de la declaración de impacto ambiental que deberá realizar el órgano ambiental, en unos casos corresponderá a la Administración estatal y, en otros, a la autonómica, dependiendo de cuál sea la Administración Pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto⁴⁶.

Lo anteriormente expuesto nos puede ilustrar acerca de las dificultades para integrar en una autorización única las diversas autorizaciones sectoriales residenciadas en Administraciones diferentes, y a su vez, la dificultad para coordinar éstas con otras técnicas, como la evaluación de impacto ambiental u otras intervenciones de otras Administraciones sectoriales.

Si bien la integración de todas las autorizaciones ambientales que son de competencia autonómica en una única autorización, no debería representar una gran problemática, al recaer en la misma Administración -si bien en órganos diversos- su competencia (aunque evidentemente requeriría un esfuerzo importante para articular procedimientos de coordinación interna para la consecución de la autorización o permiso integral, dada la dispersión de competencias existente en materia de medio ambiente)⁴⁷, los problemas van a

relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente".

⁴⁴DOCE L núm. 73, de 14 de marzo de 1997 y DOCE L núm. 175, de 5 de julio de 1985.

⁴⁵Esta cuestión únicamente había recibido una solución provisional a través del apartado d) de la Disposición adicional Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, de acuerdo con el cual "En materia de actividades clasificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, el proyecto técnico y la Memoria descriptiva a que se refiere el art. 29 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, contendrán preceptivamente el Estudio de Impacto Ambiental, que se someterá al procedimiento administrativo de evaluación establecido en el presente Reglamento de forma previa a la expedición de la licencia municipal, siempre que se trate de actividades contempladas en el anexo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio".

⁴⁶*Vid.* Sentencia del TC 13/1998, de 22 de enero (BOE núm. 47, suplemento, de 24 de febrero de 1998; ponente: Excmo. Sr. D. Álvaro Rodríguez Bereijo).

⁴⁷En estos supuestos, VALENCIA MARTÍN, G., "El régimen jurídico...", *cit.*, considera que la coordinación de estas autorizaciones "debería conducir lógicamente a su integración en un verdadero permiso 'único' expedido por una única autoridad" (p. 150). Algunas Comunidades Autónomas ya han optado por la integración de las diversas autorizaciones que son de competencia autonómica en un único permiso expedido por una única autoridad administrativa. Éste es el caso de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de protección ambiental, de la Región de Murcia (BORMU núm. 78, de 3 de abril de 1995), cuyo art. 8.2, anticipándose a la aprobación de la Directiva IPPC, establece que "La tramitación administrativa de la evaluación y calificación ambiental se unificará con el resto de autorizaciones ambientales que conceda la Administración regional", con el objeto, tal y como se establece en la Exposición de Motivos de conseguir "la simplificación de trámites en relación a las autorizaciones ambientales".

acrecentarse cuando deban integrarse autorizaciones de competencia local y estatal. Nos referimos concretamente al caso de las autorizaciones de vertido en cuencas intercomunitarias, cuya competencia de otorgamiento corresponde a la Administración estatal, concretamente a las Confederaciones Hidrográficas, y al caso de las autorizaciones de vertidos a sistema de saneamiento otorgadas por la Administración local, además de la tradicional competencia municipal para el otorgamiento de las licencias de actividades clasificadas. Es precisamente en materia de aguas donde, por la específica distribución de competencias que opera, se van a plantear mayores dificultades a la hora de conseguir una integración efectiva de las autorizaciones de vertido en el procedimiento de intervención integral.

En consecuencia, la aplicación de la Directiva IPPC en nuestro país suscita una enorme complejidad por la pluralidad de Administraciones Públicas intervinientes. Es éste uno de los obstáculos más importantes a superar. Ahora bien, en todo caso, la instauración del enfoque integrado de la contaminación y la introducción del permiso ambiental integrado deberán hacerse dentro del respeto al marco competencial establecido. Por lo tanto, utilizando palabras de DELGADO PIQUERAS *"cualquier fórmula de simplificación, coordinación y unificación administrativas debe evitar un vaciamiento competencial de los poderes territoriales, aunque alguna erosión ha de resultar inevitable para cambiar la realidad existente. Éste es el principal, y no pequeño, escollo a salvar con suma delicadeza"*⁴⁸.

Esta circunstancia nos ha llevado a plantearnos las perspectivas posibles para la integración de las autorizaciones de vertido en el permiso ambiental integrado. Dedicamos el apartado siguiente a esta cuestión, de enorme trascendencia para la temática que nos ocupa.

También ha seguido una opción similar la Ley del País Vasco 3/1998, de 27 de febrero, de protección del medio ambiente (BOPV núm. 59, de 27 de marzo de 1998), cuyo art. 39 (titulado ilustrativamente "control integrado de la contaminación") dispone en su apartado primero que "Con el fin de lograr una correcta ordenación de las actividades con incidencia en el medio ambiente y en aras asimismo de hacer efectivo el principio de control integrado de la contaminación, y en el supuesto de intervención de varios órganos competentes, se impulsará la adopción de todas aquellas medidas necesarias para coordinar los procedimientos administrativos destinados a la obtención de las licencias y autorizaciones contempladas en la normativa sectorial medioambiental, así como las condiciones que en las mismas se impongan"; y en el apartado segundo "Asimismo, en aquellas materias competencia del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma se impulsará por éste la refundición de las autorizaciones y procedimientos contemplados en la legislación sectorial de medio ambiente". En la intervención del Consejero vasco de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente -Francisco José Ormazábal- en una Mesa Redonda sobre las "Consecuencias de la aplicación de la directiva en el sistema administrativo español", organizada por la Fundación Entorno Empresa y Medio Ambiente, sobre el entonces aún anteproyecto de ley de protección del medio ambiente del País Vasco, se pone de manifiesto la necesaria cooperación administrativa para conseguir la autorización o permiso integral y señala cómo esta coordinación administrativa se contempla en el anteproyecto bajo dos premisas: "Una primera, la refundición de las autorizaciones y procedimientos administrativos contemplados en la legislación sectorial del medio ambiente, dependientes del órgano ambiental de la comunidad autónoma del País Vasco. Por otra parte, la coordinación de los distintos procedimientos administrativos tanto de obtención de licencias o autorización, como de inspección y fiscalización del cumplimiento de las determinaciones establecidas en la prolija normativa ambiental, dependientes de los distintos órganos administrativos estructurados en nuestra comunidad autónoma" (*La nueva directiva sobre prevención y control integrado de la contaminación*, Club de Debate de la Fundación Entorno, Fundación Entorno Empresa y Medio Ambiente, 1997, p. 50).

⁴⁸DELGADO PIQUERAS, F., "La Directiva 96/61/CE...", *cit.*, p. 24.

IX.3. Perspectivas para la integración de los vertidos en el permiso ambiental integrado

A continuación analizaremos algunas de las vías que pueden servir para conseguir la incardinación de las autorizaciones de vertido en aguas continentales en el sistema de control integrado de la contaminación, con el objeto de hacer realidad la aspiración que lo guía: la consecución de una autorización ambiental integrada. Para ello, indagaremos en primer término, las escasas previsiones al respecto contenidas en la Directiva IPPC, con la finalidad de extraer algunas pautas que puedan servirnos de orientación a la hora de elaborar propuestas a nivel interno (apartado IX.3.1). En segundo lugar, en el marco proporcionado por la Directiva IPPC, nos plantearemos las vías posibles que se abren en nuestro ordenamiento jurídico para la incardinación de las autorizaciones de vertido en la autorización ambiental integrada (apartado IX.3.2). En tercer lugar, nos aproximaremos a una experiencia pionera en el Estado Español: la LIIAA (apartado IX.3.3). En cuarto lugar, veremos cuál es la solución apuntada en la reciente LPCIC (apartado IX.3.4).

IX.3.1. Las escasas pautas ofrecidas por el Derecho comunitario: la exigencia de coordinación interadministrativa

En el apartado anterior hemos apuntado las dificultades que supone el actual sistema de reparto competencial en materia ambiental en orden a la puesta en funcionamiento de un permiso ambiental integrado. Ante la constatación de tales dificultades, creemos conveniente adentrarnos en un análisis detallado de la Directiva IPPC con el objeto de determinar si en ella podemos encontrar algunas pautas o directrices que puedan aportar luz en el momento de abordar esta problemática a nivel interno.

Como es de sobras conocido, las relaciones entre el Derecho comunitario y el Derecho interno están presididas por el principio de autonomía institucional y procedimental de los Estados Miembros. Como ha puesto de relieve ALONSO GARCÍA *"según el principio de autonomía institucional y procedimental en la ejecución del Derecho comunitario, proclamado por el Tribunal de Justicia, cuando una norma comunitaria confía a las autoridades nacionales la adopción de medidas necesarias para su aplicación, son las propias normas de Derecho interno las que determinan cuál es en cada caso concreto la autoridad nacional encargada de actuar y el instrumento a través del cual debe manifestarse tal actuación"*⁴⁹. De este modo, los Estados miembros tienen amplia libertad para decidir los mecanismos organizativos y procedimentales a través de los cuales van a aplicar el Derecho comunitario. Sin embargo, no puede obviarse que este principio se ve progresivamente sometido a diferentes modulaciones y excepciones. A menudo, las medidas materiales que deben adoptarse en ejecución del Derecho comunitario requieren determinadas medidas institucionales y organizativas, sin las cuales se frustraría el objetivo que se pretende alcanzar.

Además, como reiteradamente ha señalado la jurisprudencia del TC, la integración de España en la Comunidad Europea no altera el sistema de reparto de competencias que resulta del bloque de la constitucionalidad, de tal manera que son las normas de Derecho

⁴⁹ALONSO GARCÍA, R., "La ejecución normativa del derecho comunitario europeo en el ordenamiento español", en *Revista de Administración Pública*, núm. 121, 1990, pp. 213-214.

interno las que exclusivamente habrá que tomar en cuenta para resolver los posibles conflictos competenciales que puedan plantearse en el momento de la ejecución y aplicación de normas comunitarias⁵⁰. Esta doctrina jurisprudencial es plenamente conforme con la jurisprudencia del TJCE, que no impone una solución determinada al problema de la ejecución interna del Derecho comunitario, sino que, en principio, respeta la que se derive del sistema constitucional de cada Estado miembro, en virtud del principio de autonomía institucional y procedimental.

En el caso del control integrado de la contaminación, aunque la Directiva IPPC, en principio, únicamente está llamada a establecer a nivel comunitario las disposiciones esenciales para la definición de un enfoque integrado de la contaminación industrial, dejando totalmente a los Estados miembros la elección de los medios para poner en práctica estas disposiciones (por ejemplo, la organización que deben adoptar las autoridades competentes, el número de decisiones incluidas en un permiso,...), también desarrolla algunos aspectos competenciales y procedimentales. Por ello, no existe una absoluta libertad institucional y procedimental para disponer su cumplimiento. Así, la Directiva regula el contenido de las solicitudes del permiso integrado, la forma y condiciones del permiso, los mecanismos de participación pública en el procedimiento de concesión del permiso y, sobre todo, por lo que aquí nos interesa, algunas cuestiones en relación a las autoridades competentes.

La Directiva IPPC admite que puedan existir diferentes autoridades u organismos implicados en el otorgamiento del permiso ambiental integrado⁵¹. En este caso, será necesario establecer mecanismos de coordinación interadministrativa que garanticen un enfoque integrado efectivo entre todos los órganos competentes. En este sentido, el art. 7⁵², bajo el sugerente epígrafe de "Enfoque integrado en la concesión de permisos", establece que *"Al objeto de garantizar un enfoque integrado efectivo entre todas las autoridades competentes con respecto al procedimiento, los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para coordinar plenamente el procedimiento y las condiciones de autorización cuando en dicho procedimiento intervengan varias autoridades competentes"*⁵³. Además, la

⁵⁰Vid, entre otras, las Sentencias del TC 252/1988, de 20 de diciembre (BOE de 13 de enero de 1989; ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Rubio Llorente); 236/1991, de 12 de diciembre (BOE de 15 de enero de 1992, rectificación de errores en BOE núm. 38, de 13 de febrero de 1992; ponente: Excmo. Sr. D. Eugenio Díaz Eimil); 79/1992, de 28 de mayo (BOE de 16 de junio de 1992, rectificación de errores en BOE núm. 247, de 14 de octubre de 1992; ponente: Excmo. Sr. D. Álvaro Rodríguez Bereijo); y 80/1993, de 8 de marzo (BOE de 15 de abril de 1993, rectificación de errores en BOE núm. 147, de 21 de junio de 1993; ponente: Excmo. Sr. D. Vicente Gimeno Sendra).

⁵¹Así se desprende de la definición de "autoridad competente" recogida en el apartado 8) del art. 2 Directiva IPPC: "la autoridad, autoridades u organismos que, en virtud de la legislación de los Estados miembros, sean responsables del cumplimiento de las tareas derivadas de la presente Directiva".

⁵²Vid. también el considerando 14 de la Directiva IPPC, el cual establece que *"la plena coordinación del procedimiento y de las condiciones de autorización entre las autoridades competentes contribuirá a alcanzar el nivel máximo de protección del medio ambiente en su conjunto"*.

⁵³Durante todo el proceso de tramitación de la Directiva IPPC subyace una importante preocupación por la coordinación interadministrativa en aras a la consecución efectiva del objetivo último que guía todo el sistema: el permiso ambiental integrado. En efecto, ya en la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación [COM (93) 423 final, Bruselas, 14 de septiembre de 1993], presentada por la Comisión en el año 1993, la Comisión establecía que *"La Directiva no intenta imponer una estructura institucional para toda la Comunidad, ya que las medidas que dan resultado en un*

Directiva IPPC no impone que el permiso ambiental integrado sea una autorización única, sino que, junto a esta posibilidad, admite que pueda consistir en varias autorizaciones, en cuyo caso será necesaria la coordinación de las mismas.

En consecuencia, la propia Directiva recoge una exigencia de coordinación interadministrativa, en el caso de que sean varias las autoridades administrativas competentes, aunque se limita precisamente a eso y no impone una concreta forma de coordinación⁵⁴. Serán los Estados miembros, los que, de acuerdo con su sistema jurídico interno determinen el mecanismo de coordinación a utilizar. Pero lo verdaderamente importante es que esta coordinación va a ser preceptiva, por la necesidad de establecimiento de un procedimiento integrado para el otorgamiento del permiso ambiental contemplado en la Directiva⁵⁵. Ello nos obliga a acudir a nuestro ordenamiento jurídico para analizar las posibilidades que ofrece en cuanto al establecimiento de una autorización integrada y una simplificación administrativa conducente a la tan deseada ventanilla única en materia

país pueden no ser adecuadas en otro, debido a las diferencias, entre otras cosas, en las estructuras jurídicas y administrativas de cada país. La Directiva establece tan sólo un mínimo de disposiciones que deben seguirse y ofrece a los Estados miembros flexibilidad para adaptar estas disposiciones a las circunstancias nacionales y locales. No obstante, la Directiva establece que deben coordinarse los diferentes organismos gubernamentales a los que la ley confiere responsabilidades en relación con una instalación. Si esta coordinación se da en una fase avanzada, se facilitará la toma de decisiones conjunta" (p. 12). Es más, la Comisión señalaba que el procedimiento de autorización más eficaz (aparte de la existencia de un único organismo) era el nombramiento de una autoridad principal que se encargase de servir de enlace entre el titular y los demás organismos con competencias en relación con la instalación. Por ello, exigía en el art. 6 de su Propuesta la designación de una autoridad principal para coordinar el procedimiento de concesión de permisos (p. 41). Esta propuesta se justificaba de la siguiente manera: "El artículo 6 deja claro que la directiva no obliga a la creación de un único organismo ambiental en cada Estado miembro. La solución propuesta es que los Estados miembros nombren (cuando no exista ya un organismo único) una autoridad principal responsable de todas las instalaciones o de determinados tipos de instalaciones (por ejemplo, un organismo que se ocupe de la contaminación atmosférica si se considera que el impacto principal de la instalación tendrá lugar en la atmósfera). Esto no afecta al derecho de otras autoridades competentes de establecer requisitos en el permiso" (p. 18 de la Propuesta). También el Consejo en la Posición Común (CE) núm. 9/96, aprobada el 27 de noviembre de 1995, ha destacado "la importancia que debe otorgarse tanto a la coordinación del procedimiento como a las condiciones de autorización cuando intervienen varias autoridades competentes" [Posición Común (CE) núm. 9/96, aprobada por el Consejo el 27 de noviembre de 1995, con vistas a la adopción de la Directiva 96/.../CE del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación (96/C 87/02). DOCE-C núm. 87, de 25 de marzo de 1996, p. 25]. Finalmente, el texto de la Directiva definitivamente aprobado no ha recogido esta exigencia de nombramiento de una autoridad principal para coordinar el procedimiento de concesión de permisos.

⁵⁴Esta escueta referencia contenida en el art. 7 Directiva IPPC ha sido objeto de crítica por FUENTES BODELÓN, F., "El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación", *cit.*, en cuya opinión "el enfoque integrado debe tener mayores apoyos que la escueta referencia a la coordinación del art. 7" (p. 84). En su opinión, el enfoque integrado dará título a un art. 7 sobre procedimiento "para que informe de alguna manera la tramitación y que excede notablemente el concepto de coordinación normal, por otra parte, en la organización administrativa" (p. 49).

⁵⁵Así lo pone de relieve ORTEGA ÁLVAREZ, L., "La organización administrativa del medio ambiente", en ORTEGA ÁLVAREZ, L., *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Valladolid, Lex Nova, 1998, pp. 111-112. Para DELGADO PIQUERAS, F., "La Directiva 96/61/CE...", *cit.*, p. 24, la coordinación interadministrativa exigida en la Directiva IPPC constituye un imperativo absoluto. Por su parte, PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., "La Directiva relativa a la prevención y control integrado de la contaminación (IPPC) 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre: su contenido", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 182, 2000, p. 191, señala cómo la Directiva IPPC impone dos condiciones de cumplimiento insoslayable: la coordinación de las diferentes autoridades en el procedimiento y la coordinación en las propias condiciones de la autorización.

ambiental. En particular, esta cuestión cobra una relevancia extraordinaria para los vertidos en aguas continentales, cuya integración en el permiso ambiental IPPC se augura ya compleja, por cuanto concurren en esta materia competencias estatales, autonómicas y locales. Será necesario, por tanto, efectuar algunas reflexiones en torno a cómo podría articularse el permiso ambiental integrado en nuestro ordenamiento jurídico, dentro del respeto al reparto competencial consagrado en la CE y en los diferentes EEAA; y, en particular, respecto a las vías posibles que podrían abrirse para la integración de las autorizaciones de vertido en este permiso.

IX.3.2. La articulación del permiso ambiental integrado en España. Vías posibles de integración de las autorizaciones de vertido

El permiso ambiental integrado constituye, como ya hemos apuntado, uno de los instrumentos centrales de la regulación contenida en la Directiva IPPC. La necesaria transposición de esta Directiva en España plantea el interrogante de cómo va a producirse su incorporación en nuestro ordenamiento jurídico, máxime si tenemos en cuenta que, en todo caso, deben mantenerse las competencias de las Administraciones públicas y órganos implicados. La cuestión estriba en resolver cómo llegar a un procedimiento para obtener la autorización ambiental integrada que sea respetuoso con las competencias estatales, autonómicas y locales y que permita la participación de todos estos niveles de intervención administrativa.

Llegados a este punto, conviene señalar la necesidad de articular mecanismos de colaboración y coordinación interadministrativa. El establecimiento de técnicas de este tipo se incardina plenamente en las previsiones del art. 7 Directiva IPPC. Además, es plenamente necesario en nuestro sistema constitucional para articular las competencias de las diferentes Administraciones Públicas, más aún en materia ambiental, dado su carácter horizontal y su interrelación con otros sectores materiales de la acción pública. El TC se ha pronunciado reiteradamente acerca de la necesidad de instaurar fórmulas de colaboración interadministrativa, especialmente en el caso de competencias compartidas, para evitar su ejercicio por parte de una Administración Pública exclusivamente desde la consideración de la estricta separación con respecto a las restantes partes del poder público administrativo⁵⁶. En la actualidad, tanto la LRJAP como la LBRL prevén un amplio elenco de técnicas de relación interadministrativa que podrían ser útiles en estos supuestos⁵⁷.

La colaboración y la coordinación interadministrativa se erigen en la clave para la introducción del control integrado de la contaminación en nuestro país, por cuanto permitirán conjugar la exigencia de un procedimiento integrado para la consecución de la autorización IPPC con el necesario respeto de competencias de los diferentes poderes territoriales. Esta actuación conjunta de las diferentes Administraciones, del todo necesaria, podría articularse a través de diferentes fórmulas: intercambio de información, creación de órganos colegiados en el que haya representantes de todas las Administraciones, informes previos de carácter vinculante, coordinación procedimental (tramitación por una Administración de un expediente cuya resolución corresponde a otra)...

⁵⁶Vid, por ejemplo, la STC 27/1987, de 27 de febrero (BOE de 24 de marzo de 1987; ponente: Excm. Sra. D^a Gloria Begué Cantón), fundamento jurídico 2º.

⁵⁷Vid. arts. 3 y 4 a 10 LRJAP, modificados por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y 55 a 62 LBRL.

De acuerdo con la definición de "permiso" recogida en la Directiva IPPC, el permiso ambiental integrado podría consistir en una única autorización o en varias autorizaciones. De ahí que existan diferentes modelos que podrían tener cabida en el marco proporcionado por el Derecho comunitario. De entrada, podrían plantearse dos opciones para la instauración del permiso ambiental integrado en España:

-Establecimiento de un sistema de prevención y control que integre en una única resolución de la Administración competente las autorizaciones sectoriales en materia de medio ambiente. En este modelo, cada una de las autorizaciones sectoriales perdería su identidad como tal y, por lo tanto, su autonomía e independencia, para pasar a formar parte del contenido de dicha resolución única.

-Establecimiento de un sistema de coordinación de las autorizaciones sectoriales en un procedimiento único, respetando, en la medida de lo posible, su naturaleza e identidad. De este modo, el permiso integrado vendría a constituir una suma de resoluciones, con la novedad de la incorporación al esquema existente del procedimiento de ventanilla única.

De la combinación de estos dos modelos podríamos extraer un tercero, en el que la opción fuese integrar algunas de las autorizaciones sectoriales ambientales existentes en una única autorización ambiental, que debería coordinarse con el resto de autorizaciones ambientales que no conformasen esta autorización. Ésta ha sido la opción finalmente acogida por el legislador estatal con motivo de la transposición de la Directiva IPPC.

El primer modelo permitiría, para las instalaciones sometidas al sistema IPPC, aunar en una única autorización ambiental integrada las diferentes autorizaciones y controles ambientales exigibles de acuerdo con la legislación sectorial. Esta opción podría, sin embargo, encontrar grandes trabas por parte de las Administraciones Públicas, siempre reacias a ceder su protagonismo en el otorgamiento de determinadas licencias en favor de otros entes. En relación al segundo, creemos que, al mantener las diferentes autorizaciones sectoriales su independencia, se correría el riesgo de transformar la resolución sobre la autorización ambiental en una simple suma de decisiones sólo formalmente coordinadas, frustrándose el objetivo de prevención y control integrados de la contaminación perseguido. En cuanto al tercero, el principal tema que plantearía sería clarificar qué criterio se seguirá para decidir qué autorizaciones se integran en la autorización ambiental y pierden, por tanto, su entidad, y cuáles se coordinan y mantienen su independencia.

Sin duda, la opción más acorde y respetuosa con la finalidad de prevención y control integrado de la contaminación que inspira la Directiva IPPC es la primera⁵⁸. Sin embargo, no puede ocultarse que es también la más compleja de llevar a la práctica. La implantación de este sistema exigiría, en primer lugar, designar cuál va a ser el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada. De las posibles alternativas que podrían plantearse, creemos que la más adecuada sería atribuir el protagonismo en esta materia y, por ende, la competencia de otorgamiento de esta autorización a un órgano de la Administración autonómica -preferentemente incardinado en la Administración ambiental-,

⁵⁸Así lo ponen de relieve HERRERA FERNÁNDEZ, E., "Reto y novedad...", *cit.*, pp. 1668-1669 y ARTOLA GONZÁLEZ, M., "Análisis de la Directiva 96/61 y de su transposición al ordenamiento español", comunicación presentada a la Mesa "La Transposición de la Directiva IPPC", III Congreso Nacional de Derecho Ambiental, Barcelona, 24, 25 y 26 de noviembre de 1999, p. 7.

sin perjuicio de que deba canalizarse debidamente la participación de la Administración estatal y local⁵⁹. Son las Comunidades Autónomas las que, de acuerdo con el art. 148.1.9 CE disponen de la competencia sobre "la gestión en materia de protección del medio ambiente" y las que, además, concentran la competencia de otorgamiento de buena parte de autorizaciones ambientales -vertidos en cuencas intracomunitarias, vertidos de tierra a mar, producción y gestión de residuos, emisiones a la atmósfera-.

En segundo lugar, un sistema como éste exigiría arbitrar fórmulas de colaboración y coordinación interadministrativa que permitiesen la participación de la Administración estatal y local en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada. Se salvaguardarían, de este modo, sus competencias, así como las de otros órganos de la Administración autonómica -diferentes al competente para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada-, que retuviesen alguna competencia en la materia. La cuestión más espinosa sería la de integración, tanto de las autorizaciones de vertido en cuencas intercomunitarias -de competencia estatal- y de vertidos indirectos a sistema de saneamiento local -de competencia local-, como de la licencia de actividades clasificadas -de competencia local-. Creemos que la solución pasaría por la transformación de estas autorizaciones sectoriales en informes preceptivos y vinculantes para el órgano autonómico encargado de tomar la decisión de la autorización ambiental integrada.

Teniendo presente la necesidad de coordinación interadministrativa, en aras a la instauración efectiva del permiso ambiental integrado en España, consideramos que es una solución constitucionalmente válida la integración de las competencias de las diversas Administraciones a través de los procedimientos conjuntos, por la vía de la emisión de informes vinculantes, que en determinados casos, pueden ser un instrumento legítimo para conjugar diferentes intereses que deban hacerse efectivos sobre un mismo objeto. En efecto, los procedimientos conjuntos permiten la intervención de diversas Administraciones Públicas con competencia sobre una materia en un mismo procedimiento. Con ello, se produce una estrecha interrelación de las actuaciones que corresponden a las diversas Administraciones implicadas, estableciéndose interdependencias entre las actuaciones de las mismas. El informe se erige, así, en un instrumento que permite articular el principio de coordinación y tomar en consideración todos los intereses públicos implicados⁶⁰.

⁵⁹En este sentido, BETANCOR RODRÍGUEZ, A. "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*, pp. 1005-1006 y p. 1009, y DELGADO PIQUERAS, F., "La Directiva 96/61/CE...", *cit.*, p. 26. *Vid.* también PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M., "La Directiva...", *cit.*, p. 192. El Ministerio de Medio Ambiente, en los estudios preparatorios que se han llevado a cabo para la transposición de la Directiva IPPC en España, se planteaba también como posible solución la creación de un órgano colegiado de nueva creación, compuesto por representantes de todas las Administraciones Públicas, para la concesión del permiso único. Sin embargo, esta opción no fue bien acogida por las Comunidades Autónomas, que mostraron su interés en que el otorgamiento de la autorización integrada se realizase por un órgano inscrito en la Administración autonómica. Da cuenta de ello y de las posiciones de diferentes Comunidades Autónomas al respecto, HERRERA FERNÁNDEZ, E., "Reto y novedad...", *cit.*, pp. 1673-1674. También PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., "La Directiva...", *cit.*, pp. 191-192, apunta como posible mecanismo de coordinación administrativa la creación de un consorcio entre las distintas Administraciones involucradas, como fruto de los correspondientes convenios de colaboración.

⁶⁰PONCE SOLÉ, J., "Prevención, precaución y actividad autorizatoria en el ámbito del medio ambiente: los regímenes de autorización ambiental, licencia ambiental y comunicación previa de la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 183, 2001, p. 174.

Precisamente, esta técnica de relación interadministrativa constituiría una fórmula efectiva para conseguir la integración de las autorizaciones de vertido en cuencas intercomunitarias en el procedimiento de autorización ambiental integrada. Es más, nos atrevemos a decir que esta integración es necesaria para dar cumplimiento efectivo a la pretensión de enfoque integrado de la contaminación ambiental que viene impuesta por el Derecho comunitario. En este supuesto, la integración podría conseguirse a través de la incorporación en el procedimiento conducente a la obtención de la autorización ambiental integrada de un trámite de informe preceptivo y vinculante de la Confederación Hidrográfica correspondiente, por ser ésta la entidad que ostenta las competencias de resolución sobre las autorizaciones de este tipo de vertidos, aunque la tramitación pueda ser autonómica⁶¹. Así se ha hecho, efectivamente, en la LPCIC.

La introducción de un trámite de informe vinculante de la Administración estatal en un procedimiento tramitado por la Administración autonómica podría ser una vía para coordinar las competencias de estas dos Administraciones y así conseguir que no se frustrase el objetivo de obtención de una autorización integrada. Esta técnica se ha implantado en otros sectores ambientales, habiendo recibido, además, el respaldo del TC, por permitir la acomodación o integración de dos competencias concurrentes (estatal y autonómica) que, con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico⁶².

⁶¹Ésta es también la solución apuntada por VALENCIA MARTÍN, G., "El régimen jurídico...", *cit.*, el cual al analizar los problemas de coordinación entre la autorización estatal de vertido y las autonómicas considera que "no cabe pensar en una 'coordinación' en sentido propio entre las Administraciones estatal y autonómica, que habría de ser en favor del Estado, el cual sólo excepcionalmente dispone de una competencia así en materia ambiental. Lo que habrá que establecer son fórmulas de coordinación en sentido más genérico, como podría ser la integración de la autorización estatal de vertidos dentro de un procedimiento principal tramitado y resuelto por la Comunidad Autónoma por la vía de un informe vinculante" (p. 150). En cambio, BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Los retos de la prevención y control integrados de la contaminación: comentarios al Borrador de Anteproyecto de Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación", en *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 26, 2001, no se muestra partidario de esta opción: "(...) la autorización supone levantar un obstáculo que impide el ejercicio lícito de la actividad y no es fácilmente reconducible este control al cauce del informe; porque no se puede olvidar que la autorización es una declaración de voluntad, mientras que el informe es una declaración de juicio. Convertir el poder autorizatorio de la Administración General del Estado en un poder de informe supone, en cierta medida, una mutación competencial que debe ser valorada adecuadamente. En fondo, supone reconocer que el poder autorizatorio general o integrado y el especial (vertidos) recae en la Administración autonómica y a la Administración General del Estado le corresponde expresar un juicio técnico y legal sobre las condiciones en que el vertido pretende llevarse a cabo" (p. 6). Este autor se muestra partidario de la transferencia o la delegación de la competencia estatal a favor de la Administración autonómica en lo que a la autorización de vertidos en las cuencas intercomunitarias se refiere, como vía para conseguir la integración de ésta en la autorización ambiental única. *Vid.* p. 6. La delegación de las competencias sobre las autorizaciones de vertido en cuencas supracomunitarias ha sido también propuesta por alguna Comunidad Autónoma (Murcia, Andalucía). *Vid.* HERRERA FERNÁNDEZ, E., "Reto y novedad...", *cit.*, pp. 1673-1674. Por su parte, DELGADO PIQUERAS, F., "La Directiva 96/61/CE...", *cit.*, pp. 26-27, propone, como vía para integrar las autorizaciones de vertido en cuencas intercomunitarias en la autorización ambiental integrada el apoderamiento directo a las Comunidades Autónomas para decidir sobre las mismas, poder que ya tienen para el otorgamiento de las autorizaciones de vertidos en cuencas intracomunitarias y de vertidos desde tierra al mar. En su opinión, "(...) bastaría con que la Ley básica que trasponga la Directiva IPPC corrija la Ley de Aguas y se efectúen los trasposos de servicios correspondientes a las Regiones, sin necesidad de mayores reformas estatutarias ni transferencias" (p. 27).

⁶²Como pone de relieve GALERA RODRIGO, S., *La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales*, Madrid, Montecorvo, 2001, pp. 54-55, la potenciación de la utilización de los informes como mecanismo de articulación de competencias concurrentes obedece a una doble causa: por

Nos referimos concretamente al art. 112 LC -cuya constitucionalidad ha sido declarada en la Sentencia 149/1991, de 4 de julio-, que, con una clara voluntad de integrar las competencias estatales sobre el litoral -basadas en el art. 149.1.23 CE- y las competencias autonómicas -sobre ordenación del territorio y urbanismo- y locales -urbanismo- establece que corresponde a la Administración del Estado emitir informe con carácter preceptivo y vinculante en diversos supuestos (planes y normas de ordenación territorial o urbanística y su modificación o revisión, en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y de las normas que se dicten para su desarrollo y aplicación; planes y autorizaciones de vertidos industriales y contaminantes al mar desde tierra...). El TC ha entendido que en estos casos el carácter vinculante de tales informes convierte de hecho la aprobación final

"en un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas y esa concurrencia necesaria sólo es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia" [fundamento jurídico 7º.A.c)].

También puede mencionarse la Sentencia 243/1993, de 15 de julio, que en un supuesto donde se discutía la coordinación entre las competencias sectoriales autonómicas y las competencias estatales de aguas el TC ha confirmado la idoneidad de una modalidad de ejercicio coordinado de las mismas. Se discutía en esta ocasión el carácter previo que debía tener la intervención de la Comunidad Autónoma de Asturias -con base en su competencia sobre pesca fluvial- en relación con el otorgamiento de una concesión para un aprovechamiento hidroeléctrico, negado, en el caso concreto, por la Administración estatal. Señalaba el TC que

"el único modo de garantizar el ejercicio de la competencia autonómica sobre pesca fluvial y los ecosistemas en los que ésta se desarrolla estriba en que la intervención autonómica en el procedimiento de otorgamiento de concesiones... preceda al acto de otorgamiento. Concretamente, a tenor de la legislación vigente, esa garantía radica en que los informes preceptivos sobre preservación de los recursos piscícolas y ecosistemas fluviales sean previos al otorgamiento de las referidas concesiones. De este modo, al otorgar las concesiones podrá imponerse a las mismas el cumplimiento de las condiciones fijadas por la Comunidad Autónoma competente (pasos de diques o presas, caudales mínimos de aguas, etc.), en orden a asegurar que los aprovechamientos de agua no pongan en peligro la riqueza piscícola y los ecosistemas en los que se desarrolla" (fundamento jurídico 4º).

En la Sentencia 40/1998, de 19 de febrero⁶³, recaída sobre la Ley de Puertos del Estado y de Marina Mercante, el TC ha vuelto a tener ocasión de referirse a la técnica del informe vinculante:

"Como ya hemos señalado en anteriores ocasiones, 'la técnica del informe favorable simplifica la tramitación, en términos análogos a la importante regla de racionalización que dispone el art. 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo (se aludía, evidentemente, en la Ley de 1958, evitando tener que seguir dos procedimientos separados y facilitando la colaboración entre las Administraciones estatal y autonómica para el cumplimiento de sus distintos fines" [STC 149/1991, fundamento jurídico

una parte, al reconocimiento constitucional de autonomía a favor de los entes territoriales; por otra, a las exigencias de eficacia y coordinación que establece la CE como principios informantes de la acción administrativa, evitando la pluralidad de procedimientos.

⁶³BOE de 17 de marzo de 1998, corrección de errores en BOE núm. 137, de 9 de junio de 1998; ponente: Excmo. Sr. D. Pedro Cruz Villalón.

4º, D), a), a')] (...) el sistema busca una solución coordinada de los intereses en juego y, en sí mismo, es respetuoso con el orden constitucional de competencias" (fundamento jurídico 38º).

En cuanto a la integración de las autorizaciones de vertido cuya competencia es local en la autorización ambiental integrada consideramos que también podría efectuarse a través de la vía de un informe preceptivo y vinculante, a emitir en el procedimiento autorizatorio cuya resolución corresponda a la Comunidad Autónoma. Ésta es la solución que adopta la LIIAA⁶⁴. Bajo nuestro punto de vista, esta fórmula no atentaría contra la autonomía local, constitucionalmente garantizada, toda vez que se salvaguardaría el poder decisorio de la Administración local, a través de la consideración de este informe como vinculante. En la Sentencia 40/1998, de 19 de febrero, el TC ha admitido la constitucionalidad de la sustitución de la licencia urbanística municipal por un trámite de informe previo para las obras de construcción o conservación portuarias en sentido estricto:

"(...) no puede (...) colegirse que la intervención del municipio en los casos de ejecución de obras que deben realizarse en su término tenga que traducirse, sin excepción alguna, en el otorgamiento de la correspondiente licencia urbanística. Es cierto que, como dispone el art. 84.1,b) LBRL, esa será la solución normal por lo que a la actividad de los ciudadanos se refiere, e incluso deberá ser también la regla general en el caso de obras que deban realizarse por otras Administraciones, pero no puede considerarse que atente contra la autonomía que garantiza el art. 137 CE el que el legislador disponga que, cuando existan razones que así lo justifiquen, la intervención municipal se articule por medio de otros procedimientos adecuados para garantizar el respeto a los planes de ordenación urbanística. En efecto (...), el art. 19 LPMM sustrae al control preventivo municipal 'las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en dominio público portuario por las Autoridades Portuarias' (apartado 3). No obstante, la Ley no excluye la intervención del municipio, el cual debe emitir un informe sobre la adecuación de tales obras al plan especial de ordenación del espacio portuario (apartado 1). Se garantiza, por tanto, la intervención del ente local tal y como exige la garantía institucional de la autonomía municipal, por lo que no puede apreciarse un menoscabo ilegítimo de la misma" (fundamento jurídico 39º).

Creemos que la transformación, en estos casos, de las autorizaciones de vertido en informes preceptivos y vinculantes es plenamente respetuosa con las competencias estatales y locales. El carácter vinculante del informe garantiza, en todo caso, la competencia de las Confederaciones Hidrográficas y de las Administraciones locales. A la resolución de autorización deberán incorporarse las determinaciones que resulten de los informes vinculantes emitidos por los órganos competentes. Es más, el carácter negativo o desfavorable de estos informes impediría la concesión del permiso ambiental integrado. Por lo tanto, estos informes no constituyen un mero ejercicio de la función consultiva, sino que enmascaran una auténtica potestad decisoria⁶⁵. Ahora bien, en la medida en que este informe vinculante, emitido por la Administración estatal o local, tiene un contenido claramente decisorio, debería ser susceptible de impugnación separada, sin tener que esperar a la resolución final del procedimiento. En efecto, estos informes pueden conceptuarse como actos de trámite y, aunque con carácter general, estos actos no son

⁶⁴Sobre esta Ley, *vid. infra* el apartado IX.3.3 de este mismo capítulo.

⁶⁵En la misma línea, GALERA RODRIGO, S., "La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales", *cit.*, p. 59.

impugnables, la nueva Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y la LRJAP, modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero, permiten la impugnación de los actos de trámite, además de en los dos supuestos clásicos (actos que producen indefensión o determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento), en aquellos casos en que "deciden directa o indirectamente el fondo del asunto" -categoría en la cual se encuadrarían los informes de que venimos hablando- o que "producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos"⁶⁶.

En cuanto a la licencia de actividades clasificadas, consideramos que podría plantearse su absorción por la autorización ambiental integrada autonómica, cuando se trate de una actividad sujeta a la Directiva IPPC, siempre y cuando se garantice adecuadamente la participación local en el procedimiento⁶⁷. Esta participación podría canalizarse a través de diferentes instrumentos: registro de la solicitud por parte de los Ayuntamientos; posibilidad de hacer alegaciones a la propuesta de resolución; emisión de un informe municipal en asuntos de su competencia, preceptivo y vinculante, que se incorpore a la resolución... Esta opción, seguida por la LIIAA, no ha sido acogida, sin embargo, por la LPCIC.

En nuestra opinión, el sistema descrito constituiría un modelo viable para la instauración del permiso ambiental integrado en España y para la incardinación en el mismo de las autorizaciones de vertido, que permitiría hacer realidad la idea de prevención y control integrados de la contaminación. Sin embargo, como ya hemos apuntado, no es éste el único modelo posible. A la hora de transponer la Directiva IPPC se han barajado otras opciones, como la coordinación de las autorizaciones sectoriales en un procedimiento único⁶⁸ o la opción por un sistema mixto (integración únicamente de algunas de las autorizaciones sectoriales ambientales -fundamentalmente, las de competencia autonómica- y coordinación con el resto de autorizaciones ambientales)⁶⁹. Veamos, a continuación, cuál ha sido el modelo elegido, tanto en la LIIAA, como en la LPCIC.

IX.3.3. Una experiencia pionera: la solución adoptada por la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental

Anticipándose a la transposición de la Directiva IPPC por parte del Estado español, el Parlamento catalán ha aprobado la LIIAA⁷⁰, cuyo Reglamento de desarrollo se ha adoptado

⁶⁶Arts. 25.1 LJCA (BOE núm. 167, de 14 de julio de 1998) y 107.1 LRJAP, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

⁶⁷En este sentido, DELGADO PIQUERAS, F., "La Directiva 96/61/CE...", *cit.*, p. 26.

⁶⁸*Vid.* HERRERA HERNÁNDEZ, E., "Reto y novedad...", *cit.*, pp. 1674-1675.

⁶⁹En este modelo, la autorización de vertido en cuencas supracomunitarias y la licencia de actividades clasificadas mantendrían su propia sustantividad e independencia, sumándose a la resolución sobre el permiso ambiental integrado. Únicamente sería necesario coordinarlas con respecto a este último. En relación a las autorizaciones de vertido en cuencas supracomunitarias, el mecanismo de coordinación podría ser condicionar el otorgamiento del permiso ambiental integrado a su previa obtención por parte del titular de la instalación. Por su parte, la autorización ambiental integrada debería preceder al otorgamiento de la licencia municipal de actividades clasificadas.

⁷⁰La Ley 1/1999, de 13 de febrero (DOGC núm. 2861, de 6 de abril de 1999) pospuso la entrada en vigor inicialmente prevista para la LIIAA, al 30 de junio de 1999. Posteriormente, la Ley 13/2001, de 13 de julio (DOGC núm. 3437, de 24 de julio de 2001), ha modificado las Disposiciones transitorias 2ª y 3ª LIIAA. Sobre la LIIAA, *vid.* CHOY TARRÉS, A., *L'autorització i la llicència ambiental: especial referència a la gestió municipal*, Barcelona, Bayer Hermanos, 2000; PONCE SOLÉ, J., "Prevención, precaución...", *cit.*, pp.

mediante Decreto 136/1999, de 18 de mayo -en adelante, DIIAA-⁷¹. Esta Ley, enormemente ambiciosa, nace con una vocación intensamente renovadora del ordenamiento ambiental sectorial, incidiendo de manera sustancial en el marco regulador de la intervención administrativa ambiental en Cataluña. A efectos de este trabajo, nos interesa especialmente entrar a analizar las medidas de coordinación interadministrativa utilizadas por esta Ley para instaurar en esta Comunidad Autónoma la autorización ambiental integrada⁷². Este análisis debe ir precedido de una breve aproximación al contenido de esta norma que nos facilite su comprensión. Para ello, examinaremos, en primer lugar, su objeto, finalidades y ámbito de aplicación (apartado IX.3.3.1); en segundo lugar, comentaremos los regímenes de intervención administrativa en ella previstos (apartado IX.3.3.2); en tercer lugar, nos centraremos en el análisis de las medidas de coordinación interadministrativa establecidas para articular las competencias concurrentes de las diferentes Administraciones Públicas en una autorización ambiental única y, en particular, las vías previstas para integrar las autorizaciones de vertido (apartado IX.3.3.3); y, por último, finalizaremos este apartado con algunas reflexiones en torno a las virtualidades y carencias que presenta el modelo catalán

147-192; SANZ PÉREZ, D.C., *La Administración Local y la protección de la atmósfera. La intervención a través de instrumentos de control preventivo*, Barcelona, Cedecs, 1999, en especial, pp. 155-243; SOLER MATUTES, P., "La Ley de la intervención integral de la Administración ambiental de Cataluña. Un nuevo marco administrativo para la protección del medio ambiente en el Derecho autonómico y un ejemplo de adaptación de la Directiva IPPC en el Derecho español", en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 21, 1998, pp. 37-44; y VALENCIA MARTÍN, G., "Aplicación y perspectivas de futuro de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 190, 2000, pp. 165-181, en especial, pp. 170-178.

⁷¹DOGCI núm. 2894, de 21 de mayo de 1999. Ténganse en cuenta también las siguientes normas adoptadas en el marco de la LIIAA: Decreto 170/1999, de 29 de junio, por la que se aprueba el Reglamento provisional regulador de las entidades ambientales de control (DOGCI núm. 2921, de 1 de julio de 1999); Orden de 21 de mayo de 1998, de creación de la Comisión Mixta que prevé la Disposición Adicional 7ª LIIAA (DOGCI núm. 2659, de 15 de junio de 1998); y la Orden de 18 de enero de 2000, de constitución de las ponencias ambientales en los Entes Locales (DOGCI núm. 3083, de 22 de febrero de 2000).

⁷²Únicamente vamos a referirnos al modelo catalán por ser la primera Comunidad Autónoma que ha efectuado una transposición de la Directiva IPPC. Conviene, sin embargo, señalar otras legislaciones autonómicas que ya incorporan algunas previsiones en relación a la prevención y el control integrados de la contaminación y a la integración procedimental de diferentes autorizaciones y controles ambientales. Así, destacamos la Ley murciana 1/1995, de 8 de marzo de protección ambiental; la Ley del País Vasco 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente; y la Ley de Castilla-La Mancha 5/1999, de 8 de abril, de evaluación de impacto ambiental (DOCM núm. 26, de 30 de abril de 1999), en especial, su art. 16 y su Disposición adicional 1ª d). *Vid.* al respecto FUENTES BODELÓN, "El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación", *cit.*, pp. 209-248 y VALENCIA MARTÍN, G., "Aplicación y perspectivas...", *cit.*, pp. 178-180. También otras leyes autonómicas no ambientales han introducido algunas previsiones en relación a la integración y simplificación procedimental. *Vid.*, por ejemplo, el art. 162.2 Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (BOA núm. 45, de 17 de abril de 1999), el cual dispone que "Cuando, no obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, exista concurrencia de competencias ejecutivas de la Administración Local y la Comunidad Autónoma sobre una materia, la Diputación General y las entidades locales podrán acordar el establecimiento de procedimientos de gestión coordinada. Ello será especialmente aplicable en relación con las autorizaciones que los particulares deben obtener de aquellas administraciones públicas para la realización de actividades en materia de urbanismo, medio ambiente y actividades clasificadas, patrimonio histórico u otras análogas. En estos casos, el procedimiento de gestión coordinada comportará la reducción de las diversas autorizaciones administrativas a una única de la Administración autonómica o municipal. Las demás administraciones que no hayan adoptado la resolución final deberán informar con carácter previo en relación con el ejercicio de sus competencias propias".

como ejemplo de instauración del permiso previsto en la Directiva IPPC (apartado IX.3.3.4).

IX.3.3.1. Objeto, finalidades y ámbito de aplicación

Antes de entrar a analizar los regímenes de intervención administrativa y las medidas de coordinación previstas en la LIIAA, señalamos brevemente su objeto, finalidades principales y ámbito de aplicación.

A. Objeto: el establecimiento de un nuevo sistema de intervención administrativa de las actividades susceptibles de afectar al medio ambiente

Inspirada plenamente en la Directiva IPPC, la LIIAA tiene como objeto "establecer el sistema de intervención administrativa de las actividades susceptibles de afectar el medio ambiente, la seguridad y la salud de las personas, en el ámbito territorial de Cataluña" (art. 1). Su objeto último es, por tanto, el establecimiento de un sistema propio de intervención administrativa de las actividades, comprensivo de todas las actividades potencialmente contaminantes y diversificado en función de su potencial incidencia ambiental, a partir de los principios inspiradores de la prevención y el control integrados de la contaminación, recogidos en la Directiva IPPC.

La LIIAA tiene un marcado carácter procedimental, ya que únicamente interviene en el control de las actividades contaminantes desde una perspectiva formal, manteniendo el régimen de inspección/control/sanción regulado en la legislación ambiental sectorial⁷³. No modifica, por lo tanto, el régimen sustantivo contenido en la correspondiente normativa sectorial.

B. Finalidades: la integración de autorizaciones y controles sectoriales y la simplificación administrativa

El art. 3 LIIAA (y art. 2 DIIAA) señala como finalidades principales de esta Ley las siguientes:

- Alcanzar un nivel alto de protección de las personas y del medio ambiente en su conjunto, para garantizar la calidad de vida, mediante la utilización de los instrumentos necesarios que permitan prevenir, minimizar, corregir y controlar los impactos que las actividades sometidas a esta Ley originan.
- Favorecer un desarrollo sostenible mediante un sistema de intervención administrativa ambiental que armonice el desarrollo económico con la protección del medio ambiente.
- Reducir las cargas administrativas de los particulares y agilizar los procedimientos administrativos, garantizando la colaboración y la coordinación de las Administraciones que han de intervenir.

Bajo esta inspiración y alineándose con el nuevo sistema de gestión ambiental diseñado a nivel comunitario, la LIIAA procede a revisar en profundidad el sistema de intervención administrativa ambiental. A estos efectos, y para hacer realidad los fines que la inspiran,

⁷³Vid. al respecto los art. 56 y Disposición adicional 1ª LIIAA. Así lo ha reconocido también el propio Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya en el Dictamen sobre el Proyecto de ley (*Dictamen núm. 204, en relació al Dictamen de la Comissió de Política Territorial i les esmenes reservades per a defensar en el Ple sobre el Projecte de llei de la intervenció integral de l'Administració ambiental*, BOPC núm. 248, de 28 de enero de 1998, pp. 20.369 y 20.370).

establece un nuevo sistema de intervención administrativa sobre las actividades potencialmente contaminantes que apuesta por la simplificación administrativa. Dicho sistema descansa sobre la integración de las autorizaciones y controles sectoriales en materia de agua, aire y residuos, como medio para llevar a cabo un enfoque integrado en el procedimiento de valoración de los diferentes tipos de emisiones al agua, al aire y al suelo, evitando la transferencia de contaminación de un medio a otro. Paralelamente, la Disposición adicional 6ª de la Ley deja sin aplicación en Cataluña el RAMINP, sustituyéndolo por un nuevo modelo de control de las actividades. Por lo tanto, la finalidad última de la LIIAA puede reconducirse a la instauración de un nuevo sistema de intervención administrativa, caracterizado por la integración de autorizaciones y controles sectoriales en materia ambiental, que materialice en esta Comunidad Autónoma los postulados de la prevención y control integrados de la contaminación recogidos en la Directiva IPPC. Este nuevo sistema no se limita a integrar las autorizaciones y controles ambientales, sino que también engloba, por una parte, las intervenciones por motivos de seguridad y protección de la salud de las personas y, por otra, la evaluación de impacto ambiental.

C. Ámbito de aplicación

La LIIAA va más allá de la Directiva IPPC, ya que extiende su ámbito de aplicación no únicamente a las actividades contenidas en la misma y relacionadas en su Anexo I, sino a "todas las actividades⁷⁴, de titularidad pública o privada, susceptibles de afectar al medio ambiente, la seguridad y la salud de las personas" (art. 3)⁷⁵. A estos efectos, las actividades con potencial incidencia ambiental se dividen en tres grupos (actividades con incidencia ambiental elevada, relacionadas en el Anexo I, y que vendrían a coincidir sustancialmente con las recogidas en el Anexo de la Directiva IPPC; actividades con incidencia ambiental moderada, relacionadas en el Anexo II; y actividades con incidencia ambiental baja, relacionadas en el Anexo III) y a cada uno de ellos se les asigna un régimen de intervención administrativa diferente⁷⁶. Únicamente quedarían fuera de la LIIAA aquellas actividades que no tienen incidencia ambiental⁷⁷.

⁷⁴La LIIAA define "actividad" como "la explotación de una industria o un establecimiento susceptibles de afectar la seguridad, la salud de las personas o el medio ambiente" [art. 4.2.b)].

⁷⁵Así lo pone de relieve VALENCIA MARTÍN, G., "Aplicación y perspectivas...", *cit.*, que advierte cómo la LIIAA va más allá de la estricta transposición de la Directiva IPPC, constituyendo "una suerte de Código de las autorizaciones administrativas ambientales" (p. 170).

⁷⁶Por lo que hace referencia al ámbito temporal de aplicación de la LIIAA, esta Ley se aplica a las actividades de nueva implantación a partir del 30 de junio de 1999, fecha de entrada en vigor. En relación a las instalaciones ya existentes, legalmente autorizadas, la LIIAA impone un plazo para su adecuación. Las actividades con incidencia ambiental elevada tienen hasta el 1 de enero de 2007 (la obligación de adecuación se anticiparía si antes de expirar dicho plazo se lleva a cabo una modificación sustancial). Las de incidencia ambiental moderada, hasta el 1 de enero de 2004, aunque en este caso no se exige la adaptación anticipada en caso de cambios sustanciales. Asimismo, la LIIAA prevé un procedimiento de legalización para las actividades ya existentes que no disponían de las autorizaciones o licencias exigidas por la legislación anterior. Este plazo expiró el día 1 de enero de 2002 (el plazo inicialmente previsto expiraba el 30 de junio de 2000, pero fue prorrogado en diversas ocasiones; la última a través de la Ley 13/2001, de 13 de julio, que fijó como fecha límite el día 1 de enero de 2002). *Vid.* Disposiciones Transitorias de la LIIAA y del DIIAA.

⁷⁷PUEBLA PONS, C., "Algunas reflexiones sobre el impacto y trascendencia de la transposición de la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre en Catalunya a los entes locales", en *III Congreso*

IX.3.3.2. Los regímenes de intervención administrativa: su modulación en función de la potencial incidencia ambiental de las actividades

Delimitados los principios y objetivos de integración ambiental latentes en la LIIA, ha llegado el momento de determinar los diferentes regímenes de intervención administrativa sobre las actividades en ella previstos. Como ya hemos avanzado, se prevén tres regímenes diferentes, en función del mayor o menor impacto ambiental de la actividad:

-Régimen de autorización ambiental, al que se someten las actividades con incidencia ambiental elevada, recogidas en el Anexo I⁷⁸.

-Régimen de licencia ambiental, al que se someten las actividades con incidencia ambiental moderada, relacionadas en el Anexo II⁷⁹.

-Régimen de comunicación (o licencia de apertura), al que se someten las actividades de baja incidencia ambiental, enumeradas en el Anexo III⁸⁰.

A continuación entramos a analizar cada uno de estos sistemas de intervención administrativa separadamente.

A. Las actividades con incidencia ambiental elevada: el régimen de autorización ambiental

Se someten al régimen de autorización ambiental las actividades con una incidencia ambiental elevada relacionadas en el Anexo I, tanto para ser implantadas como para todo cambio sustancial⁸¹ que se pretenda introducir una vez autorizadas (arts. 11 LIIAA y 24 DIIAA).

La autorización ambiental tiene como finalidad prevenir y reducir en origen las emisiones a la atmósfera, el agua y el suelo que producen las actividades correspondientes, incorporando las MTD validadas por la Unión Europea y fijar las condiciones para una gestión correcta de estas emisiones; disponer de un sistema de prevención que integre en una única autorización las autorizaciones sectoriales existentes que son competencia de la Administración autonómica en materia de vertidos de aguas residuales, producción y

Nacional de Derecho Ambiental, Madrid, Fundación Biodiversidad-Ministerio de Medio Ambiente, 2000, p. 241.

⁷⁸Son las recogidas en el Anexo I de la LIIAA, que coinciden sustancialmente con las recogidas en el Anexo de la Directiva IPPC (*vid.* al respecto VALENCIA MARTÍN, G., "Aplicación y perspectivas...", *cit.*, p. 171, nota al pie 45). Según datos del Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat, constituyen, aproximadamente, el 2% de las actividades industriales de Cataluña.

⁷⁹Son las recogidas en el Anexo II de la LIIAA. En este Anexo se incorpora una cláusula de cierre, de acuerdo con la cual se incluye en el mismo "cualquier otra actividad con incidencia ambiental que no esté incluida en los Anexos I o III" (apartado 2.15). Según datos del Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat, constituyen, aproximadamente, el 18% de las actividades de Cataluña.

⁸⁰Son las recogidas en el Anexo III de la LIIAA. Según datos del Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat, constituyen, aproximadamente, el 80% de las actividades de Cataluña.

Téngase en cuenta que la Disposición final 2ª LIIAA habilita al Gobierno para adaptar sus Anexos a las determinaciones que resulten de la normativa básica estatal o de la Unión Europea y a los requerimientos medioambientales o de carácter técnico.

⁸¹El art. 4.2.g) LIIAA define "cambio sustancial" como "cualquier modificación de la actividad autorizada que pueda tener repercusiones perjudiciales o importantes en la seguridad, la salud de las personas o el medio ambiente" y el art. 4.2.h) LIIAA "cambio no sustancial" como "cualquier modificación de la actividad autorizada que no tenga repercusiones perjudiciales o importantes en la seguridad, la salud de las personas o el medio ambiente".

gestión de residuos y emisiones a la atmósfera, de manera que se lleve a cabo un enfoque integrado respecto al tratamiento de las emisiones contaminantes que pueden afectar al medio ambiente en su conjunto; e integrar en un resolución única del órgano ambiental autonómico las decisiones de los órganos que deban intervenir por razón de prevención de incendios, de accidentes graves y de protección de la salud; e integrar también la declaración de impacto ambiental respecto a las actividades que se someten a ambos sistemas (arts. 12 LIIAA y 25 DIIAA).

La competencia resolutoria recae en la Administración autonómica (arts. 11 LIIAA y 24 DIIAA), concretamente, en el Consejero de Medio Ambiente (art. 35 DIIAA). En el procedimiento se garantiza la intervención del Ayuntamiento en que se proyecte emplazar la actividad, así como de otras Administraciones u organismos que deban pronunciarse en aspectos de su competencia. La intervención de la Administración municipal se canaliza a través de los siguientes mecanismos:

- Registro de la solicitud [art. 13.1.a) LIIAA y 27 DIIAA].
- Informe municipal en asuntos de su competencia, preceptivo y vinculante, que se incorpora a la resolución [art. 13.1.c) LIIAA y 32.1 DIIAA].
- Alegaciones a la propuesta de resolución (art. 19 LIIAA y 34.3 DIIAA).
- Notificación de la resolución a los interesados (art. 23.1 LIIAA y art. 37 DIIAA).

La solicitud de autorización ambiental, acompañada de la documentación prevista en la LIIAA y en el DIIAA (arts. 14 y 26, respectivamente) se presenta, como hemos apuntado, en el Ayuntamiento del municipio en que se pretende implantar la actividad. Examinada la solicitud, ésta será remitida a la Oficina de Gestión Ambiental Unificada -en adelante, OGAU-⁸² de su ámbito territorial, que la verificará y comprobará que la documentación presentada es correcta. Realizada esta tarea, si la documentación es correcta, lo comunicará al Ayuntamiento y remitirá la solicitud y la documentación que la acompaña a la Ponencia Ambiental⁸³, al resto de órganos de la Administración autonómica que deban participar en la evaluación del proyecto y a la Administración del Estado, si es necesario. A partir de este momento, la OGAU se encargará de impulsar los diferentes trámites procedimentales (información pública por un plazo de 20 días, que se simultaneará con un trámite de información vecinal por el Ayuntamiento, por 10 días; y recepción de informes -del Ayuntamiento sobre aspectos de su competencia; de los órganos correspondientes en materia de prevención de incendios, de accidentes graves y de protección de la salud; y los demás que sean requeridos-). Estos informes, junto con las alegaciones presentadas en los trámites de información pública y vecinal, se trasladan a la Ponencia Ambiental, que es el

⁸²Las Oficinas de Gestión Ambiental Unificada son órganos del Departamento de Medio Ambiente, ubicados en cada una de las cuatro provincias catalanas (Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona) y adscritos a la delegación territorial correspondiente del Departamento de Medio Ambiente, bajo la dependencia del delegado territorial. Su personal depende funcionalmente del delegado territorial y orgánicamente de la unidad a que esté adscrito. *Vid.* art. 19 DIIAA.

⁸³La Ponencia Ambiental es un órgano colegiado encargado de garantizar un enfoque integrado de la autorización ambiental y de cumplir los restantes requerimientos de prevención, control e inspección encomendados a la Administración de la Generalitat que exijan una evaluación integrada de la contaminación. La Ponencia Ambiental depende del Departamento de Medio Ambiente y está presidida por el Director General de Calidad Ambiental y formada por un representante de cada sector ambiental con categoría de director general o persona en que delegue y está asistida por una secretaria técnica. *Vid.* arts. 21 y 22 DIIAA.

órgano encargado de llevar a cabo la evaluación ambiental de la solicitud y formular la declaración de impacto ambiental, si procede, y la propuesta de resolución, incorporando las determinaciones que resulten de los informes vinculantes emitidos por los órganos competentes. La propuesta de resolución se remite a la OGAU para que la notifique a los interesados en el expediente y al Ayuntamiento del municipio en que se pretenda implantar la actividad, a los que se le permite hacer alegaciones. La resolución corresponde al Consejero de Medio Ambiente y deberá ser dictada y notificada en el plazo máximo de seis meses. Transcurrido este plazo sin que se haya resuelto la solicitud presentada, se entiende que es otorgada. Finalmente, la OGAU formula la notificación de la resolución por la cual se otorga o deniega la autorización ambiental y corresponde al Ayuntamiento entregarla a las personas interesadas y comunicarlo a la OGAU.

En cuanto al contenido de la autorización ambiental, el art. 20 LIIAA prevé que la resolución sobre la solicitud de autorización ambiental incluirá las medidas necesarias para la protección del medio ambiente en su conjunto, y las correspondientes a la prevención de incendios, de accidentes graves y de protección de la salud, y también las determinaciones sobre ruidos, vibraciones, calor, olores u otras que haya establecido el Ayuntamiento según su competencia. Por su parte, los arts. 22 LIIAA y 36 DIIAA, recogen, siguiendo lo establecido en la Directiva IPPC, el contenido mínimo de la autorización. Como novedad respecto del Derecho comunitario, la autorización contendrá la determinación de una garantía suficiente, en función de la magnitud de la instalación, para responder de las obligaciones derivadas de la actividad autorizada, de la ejecución de todas las medidas de protección del medio ambiente, de los trabajos de recuperación del medio afectado y, en su caso, del pago de las sanciones impuestas por las infracciones cometidas por el ejercicio incorrecto de la actividad, y la fijación del importe mínimo de cobertura de la póliza de seguro de responsabilidad civil por daños ocasionados por la actividad autorizada.

La legislación catalana impone también un control inicial, de carácter general, para las actividades que han obtenido autorización ambiental durante el período de puesta en marcha de las instalaciones e inicio de la actividad y un control posterior, para comprobar la adecuación permanente de la actividad a las determinaciones establecidas legalmente y específicamente en la autorización, cada dos años (art. 43 LIIAA)⁸⁴. Asimismo, se impone la revisión periódica de la autorización cada ocho años y se prevé la revisión anticipada de la misma si concurren las circunstancias legalmente previstas⁸⁵, sin derecho a indemnización para el titular de la actividad⁸⁶.

⁸⁴Sobre el sistema de control e inspección recogido en la LIIAA, *vid.* MARTÍ AROMIR, T., "El régimen de control, inspección y sanción en la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, de 24 de febrero, sobre la Intervención integral de la Administración Ambiental", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 280-281, 1999, pp. 435-463 y PADRÓS REIG, C., "Las entidades ambientales de control en la legislación catalana", en *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 25, 2001, pp. 3-14.

⁸⁵La revisión anticipada se prevé en los supuestos siguientes: a) si la contaminación producida por la actividad hace conveniente la revisión de los valores límite de emisión fijados en la autorización o la licencia, o incluir otros nuevos; b) si se produce una variación importante del medio receptor respecto a las condiciones que presentaba en el momento del otorgamiento de la autorización o de la licencia; c) si la aparición de importantes cambios en las MTD hace posible reducir significativamente las emisiones sin imponer costes excesivos; d) si la seguridad de funcionamiento del proceso o la actividad hacen necesario utilizar otras técnicas; e) si así lo exige la legislación ambiental aplicable; y f) si así lo exige la legislación sectorial que le

B. Las actividades con incidencia ambiental moderada: el régimen de licencia ambiental

Se someten al régimen de licencia ambiental las actividades con incidencia ambiental moderada, que se relacionan en el Anexo II, tanto para ser implantadas como para todo cambio sustancial que se pretenda introducir una vez autorizadas (arts. 24 LIIAA y 38 DIIAA).

La licencia ambiental tiene como finalidad prevenir y reducir en origen las emisiones contaminantes al aire, al agua y al suelo que produzcan las actividades correspondientes y que son susceptibles de afectar al medio ambiente, y también prevenir incendios y proteger la salud; integran en la licencia ambiental las decisiones de los órganos que deban intervenir por razón de prevención de incendios y de protección de la salud; e integrar la declaración de impacto ambiental respecto las actividades que se someten a ambos sistemas (arts. 25 LIIAA y 39 DIIAA).

En este caso, la competencia para la resolución del procedimiento corresponde al Ayuntamiento correspondiente (arts. 31 LIIAA y 48.1 DIIAA). No obstante, al igual que sucede con la autorización ambiental, se garantiza la intervención durante el procedimiento de otras Administraciones. A estos efectos se diferencian dos grupos de actividades: las del Anexo II.1 y las del Anexo II.2.

En el caso de actividades del Anexo II.1, la legislación catalana (art. 29.1 LIIAA y 44 DIIAA) impone la obligatoriedad de solicitar un informe preceptivo al órgano ambiental competente de la Administración de la Generalitat respecto a las emisiones contaminantes, siendo vinculante en caso de ser desfavorable o imponer medidas preventivas, de control o garantía. El DIIAA concreta que la Ponencia Ambiental deberá emitir informe sobre los aspectos de competencia del Departamento de Medio Ambiente y, específicamente, los referidos a las emisiones a la atmósfera, al agua y a la producción y gestión de residuos, en el plazo de dos meses (art. 44.3 DIIAA). El informe sobre vertidos de aguas residuales en las cuencas internas de Cataluña y al mar debe fijar los límites y el resto de determinaciones que establece la legislación en materia de aguas y costas (art. 44.3, segundo párrafo, DIIAA). En caso de no emitirse los informes preceptivos en el plazo establecido, se entienden favorables al proyecto (art. 44.4 DIIAA).

En el caso de las actividades del Anexo II.2, la legislación catalana (art. 29.2 LIIAA y 46 DIIAA) suprime la intervención administrativa previa del órgano ambiental competente de la Administración de la Generalitat. Estas actividades se someten a informe del órgano ambiental competente del Ayuntamiento, en los municipios de 50.000 habitantes o más, o del órgano ambiental competente del Consejo comarcal⁸⁷, en el resto de municipios. Este

sea aplicable en materia de prevención de incendios, de accidentes graves y de protección de la salud (arts. 37.2 LIIAA y 67.2 DIIAA).

⁸⁶VALENCIA MARTÍN, G., "Aplicación y perspectivas...", *cit.*, p. 177, no descarta en todo caso la procedencia de indemnizaciones en el supuesto de cambios legislativos, de acuerdo con los criterios tradicionales en la materia.

⁸⁷Aunque se prevé que el órgano ambiental competente de la Administración de la Generalitat puede atribuir, con la audiencia previa del Consejo comarcal, a municipios de menos de 50.000 habitantes la competencia de informe, siempre que justifiquen una capacidad técnica y de gestión suficiente (art. 29.2 LIIAA).

informe será vinculante si es desfavorable o impone medidas preventivas, de control o de garantía (art.46 DIIAA).

El procedimiento administrativo que debe seguirse para el otorgamiento de la licencia ambiental es muy similar al que ya hemos analizado en relación a la autorización ambiental, aunque los plazos son más reducidos. La solicitud de licencia , acompañada de la documentación prevista (arts. 27 LIIAA y 40 DIIAA) se presenta en el Ayuntamiento del municipio en que se pretende implantar la actividad y se somete a los trámites siguientes: registro y verificación formal de la solicitud y de la documentación que la acompaña, de la cual deberá remitirse copia a la OGAU, en el caso de proyectos de actividades incluidos en el Anexo II.1. y al Consejo Comarcal, si debe intervenir en el trámite de evaluación; solicitud de informes (a la Administración de la Generalitat -a través de la OGAU, a la Ponencia Ambiental y los órganos competentes en materia de prevención de incendios, de protección de la salud y sanidad animal-, al órgano ambiental del Consejo Comarcal o al órgano ambiental del propio Ayuntamiento -estos informes incorporarán los relativos a la prevención de incendios y a la protección de la salud-), información pública y vecinal; propuesta de resolución que redactará el Ayuntamiento, una vez recibidos los informes preceptivos o expirado el plazo para emitirlos, y que deberá ser notificada a los interesados, a la OGAU -en el caso de actividades del Anexo II.1-, o al Consejo Comarcal -en el caso de actividades del Anexo II.2, si se trata de municipios de menos de 50.000 habitantes a los que no se haya atribuido la competencia de informe-, para que puedan realizar las alegaciones que consideren oportunas; y resolución, que deberá notificarse a los interesados y comunicarse al Consejo Comarcal y a la OGAU correspondiente que hayan intervenido en el procedimiento. La resolución se dicta y se notifica en el plazo máximo de cuatro meses. Transcurrido este plazo sin que se haya resuelto la solicitud presentada, se entiende que la licencia es otorgada.

La licencia ambiental incorpora, cuando sea necesario, la declaración de impacto ambiental, y las prescripciones necesarias para la protección del medio ambiente, detallando, en su caso, los valores límite de emisión y las medidas preventivas, de control o de garantía que sean procedentes, y las prescripciones necesarias relativas a la prevención de incendios y a la protección de la salud (arts. 33 LIIAA y 49 DIIAA). A diferencia de lo que sucede con la autorización ambiental, no resulta exigible en este caso ni el seguro de responsabilidad civil por daños, ni la prestación de garantía.

Al igual que en el caso de la autorización ambiental, se prevé un control inicial y un control periódico de las actividades (cada cuatro años, en el caso del Anexo II.1 y cada cinco, en el caso del Anexo II.2) que han obtenido la licencia ambiental y una doble modalidad de revisión (periódica, cada ocho años, y anticipada, si concurren los presupuestos legales).

C. Las actividades con incidencia ambiental baja: el régimen de comunicación o licencia de apertura

Las actividades con incidencia ambiental baja, relacionadas en el Anexo III, se someten a comunicación previa. Sin embargo, los Ayuntamientos, en el ámbito de sus competencias, pueden sustituir el régimen de comunicación por el sistema de licencia de apertura de

establecimientos para determinadas actividades del Anexo III, previa aprobación de un reglamento municipal (arts. 41 LIIAA y 73 DIIAA)⁸⁸.

En este caso, estamos ante un ámbito de competencia municipal. Si se aplica el régimen de comunicación, el titular de la actividad correspondiente debe presentar, con una antelación mínima de un mes a la fecha de su inicio, una comunicación al Ayuntamiento, acompañada, en todo caso, de la descripción de la actividad mediante el proyecto técnico o la documentación técnica y la certificación técnica acreditativa que las instalaciones y la actividad cumplen todos los requisitos ambientales exigibles, de acuerdo con la legislación aplicable (arts. 41.1 y 2 LIIAA y 73.1 DIIAA).

IX.3.3.3. Las medidas de coordinación administrativa utilizadas para la articulación de las competencias de las diferentes Administraciones Públicas. La integración de las autorizaciones de vertido en los procedimientos de autorización ambiental, licencia ambiental y comunicación o licencia de apertura

La pretensión de integración de autorizaciones y controles sectoriales ambientales -además de las intervenciones por motivos de seguridad y protección de la salud de las personas- a que responde el nuevo sistema de intervención administrativa sobre las actividades recogido en la LIIAA ha exigido al legislador catalán incorporar canales adecuados para articular las competencias de las diferentes Administraciones Públicas involucradas. Por un lado, el legislador ha optado, como hemos visto, por diferenciar tres regímenes de intervención administrativa (autorización ambiental, licencia ambiental y comunicación/licencia de apertura), situando la competencia resolutoria del primero de ellos en la Administración autonómica y de los dos restantes en la Administración municipal.

Por otro lado, la legislación catalana incluye mecanismos de colaboración y coordinación administrativa que permitirán, simultáneamente, respetar las competencias de las diferentes Administraciones Públicas y garantizar un enfoque integrado efectivo de la contaminación. El examen de estas medidas de coordinación resulta especialmente interesante, por cuanto nos permitirá analizar un modelo autonómico de transposición de la Directiva IPPC y de instauración de la autorización ambiental integrada y, además, nos permitirá conocer las

⁸⁸De acuerdo con el art. 41.3 LIIAA, el reglamento municipal deberá ajustarse a las siguientes bases: a) debe establecer las tipologías de actividades incluidas; b) debe regular la documentación que debe acompañar la solicitud de licencia urbanística; c) debe establecer el trámite específico de información vecinal; d) en lo que no regulen las letras a), b) y c), rige la legislación de régimen local.

La Diputación de Barcelona ha aprobado una Ordenanza tipo reguladora de la intervención integral de la Administración municipal en las actividades e instalaciones (BOP Barcelona núm. 131, anexo 1, de 2 de junio de 1999; corrección de errores en BOP Barcelona núm. 146, de 19 de junio de 1999), en la que prevé la sustitución del régimen de comunicación por un "permiso municipal ambiental" para casi todas las actividades del Anexo III, reservando la aplicación del régimen de comunicación para las actividades inocuas. Muchos municipios catalanes han procedido ya a aprobar estas Ordenanzas. *Vid.*, por ejemplo, la Ordenanza General de medio ambiente urbano del Ayuntamiento de Barcelona, aprobada por Acuerdo del Consejo Plenario de 26 de marzo de 1999 (BOP Barcelona núm. 143, Anexo I, de 16 de junio de 1999) y la Norma Complementaria sobre las actividades sometidas a licencia municipal de apertura de establecimiento y a comunicación previa, aprobada mediante acuerdo del Consejo Plenario de 16 de julio de 1999 (BOP Barcelona núm. 181, de 30 de julio de 1999). También el Ayuntamiento de Barcelona ha incluido un cuarto grupo de actividades, las no clasificadas o inocuas, sometidas a régimen de comunicación previa.

Vid. también la Resolución de 28 de noviembre de 2000, por la que se aprueba una Ordenanza municipal tipo reguladora de la intervención administrativa de las actividades en el marco de la LIIAA y disposiciones que la desarrollan (DOGC núm. 3282, de 11 de diciembre de 2000).

vías de integración de las autorizaciones de vertido en este permiso, cuestión ésta tremendamente compleja, como ya hemos tenido ocasión de apuntar. A continuación, analizaremos estos mecanismos, centrándonos en las vías de integración de las autorizaciones de vertido. Para ello, nos referiremos, en primer lugar, al régimen de autorización ambiental; en segundo lugar, al régimen de licencia ambiental; y, por último al régimen de comunicación o licencia de apertura.

A. Régimen de autorización ambiental

La competencia de otorgamiento de la autorización ambiental recae, como ya hemos comentado, en la Administración autonómica, pero resulta necesario articular vías de participación de la Administración estatal y local, en la medida en que existen temas ambientales (los vertidos constituyen un buen ejemplo) que son de su competencia.

En cuanto a la integración de las competencias de la Administración estatal en el procedimiento de autorización ambiental, debe partirse del art. 3 LIIAA, el cual dispone que el sistema de intervención administrativa que instrumenta se entiende sin perjuicio de las intervenciones que corresponden a la Administración general del Estado en materias de su competencia por lo que, en principio, no entra en las competencias estatales. Respecto a las autorizaciones de vertido en cuencas supracomunitarias -de competencia estatal-, aunque la LIIAA no se pronunciaba al respecto, el DIIAA prevé que "La autorización de vertido de aguas residuales a las cuencas hidrográficas intercomunitarias o la petición de informe, debe tramitarse simultáneamente con la autorización ambiental" (art. 35.4). Únicamente se prevé la tramitación simultánea, pero no se especifica si será una autorización separada que se une a la autorización ambiental, con lo cual no se integrarían las emisiones a las aguas y podría frustrarse el objetivo de la integración, o un informe -suponemos que vinculante- a evacuar durante la tramitación de la autorización ambiental. No se impone, por tanto, una determinada fórmula de coordinación, circunstancia que provoca una cierta inseguridad jurídica⁸⁹. En todo caso, la legislación catalana posibilita que las autorizaciones de vertido en cuencas intercomunitarias puedan mantener su autonomía.

La integración de las competencias locales en el procedimiento de autorización ambiental se efectúa a través de la vía de un informe preceptivo y vinculante que debe emitir el Ayuntamiento. Efectivamente, el art. 17.2 LIIAA prevé que deben solicitarse todos los informes que por la naturaleza de la actividad sean preceptivos y los que se juzguen necesarios para resolver el procedimiento⁹⁰ y, más concretamente, el art. 13.1.c) LIIAA establece la obligatoriedad de que el Ayuntamiento emita informe vinculante sobre todos los aspectos que sean de su competencia en el plazo máximo de dos meses a contar desde la fecha de la solicitud. El art. 32.1 DIIAA recoge entre los aspectos en los que los Ayuntamientos deberán emitir informe vinculante, como mínimo los relativos a ruidos, vibraciones, calor, olores y vertidos al sistema de saneamiento o alcantarillado municipal.

⁸⁹Para VALENCIA MARTÍN, G., "Aplicación y perspectivas...", *cit.*, p. 173, al no imponerse una concreta fórmula de coordinación, se respeta la que pueda decidir el Estado como legislación básica cuando incorpore la Directiva.

⁹⁰De acuerdo con el art. 17.3 LIIAA, estos informes deben ser emitidos en el plazo máximo de 15 días, pasados los cuales, si no han sido comunicados, pueden proseguirse las actuaciones.

Transcurrido el plazo de dos meses sin que el Ayuntamiento haya emitido el informe debe entenderse que éste es favorable al proyecto.

El Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, en el Dictamen emitido sobre el Proyecto de Ley de Intervención Integral de la Administración Ambiental consideró que esta opción de integración de las competencias locales en el procedimiento de autorización ambiental era plenamente respetuosa con el reconocimiento de autonomía local, garantizado por nuestra Constitución:

"El proyecto ha dado a los ayuntamientos una intervención ejecutiva que debe considerarse proporcionada a sus intereses, tanto desde el punto de vista material como desde el espacial o territorial, dado que no únicamente el alto riesgo que para el medio suponen las actividades de las 'grandes' industrias y la amplia difusión territorial que suelen tener sus efectos contaminantes, sino también que el leve efecto centralizador que puede derivarse de esta distribución de competencias se proyectará tan solo sobre el 2 por ciento de todas las industrias o empresas potencialmente afectadas, y quedará compensado. Además, dicho efecto quedaría compensado por la descentralización total que para las actividades menos contaminantes opera el Proyecto de ley para los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes o aquellos que acrediten tener la capacidad técnica suficiente, ya que en este caso (...) el otorgamiento de licencias no está sujeto a ningún condicionamiento, a diferencia de lo que pasaba en el sistema del RAC, de acuerdo con el cual en el procedimiento de otorgamiento de tales licencias se debía pedir en todo caso informe al órgano medioambiental, exterior a los ayuntamientos, el cual tenía siempre carácter vinculante"⁹¹.

B. Régimen de licencia ambiental

En el régimen de licencia ambiental, de competencia municipal, también resulta necesario articular las competencias de la Administración estatal y autonómica.

En cuanto a la integración de las autorizaciones de vertido en cuencas supracomunitarias - de competencia estatal- en la licencia ambiental, se prevé, tanto en las actividades del Anexo II.1 como del Anexo II.2, que las autorizaciones de vertido de aguas residuales a las cuencas intercomunitarias, o la petición de informe, deben tramitarse simultáneamente con la licencia ambiental (art. 49.4 DIIAA). La solución es idéntica a la prevista para la autorización ambiental.

Respecto a la integración de las autorizaciones de vertido en las cuencas internas de Cataluña, de competencia autonómica, debemos diferenciar dos supuestos. En el caso de actividades incluidas en el Anexo II.1, recordemos que la Ponencia Ambiental debe emitir informe, preceptivo y vinculante -si es desfavorable o impone medidas preventivas, de control o de garantía-, entre otros aspectos, sobre las emisiones a las aguas. Este informe fijará los límites y el resto de determinaciones que deban realizarse para los vertidos de aguas residuales a las cuencas intracomunitarias o al mar y será recogido en la resolución de otorgamiento de la licencia ambiental⁹².

⁹¹Dictamen núm. 204, cit., pp. 20374-20375. La traducción es nuestra.

⁹²El art. 49.2 DIIAA prevé que la licencia ambiental de las actividades del Anexo II.1 que vierten a las cuencas internas de Cataluña o al mar incorpora las determinaciones fijadas en el Informe de la Ponencia Ambiental sobre los vertidos de aguas residuales a cauce público, los cuales quedan autorizados con el otorgamiento de la licencia.

Este sistema (informe preceptivo y vinculante de la Administración autonómica en un procedimiento de competencia municipal) es bien conocido en nuestro ordenamiento jurídico, por ser el recogido en materia de actividades clasificadas, y no vulnera, en nuestra opinión, la autonomía local. En efecto, la jurisprudencia del TS en materia de actividades clasificadas ha establecido que la atribución a un órgano autonómico de la competencia para proceder a la calificación no vulnera la autonomía constitucionalmente garantizada en favor de las Entidades Locales por el art. 137 CE. En este sentido, el TS en la Sentencia de 12 de marzo de 1990⁹³ ha considerado que

"(...) en realidad, lo que late en el fondo de esta regulación es facilitar un control -las cosas hay que aceptarlas en su desnuda realidad- por parte del Estado y de las Comunidades autónomas de la actuación de las Corporaciones locales. Porque conferimiento de autonomía no supone creación de ruedas locales que giran a su aire sin conexión alguna con los restantes elementos del sistema. Un Estado, sea unitario, autonómico o federal, es una totalidad organizada cuyos distintos elementos actúan conforme a reglas de coherencia e inteligibilidad y cuyo funcionamiento es preciso asegurar mediante los oportunos mecanismos de dirección, de alimentación y también de frenado. Mecanismos que, por otra parte, no tienen necesariamente que ser accionados desde el centro. Mecanismos cuya existencia en nuestro ordenamiento es innegable como lo prueba, por ejemplo, el que se hable en ese artículo 65 de 'requerimiento' de anulación de un acto formal elaborado por la Corporación local, y que implica el reconocimiento de una evidente supremacía de unas Administraciones sobre otras" (fundamento jurídico 3°).

Asimismo, establece el TS en esta misma Sentencia en relación al informe autonómico en el procedimiento de otorgamiento de la licencia de actividades clasificadas que

"(...) el informe aquí omitido es algo más que puro ejercicio de una función consultiva. Porque aquí se trata de un informe semivinculante, y en este tipo de informe, como en general en los vinculantes, lo que hay es una potestad decisoria enmascarada. Porque lo que ocurre es que por razones no siempre explicables se ha optado por mantener formalmente en manos de una organización la decisión que, sin embargo, materialmente ha sido transferida o se retiene por otra. De manera que el contenido de la decisión se elabora por el órgano informante y el que aparece decidiendo cara al público se limita a dar forma o vestidura a aquella decisión. Otras veces lo que hay es ejercicio de competencias concurrentes con decisiones sucesivas que se manifiestan en un acto único (...) aquí bajo la vestidura de informe se oculta algo más: el ejercicio de una competencia decisoria que afecta al medio ambiente, materia en la que tiene competencia básica el Estado y normativa y de gestión las Comunidades autónomas -art. 149.1.23 y 148.1.9 de la Constitución-. Por tanto, no cabe invocar -como hace el Ayuntamiento- invasión de la autonomía local" (fundamento jurídico 4°)⁹⁴.

Asimismo, el Consell Consultiu también se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de los informes preceptivos y vinculantes emitidos por la Administración autonómica en el procedimiento de licencia ambiental, ya que no se trata de un mecanismo de tutela o

⁹³Sentencia del TS de 12 de marzo de 1990 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 5ª; ponente: Excmo. Sr. D. Francisco González Navarro; Aranzadi 3404).

⁹⁴El TS también ha establecido que la ausencia de este trámite de la Administración autonómica cuando es preceptivo determina la anulabilidad de la licencia que finalmente se otorgue. *Vid.*, por ejemplo, la Sentencia del TS de 13 de octubre de 1988 (Contencioso-Administrativo, Sala 4ª; ponente: Excmo. Sr. D. Mariano de Oro-Pulido y López; Aranzadi 7754), fundamento jurídico 3°.

control, sino del ejercicio de competencias en forma compartida y condicionada. En esta línea, ha establecido que

"(...) en el supuesto que nos ocupa el nivel de vinculación se limita a aquello que racionalmente y razonablemente puede ser necesario para asegurar los intereses supralocales -de igual manera a como ya lo hacía el Reglamento de actividades clasificadas (RAC)-, como es el que no se lleve a cabo la actividad potencialmente contaminante o que le impongan determinadas medidas preventivas de control o de garantía, para lo cual, a pesar de no tratarse propiamente de un control sino del ejercicio unificado o integrado de competencias por parte de dos administraciones, se deja el margen más amplio posible a la libre determinación de los ayuntamientos, que podrán o no otorgar la licencia en función de lo que exijan los intereses de los vecinos e imponer aquellos otros condicionamientos que la adecuada satisfacción de tales intereses aconseje"⁹⁵.

En el caso de actividades del Anexo II.2, en la medida en que estamos en un ámbito de competencia plenamente local, se plantea cómo se integran las autorizaciones de vertido cuya competencia recae en la Administración autonómica. El art. 29.3 LIIAA únicamente prevé que "El órgano ambiental competente de la Administración de la Generalidad tramita y resuelve, en su caso, el otorgamiento de la autorización de vertido y solicita igualmente los informes preceptivos o de autorización que deban emitir otros órganos de la Administración de la Generalitat o de la Administración General del Estado". Por su parte, el art. 49.3 DIIAA establece que "En el caso de las actividades del anexo II.2 en que haya vertidos a cauce público en las cuencas internas de Cataluña o al mar, simultáneamente al otorgamiento de la licencia ambiental, debe tramitarse la autorización de vertido correspondiente o la petición de informe". Aunque esta fórmula es respetuosa con las competencias autonómicas y locales, se abren dos vías posibles a la integración y no se esclarece cómo funcionarán: la tramitación simultánea de la autorización de vertido con la licencia ambiental -lo que puede plantear algunos problemas si no se establecen mecanismos de coordinación entre ambas, ya que existen algunas diferencias de régimen jurídico en materia de silencio administrativo, plazo máximo para resolver...- o la petición de informe, cuyas condiciones tampoco se acaban de concretar.

C. Régimen de comunicación o licencia de apertura

Tal como hemos señalado, el régimen de comunicación o de licencia de apertura de establecimiento es de competencia estrictamente municipal. Esto no es óbice para que deban articularse debidamente las competencias de la Administración estatal y autonómica que resulten afectadas. En particular, deben integrarse adecuadamente las autorizaciones de vertido en aguas continentales.

En cuanto a la integración en estos casos de las autorizaciones de vertido que no son de competencia local, el DIIAA establece que "En el caso de que la actividad comprendida en el anexo III de este Reglamento, incluya vertidos de aguas residuales a cauce público o al mar, queda sometida al régimen de autorización de vertido que se regula para las actividades del Anexo II.2 de este Reglamento" (art. 73.2). Por lo tanto, simultáneamente a la tramitación de la comunicación o licencia de apertura, deberá tramitarse la correspondiente autorización de vertido o la petición de informe.

⁹⁵ CONSELL CONSULTIU, *Dictamen núm. 204...*, cit., p. 20.377. La traducción es nuestra.

IX.3.3.4. Virtualidades y carencias del modelo instaurado por la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental

Como se desprende de la breve exposición realizada sobre el nuevo régimen de intervención administrativa sobre las actividades en Cataluña, la legislación catalana ha tenido la virtualidad, anticipándose a la transposición de la Directiva IPPC por parte del Estado, de establecer un novedoso sistema integrado de intervención sobre las actividades con incidencia ambiental. Varios son los aspectos que, en nuestra opinión, deben destacarse de esta regulación:

-La diversificación de la intervención administrativa, mediante el establecimiento de diferentes instrumentos de autorización y control proporcionales al impacto ambiental de cada actividad (autorización, licencia y comunicación), asignando la competencia de los mismos a diferentes Administraciones.

-El tratamiento integrado del medio ambiente, aunando en uno único instrumento autorizador las diferentes autorizaciones que hasta ese momento seguían procedimientos independientes.

-La integración del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. En efecto, tanto la autorización como la licencia ambiental incluyen la declaración de impacto ambiental, cuando sea preceptiva (arts. 12 y 22 LIIAA y 36.1 y 49.1 DIIAA). Asimismo, se incluyen entre los documentos que deben adjuntarse a la solicitud de autorización y licencia el estudio de impacto ambiental [arts.14.b) LIIAA y 26.b) y 40.f) DIIAA].

-La coordinación de la autorización, la licencia y la comunicación con la licencia urbanística, lo cual debe valorarse positivamente para evitar situaciones absurdas como las que podrían darse si desde la perspectiva ambiental se autorizase una determinada actividad que, posteriormente, no puede llegar a ejercerse por razones urbanísticas⁹⁶.

-La agilización⁹⁷ y simplificación de los trámites administrativos, así como la integración de las competencias de las diferentes Administraciones a través de la utilización de

⁹⁶El art. 14.d) y el art. 27.1.c) LIIAA recogen entre la documentación que debe acompañar a la autorización y a la licencia ambiental la certificación de compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico [también arts. 26.d) y 40.c) DIIAA].

⁹⁷La Ley catalana reduce los plazos de tramitación (6 meses en la autorización ambiental, 4 meses en la licencia ambiental) e incorpora el silencio positivo, disponiendo que las autorizaciones o licencias concedidas por silencio en ningún caso generan facultades o derechos contrarios al ordenamiento jurídico y, particularmente sobre el dominio público (arts 21.4 y 32.4 LIIAA). En nuestra opinión, el silencio positivo no se adecúa a la Directiva IPPC que exige un "permiso escrito". Además, debe reflexionarse sobre la inconveniencia de aplicar la técnica del silencio positivo en autorizaciones ambientales supeditadas al establecimiento de un condicionamiento previo, como sucede en este caso, teniendo en cuenta, además, que estamos ante autorizaciones en las que pueden entrar en juego imperativos de interés general. *Vid.* una posición crítica con la regulación del silencio en PONCE SOLÉ, J., "Prevención, precaución...", *cit.*, p. 177-180 y SANZ PÉREZ, D. C., "La Administración Local y la protección de la atmósfera. La intervención a través de instrumentos de control preventivo", *cit.*, pp. 221-226. En cambio, VALENCIA MARTÍN, G., "Aplicación y perspectivas...", aunque considera que sería factible en esta materia una previsión generalizada del silencio negativo en una ley, considera "*dudosa su exigibilidad fuera de aquellas autorizaciones que comprendan una autorización de vertido (no necesariamente presente en una 'autorización ambiental' integrada), tanto desde el punto de vista interno (máxime tras la reforma por la Ley 4/1999, que potencia el silencio positivo) como comunitario*" (p. 175). En nuestra opinión, creemos que la Directiva IPPC excluye la posibilidad de silencio positivo en cualquier caso. En el mismo sentido, GARCÍA URETA, A., "Evaluación

mecanismos de relación interadministrativa, tales como la vía del informe preceptivo y vinculante. Además de introducirse la posibilidad de presentar ante una sola Administración -la municipal- toda la documentación relativa a las solicitudes de los diferentes tipos de autorizaciones (autorización, licencia o comunicación), se transforman las autorizaciones sectoriales de las diferentes Administraciones en la emisión de informes preceptivos y vinculantes durante la tramitación de los procedimientos de que se trate. De este modo, las competencias locales se incardinan en el procedimiento de autorización ambiental transformándose en la emisión de un informe preceptivo y vinculante, fórmula que consideramos plenamente respetuosa con la autonomía local⁹⁸. Por su parte, las competencias autonómicas también se incardinan en el procedimiento de licencia ambiental -para las actividades del Anexo II.1- por la vía del informe preceptivo y vinculante -en caso de denegación de la licencia y de imposición de medidas correctoras-. También consideramos que la introducción de un trámite de este tipo es plenamente respetuosa con las competencias locales, tal como ha tenido ocasión de establecer el TS en relación a las actividades clasificadas, en que durante años se ha aplicado un sistema similar.

En definitiva, como se desprende de lo anteriormente expuesto, el sistema de intervención administrativa contenido en la legislación catalana abre nuevas perspectivas al tan deseado objetivo de consecución de la autorización única y la simplificación administrativa, objetivo que se intenta alcanzar potenciando algunas técnicas clásicas de relación interadministrativa, tal y como hemos analizado. La LIIAA consigue la integración de diversos procedimientos sectoriales en procedimientos administrativos únicos de carácter complejo⁹⁹. Sin embargo, ello no impide que consideremos que quedan sin resolver algunas cuestiones importantes para que esta integración sea real y efectiva.

En primer lugar, la legislación catalana no consigue plenamente la instauración de la autorización ambiental única. En efecto, en algunos casos, junto a la autorización ambiental, la licencia ambiental y la comunicación -o licencia de apertura- va a ser necesaria la concurrencia de la correspondiente autorización de vertido, que continuará gozando de autonomía y manteniendo su entidad formalmente. Así va a suceder, por ejemplo, en el caso de actividades del Anexo I o del Anexo II que realicen vertidos en cuencas intercomunitarias (concurrirán autorización ambiental -autonómica- o licencia

de Impacto Ambiental y control integrado de la contaminación: algunos aspectos sobre su transposición en el ordenamiento estatal", en GARCÍA URETA, A. (dir.), *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998, p. 236.

⁹⁸Así lo ha considerado el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya en el *Dictamen núm. 204, cit.*, p. 20.375. En sentido opuesto se ha pronunciado Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, "Dictamen sobre la Llei 3/1998, d'intervenció integral de l'administració ambiental, respecte de l'autonomia local garantida constitucionalment", en *Quaderns de Dret Local*, núm. 18, 1998, p. 21, en cuya opinión la Ley es inconstitucional en la medida en que regula el régimen de autorización ambiental sin atribuir a los municipios competencias decisorias. En nuestra opinión, no se excluye la competencia municipal, sino que se transforma en un informe preceptivo y vinculante, de contenido eminentemente decisorio, que deberá incluirse en el contenido de la autorización.

⁹⁹GONZÁLEZ NAVARRO, F., "Procedimiento administrativo común, procedimientos triangulares y procedimientos complejos", en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 211, 1981, define el procedimiento complejo como "un procedimiento de procedimientos". En estos casos "*funcionan como eslabones de la cadena procesal distintos procedimientos administrativos que, considerados aisladamente carecen de eficacia bastante para conseguir un determinado fin público, el cual sólo puede lograrse mediante la concatenación o integración de esos distintos procedimientos*" (p. 440).

ambiental -municipal- y autorización de vertido -estatal-), o en el caso de actividades del Anexo II.2 que realicen vertidos en las cuencas internas de Cataluña (junto a la licencia ambiental -municipal-, será necesaria la autorización de vertido -autonómica-). Esto evidencia, en nuestra opinión, cómo la legislación catalana no acaba de resolver satisfactoriamente la cuestión de la integración de las autorizaciones de vertido. Desde esta perspectiva, la LPCIC¹⁰⁰ obligará a introducir algunas mejoras en la LIIAA. Nos referimos a la transformación de las autorizaciones de vertido en cuencas intercomunitarias en un informe preceptivo y vinculante a emitir en un procedimiento tramitado y resuelto por la Administración autonómica, opción que hará más factible la finalidad integradora latente en la LIIAA.

En segundo lugar, por lo que respecta a los vertidos, la legislación catalana adolece de otro defecto, ya que únicamente tiene en cuenta en esta materia las competencias estatales (cuencas intercomunitarias), autonómicas (cuencas intracomunitarias) y municipales (sistema de saneamiento municipal). Olvida, sin embargo, el legislador las competencias de otras Administraciones locales en materia de vertidos. Efectivamente, en determinados casos, son otras Administraciones locales diferentes al municipio (Comarca, Entidad Metropolitana...) las que tienen a su cargo la gestión y explotación del sistema de saneamiento¹⁰¹ y las que, por tanto, deben otorgar la correspondiente autorización de vertido. Así, en el procedimiento de autorización ambiental únicamente se hace referencia al informe municipal, pero no se prevén otros informes a emitir por otras Administraciones locales y en el de licencia ambiental, tampoco se contiene previsión alguna al respecto -salvo el informe del Consejo Comarcal que se prevé para actividades del Anexo II.2 en municipios de menos de 50.000 habitantes-. A pesar del silencio de la LIIAA y del DIIAA, en estos casos deberán respetarse las competencias de estas Administraciones, por lo que, o bien debería solicitarse un informe preceptivo y vinculante al respecto, o bien debería mantenerse autónomamente la autorización de vertido, aunque sería más deseable la primera opción¹⁰².

En tercer lugar, si bien creemos que es acertada la opción catalana de crear un modelo de autorización única en el que se articulan las competencias de las diferentes Administraciones Públicas a través de la técnica del informe preceptivo y vinculante, no lo

¹⁰⁰Vid. *infra* apartado IX.3.4 de este mismo capítulo.

¹⁰¹Por ejemplo, en Cataluña, podemos mencionar la EMSHTR, el Consorcio para la Defensa del Río Besós,...

¹⁰²El Reglamento metropolitano de vertidos de aguas residuales, aprobado definitivamente por el Consejo Metropolitano de la EMSHTR de 10 de febrero de 2000 (BOP Barcelona núm. 59, Anexo I, de 9 de marzo de 2000), ha previsto algunos mecanismos para coordinar las competencias autorizatorias en materia de vertidos de esta Entidad con los procedimientos de autorización y licencia ambiental. El art. 33, en primer lugar, establece que las autorizaciones de conexión y de vertido se otorgan por la EMSHTR, sin perjuicio de las licencias o autorizaciones ambientales otorgadas por los Ayuntamientos o por la Administración ambiental de la Generalitat. En segundo lugar, prevé que la EMSHTR comunicará al respectivo Ayuntamiento o la Administración autonómica, el otorgamiento de las autorizaciones solicitadas, extremo que estas Administraciones harán constar en el expediente de licencia o autorización ambiental. En tercer lugar, impone que en el procedimiento de otorgamiento de autorizaciones ambientales por la Administración autonómica, los aspectos del informe municipal referidos a los vertidos al alcantarillado o al sistema de saneamiento serán informados por la EMSHTR. A estos efectos, los Ayuntamientos deben requerir este informe parcial en el plazo de 10 días desde la presentación de la solicitud y la EMSHTR debe emitirlo en el plazo de 20 días a contar desde la notificación del requerimiento.

es la regulación que de tales informes se realiza¹⁰³. La legislación catalana, transcurrido el plazo fijado para emitir estos informes sin que se hayan evacuado, opta por considerarlos como favorables, pudiéndose no tomarlos en cuenta si se emiten fuera de plazo, en la línea del art. 83.4 LRJAP¹⁰⁴ (art. 17.3 LIIAA y 32.1 y 44.4 DIIAA). Sin embargo, no podemos olvidar que son informes de claro contenido decisorio, en los cuales, además, se expresarán las medidas de protección que se consideren necesarias en las materias de competencia municipal (autorización ambiental) o autonómica (licencia ambiental). Por ello, consideramos que pueden catalogarse como informes "determinantes" del contenido de la resolución y, por lo tanto, deberá estarse a lo dispuesto en la LRJAP. Su art. 83.3 prevé que de no emitirse el informe en el plazo señalado "se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá¹⁰⁵ interrumpir el plazo de los trámites sucesivos". Por otra parte la letra c) del art. 42.5 LRJAP -modificado mediante la Ley 4/1999, de 13 de enero-, prevé, a efectos de producción del silencio, que el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender "cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses". En consecuencia, en estos casos, como ha señalado PONCE SOLÉ, debería detenerse el procedimiento, sin perjuicio de la responsabilidad del causante de la demora, en espera del informe, interrumpiéndose el plazo de los trámites sucesivos, buscando, en su caso, vías alternativas para obtener la información¹⁰⁶.

IX.3.4. La solución prevista en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación

El pasado 2 de julio de 2002 se publicó en el BOE la LPCIC. Con la aprobación de esta Ley culmina, con casi tres años de retraso, la difícil tarea de transposición de la Directiva IPPC al ordenamiento jurídico español.

¹⁰³También se muestra crítico con la regulación de los informes en la legislación catalana PONCE SOLÉ, J., "Prevención, precaución...", *cit.*, pp. 174-177.

¹⁰⁴El art. 83.4 LRJAP prevé que "Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera evacuado, se podrán proseguir las actuaciones. El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución". *Vid.* la crítica que a la regulación de los informes contenida en este precepto realiza FANLO LORAS, A., "Disposiciones generales sobre los Procedimientos Administrativos: iniciación, ordenación e instrucción", en LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M. (coords.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, Tecnos, 1993, p. 241.

¹⁰⁵Para PONCE SOLÉ, J., "Prevención, precaución...", *cit.*, p. 176, dada la trascendencia de estos informes sobre la decisión a adoptar, la expresión "podrá interrumpirse" debe interpretarse como "ha de interrumpirse" el plazo de los trámites sucesivos.

¹⁰⁶PONCE SOLÉ, J., "Prevención, precaución...", *cit.*, p. 176.

Esta Ley, que tiene la consideración de legislación básica sobre protección del medio ambiente¹⁰⁷, presenta como objetivo fundamental "evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto"¹⁰⁸. A estos efectos, y tal y como se pone de manifiesto en su Exposición de Motivos, "el control integrado de la contaminación descansa fundamentalmente en la autorización ambiental integrada, una nueva figura de intervención administrativa que sustituye y aglutina al conjunto disperso de autorizaciones de carácter ambiental exigibles hasta el momento"¹⁰⁹.

La instauración de la autorización ambiental integrada, que será aplicable a las instalaciones de titularidad pública o privada en las que se desarrolle alguna de las actividades industriales incluidas en las categorías enumeradas en el Anexo 1¹¹⁰, va a tener una repercusión fundamental en el control de los vertidos de estas instalaciones, realizado hasta ahora, a través de una autorización sectorial, como ya hemos señalado. No debe extrañar, por tanto, que dediquemos las páginas que siguen a realizar un análisis pormenorizado de esta Ley, que tan importantes cambios va a aportar para el control de los vertidos de determinadas instalaciones. Para ello, en primer lugar, examinaremos la extensión que se confiere a la autorización ambiental integrada (apartado IX.3.4.1). En segundo lugar, nos detendremos a comentar las vías empleadas para integrar las autorizaciones de vertido en la autorización ambiental integrada, cuestión ésta de suma importancia para este estudio (apartado IX.3.4.2). En tercer lugar, analizaremos el régimen jurídico de la autorización ambiental integrada (apartado IX.3.4.3). Y, por último, examinaremos los mecanismos de coordinación previstos entre la autorización ambiental integrada y otros instrumentos de intervención ambiental (apartado IX.3.4.4).

IX.3.4.1. La extensión de la autorización ambiental integrada

La LPCIC crea la autorización ambiental integrada como nuevo mecanismo de intervención administrativa sobre determinadas actividades industriales. Esta autorización se define en el art. 3 como "la resolución del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los solos efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de esta Ley. Tal autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación y sean explotadas por el mismo titular". Su finalidad es, por una parte, "establecer todas aquellas condiciones que garanticen el cumplimiento del objeto de esta Ley por parte de las instalaciones sometidas a la misma, a través de un procedimiento que asegure la coordinación de las distintas

¹⁰⁷*Vid.* Disposición final 5ª LPCIC.

¹⁰⁸Art. 1 LPCIC.

¹⁰⁹*Vid.* apartado segundo de la Exposición de Motivos de la LPCIC.

¹¹⁰*Vid.* art. 2 LPCIC, que excepciona, al igual que la Directiva IPPC, sin embargo, las instalaciones o partes de las mismas utilizadas para la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos. El contenido del Anexo 1 de esta Ley coincide con el de la Directiva IPPC, al que únicamente añade algunas aclaraciones, para facilitar su aplicación en la práctica.

Administraciones públicas que deben intervenir en la concesión de dicha autorización para agilizar trámites y reducir las cargas administrativas de los particulares"; y, por otra, "disponer de un sistema de prevención y control de la contaminación que integre en un solo acto de intervención administrativa todas las autorizaciones ambientales existentes en materia de producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración de residuos municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos; de vertidos a las aguas continentales, incluidos los vertidos al sistema integral de saneamiento, y de vertidos desde tierra al mar, así como las determinaciones de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica, incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles" (art. 11).

De la definición y de la enumeración de las finalidades de la autorización ambiental integrada se desprende claramente que la intención última que guía al redactor de la Ley es la consecución de la integración en un único acto autorizatorio y en un único procedimiento, bajo la responsabilidad de la Administración autonómica, del control sobre las actividades industriales a las cuales resulta de aplicación¹¹¹. Sin embargo, esta finalidad queda relativizada a lo largo de su articulado. En primer lugar, esta Ley no integra todas las autorizaciones ambientales. Únicamente se integran las autorizaciones ambientales relativas a la producción y gestión de residuos, incluidas las de incineración; de vertidos a las aguas continentales -tanto en cuencas intracomunitarias como intercomunitarias- y desde tierra al mar; así como otras exigencias de carácter ambiental contenidas en la legislación de protección de la atmósfera -todas ellas, salvo la de vertidos en cuencas intercomunitarias, de competencia autonómica, reconocida en la legislación estatal-. No se integran, en cambio, ni la licencia de actividades clasificadas ni otras autorizaciones establecidas por la legislación autonómica, aunque se prevén algunos mecanismos de coordinación con la autorización ambiental integrada¹¹². Se mantiene, pues, la competencia de los municipios para el otorgamiento de la licencia de actividades clasificadas que, como veremos, continúa subsistiendo, al tiempo que se faculta a las Comunidades Autónomas para incluir en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada las actuaciones en materia de evaluación de impacto ambiental y otras figuras de evaluación ambiental previstas en la normativa autonómica, cuando la competencia sea autonómica, así como las autorizaciones relativas al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. El afán integrador de la Ley se limita, por lo tanto, a las autorizaciones ambientales de competencia autonómica establecidas por la legislación estatal y a la autorización de vertido en cuencas supracomunitarias, pero conserva la licencia de actividades clasificadas y deja en manos de las Comunidades Autónomas la integración de otras autorizaciones ambientales que hayan podido crear en su legislación¹¹³.

¹¹¹Como pone de manifiesto BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Los retos de la prevención...", *cit.*, p. 4, la pretensión no es otra que articular un sistema que asegure la integración del control ambiental de las instalaciones en tres dimensiones: una autoridad competente -la Administración autonómica-, un procedimiento -el seguido ante esta autoridad- y un único acto autorizatorio -la autorización ambiental integrada-.

¹¹²*Vid. infra* apartado IX.3.4.4 de este mismo capítulo.

¹¹³En opinión de BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Los retos de la prevención...", *cit.*, p. 5, los títulos competenciales que justifican la competencia estatal para aprobar una ley de este tipo permitirían haber llegado a la integración de las autorizaciones de competencia autonómica establecidas en la legislación

En segundo lugar, tampoco puede hablarse de una única autoridad competente, a pesar de que el otorgamiento de la autorización ambiental integrada recae en la Administración autonómica, porque con posterioridad a la obtención de esta autorización va a resultar necesaria la licencia de actividades clasificadas, de competencia municipal.

IX.3.4.2. La integración de las autorizaciones de vertido en la autorización ambiental integrada

La LPCIC opta por una fórmula mixta para incorporar a nuestro ordenamiento jurídico interno la Directiva IPPC, en la que algunas autorizaciones ambientales se integran en la autorización ambiental integrada y otras se coordinan. Por lo que respecta a las autorizaciones de vertidos en aguas continentales, éstas sí se integran. A continuación veremos cuál es el mecanismo utilizado para dicha integración. Para ello, debemos diferenciar entre las autorizaciones de vertidos en cuencas hidrográficas -intracomunitarias e intercomunitarias- y las autorizaciones de vertidos a sistema de saneamiento.

En el primer caso, en la medida en que la autorización ambiental integrada, como instrumento creado para la protección del medio ambiente en su conjunto, integra las autorizaciones ambientales de competencia autonómica establecidas por la legislación estatal, sustituye a la autorización de vertidos en cuencas intracomunitarias¹¹⁴. Por lo tanto, esta autorización pierde su identidad y autonomía, para pasar a incardinarse en la autorización IPPC, circunstancia que "le atribuye un valor añadido, en beneficio de los particulares, por su condición de mecanismo de simplificación administrativa"¹¹⁵. Será la autorización ambiental integrada la que recogerá los valores límite de emisión, basados en las MTD, para las sustancias contaminantes; las prescripciones que garanticen, en su caso, la protección del suelo y de las aguas subterráneas; los sistemas y procedimientos para el tratamiento y control de todo tipo de emisiones y residuos, con especificación de la metodología de medición, su frecuencia y los procedimientos para evaluar las mediciones...¹¹⁶

En relación a las autorizaciones de vertidos en cuencas intercomunitarias, de competencia estatal, la LPCIC opta por su integración en la autorización ambiental integrada, cuyo otorgamiento recae en la Administración autonómica¹¹⁷. Se traslada, así, la resolución

autonómica, por tratarse una norma que se aplica a actividades industriales de un fuerte impacto ambiental y económico, con la consiguiente conexión con la unidad de mercado y la protección de la naturaleza frente a impactos supraautonómicos o transnacionales.

¹¹⁴Así se pone de manifiesto en el art. 11.3 LPCIC, de acuerdo con el cual, se incluyen en la autorización ambiental integrada las autorizaciones de vertidos a las aguas continentales y al dominio público marítimo-terrestre, desde tierra al mar.

¹¹⁵*Vid.* apartado 5 de la Exposición de Motivos de la LPCIC.

¹¹⁶*Vid.* art. 22 LPCIC, que fija el contenido de la autorización ambiental integrada.

¹¹⁷El Borrador de Anteproyecto de Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación, de 14 de noviembre de 2000, publicado en la página web del Ministerio de Medio Ambiente (<http://www.mma.es>), no integraba, sin embargo, las autorizaciones exigibles en materia de vertidos en cuencas supracomunitarias en la autorización ambiental integrada. De este modo, junto a la autorización ambiental integrada, se mantenía la exigencia de esta autorización de vertido. El Anteproyecto de Ley únicamente regulaba la coordinación entre ambas autorizaciones. Así, el art. 21, mantenía ambos procedimientos autorizatorios, pero establecía algunas medidas de coordinación. En primer lugar, el órgano competente de la Comunidad Autónoma para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada debía remitir al organismo de cuenca competente para

administrativa en la que se plasmaba la autorización de vertido a la autorización ambiental integrada, sin que, en ningún momento ello signifique una merma de las competencias de la Administración Hidráulica estatal en esta materia. La vía elegida a tal efecto es la del informe preceptivo y vinculante del Organismo de cuenca sobre los vertidos, en el procedimiento administrativo conducente a la obtención de la autorización ambiental integrada¹¹⁸.

Por tanto, en los supuestos en que la actividad sometida a autorización ambiental integrada precise, de acuerdo con la legislación de aguas, autorización de vertido al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias, el Organismo de cuenca competente deberá emitir, en el plazo máximo de seis meses desde la recepción del expediente, un informe sobre la admisibilidad del vertido y, en su caso, determinar las características del mismo y las medidas correctoras a adoptar a fin de preservar el buen estado ecológico de las mismas. En caso de no emitirse este informe en el plazo señalado, el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada requerirá al Organismo de cuenca para que emita con carácter urgente el citado informe en el plazo máximo de un mes. Transcurrido este plazo sin que se hubiese emitido el informe, se podrán proseguir las actuaciones. De otro modo, se paralizarían las actuaciones por una causa que, en todo caso, no sería imputable al solicitante. No obstante, el informe recibido fuera del plazo señalado y antes del otorgamiento de la autorización ambiental integrada, deberá ser tenido en consideración por el órgano competente de la Comunidad Autónoma. De este modo, en ausencia del informe del Organismo de cuenca, el órgano autonómico podrá otorgar la autorización ambiental integrada, contemplando en la misma las características del vertido y las medidas correctoras requeridas, que se establecerán de conformidad con la legislación sectorial aplicable. Todo ello sin perjuicio de que, en este último caso, el Organismo de cuenca podría, además, instar la modificación de la autorización ambiental integrada, cuando, conforme a lo establecido en la legislación de aguas, estime que existen circunstancias que justifiquen la revisión o modificación de la autorización ambiental integrada en lo relativo a vertidos al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias¹¹⁹. Si el informe vinculante del Organismo de cuenca declarase que es inadmisibile el vertido y, por consiguiente, impidiese el otorgamiento de la autorización ambiental integrada, el órgano

conceder las autorizaciones de vertidos a las aguas continentales de cuencas intercomunitarias una copia completa de la solicitud de la autorización ambiental integrada, incluyendo la documentación que la acompañase; las alegaciones formuladas en el período de información pública; y un pronunciamiento expreso del órgano competente de la Comunidad Autónoma en materia de calidad de las aguas afectadas por los vertidos. En segundo lugar, el organismo de cuenca, "a la vista de la documentación recibida" y "tras evaluar el proyecto en su conjunto", debía tramitar y pronunciarse sobre la correspondiente autorización de vertido y remitir al órgano autonómico una copia de su resolución, así como, en su caso, de la revisión, suspensión o revocación de la misma. En tercer lugar, la autorización ambiental integrada quedaba condicionada, en su caso, a la obtención por parte del titular de las autorizaciones exigibles en materia de vertidos a las aguas continentales de cuencas intercomunitarias (art. 10.2 del Borrador de Anteproyecto). En el Proyecto de Ley de prevención y control integrados de la contaminación presentado por el Gobierno (BOCG, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A, núm. 60-1, de 30 de noviembre de 2001) ya aparecen, sin embargo, integradas las autorizaciones de vertido en cuencas intercomunitarias en la autorización ambiental integrada, solución que se mantiene en la LPCIC finalmente aprobada.

¹¹⁸*Vid.* art. 19 LPCIC.

¹¹⁹*Vid.* art. 26.1.d) LPCIC.

competente para otorgar la autorización ambiental integrada dictará resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivará las actuaciones.

Como es natural, la integración de las autorizaciones de vertidos en cuencas hidrográficas supracomunitarias en una autorización ambiental integrada de competencia autonómica, va a implicar algunas modificaciones puntuales del TRLA. Dos son los cambios fundamentales. Por una parte, la desaparición de la autorización sectorial de vertido en cuencas intracomunitarias, que pasa a incardinarse en la autorización ambiental integrada, para aquellas actividades industriales enumeradas en el Anexo I. Por otra, la transformación de la autorización sectorial de vertidos en cuencas intercomunitarias en un informe preceptivo y vinculante incardinado en el procedimiento de autorización ambiental integrada, para aquellas actividades industriales a las cuales resulta de aplicación el sistema de prevención y control integrados de la contaminación. Como consecuencia de ello, la Disposición derogatoria LPCIC, en su apartado segundo, deroga, respecto de las actividades industriales incluidas en su ámbito de aplicación, las prescripciones establecidas en el TRLA, en relación con los procedimientos de solicitud, concesión, revisión y cumplimiento de las autorizaciones de vertidos a las aguas continentales de cuencas intracomunitarias¹²⁰. Por su parte, la Disposición final 2ª LPCIC introduce dos modificaciones en el TRLA: se añade un nuevo párrafo al art. 105.2.a) TRLA¹²¹ y una nueva Disposición adicional 9ª. Esta última prevé que "La autorización de vertidos a las aguas continentales de cuencas intercomunitarias de las actividades incluidas en el Anejo I de la LPCIC se incluirá en la autorización ambiental integrada regulada en la mencionada Ley, a cuyos efectos, el pronunciamiento del Organismo de cuenca sobre el otorgamiento de dicha autorización se sustituirá por los informes vinculantes regulados en la citada Ley y en su normativa de desarrollo". En cambio, de acuerdo con su Disposición final 1ª, el procedimiento previsto para la autorización de los vertidos realizados por las actividades enumeradas en el Anejo I

¹²⁰Se exceptúan de la derogación los preceptos de esta Ley que regulan la exigencia de requisitos establecidos en la legislación sectorial aplicable, en particular los regulados en los arts. 5.b), 12.1.c), 12.1.e), 19.3, 22.1.g), 26.1.d), 26.1.e) y 31. Igualmente, de acuerdo con el apartado tercero de la Disposición derogatoria única LPCIC, "a la entrada en vigor de esta Ley quedan derogadas las excepciones previstas en el art. 2 de la Orden de 12 de noviembre de 1987, sobre normas de emisión, objetivos de calidad y métodos de medición de referencia relativos a determinadas sustancias nocivas o peligrosas contenidas en los vertidos de aguas residuales y en el art. 4 del Real Decreto 258/1989, de 10 de marzo, por el que se establece la normativa general sobre vertidos de sustancias peligrosas desde tierra al mar".

Esta Disposición derogatoria también deroga, respecto de las actividades industriales incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley, las prescripciones establecidas en relación con los procedimientos de solicitud, concesión, revisión y cumplimiento de las autorizaciones de producción y gestión de residuos en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos; de incineración de residuos municipales reguladas en el Real Decreto 1088/1992, de 11 de septiembre, por el que se establecen nuevas normas sobre la limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de incineración de residuos municipales (BOE núm. 235, de 30 de septiembre de 1992); de incineración de residuos peligrosos reguladas en el Real Decreto 1217/1997, de 18 de julio, relativo a la incineración de residuos peligrosos y de modificación del Real Decreto 1088/1992, de 11 de septiembre de 1992 (BOE núm. 189, de 8 de agosto de 1997); de vertidos al dominio público marítimo-terrestre, desde tierra al mar, reguladas en la LC; y las autorizaciones e informes vinculantes en materia de contaminación atmosférica regulados en la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico y en sus normas de desarrollo.

¹²¹Este nuevo párrafo del art. 105.2.a) TRLA dispone que "Cuando la autorización de vertido en cuencas intercomunitarias se hubiera integrado en la autorización ambiental integrada, el Organismo de cuenca comunicará la revocación mediante la emisión de un informe preceptivo y vinculante a la Comunidad Autónoma competente, a efectos de su cumplimiento".

al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias no modifica el régimen económico financiero previsto por la legislación de aguas ni el resto de competencias que corresponden a la Administración General del Estado en materia de protección del dominio público hidráulico. En particular, no se alteran las competencias relativas a vigilancia e inspección ni la potestad sancionadora. En este sentido, cuando las características del vertido hayan sido fijadas por el órgano autonómico, por no haberse emitido el informe vinculante del Organismo de cuenca, éste liquidará el canon de control de vertidos de acuerdo con las condiciones contenidas en la autorización ambiental integrada que, a estos efectos, deberá ser puesta a disposición de aquél por el órgano autonómico competente para otorgarla.

En nuestra opinión, debe valorarse positivamente la integración de las autorizaciones de vertido en cuencas intercomunitarias en la autorización ambiental integrada. Esta solución nos parece más acertada que la establecida por el legislador catalán, si nos atenemos a la finalidad integradora latente en el sistema de prevención y control integrados de la contaminación. De todas formas, será necesario prever cómo va a articularse la emisión de este informe por parte del Organismo de cuenca estatal competente en aquellas Comunidades Autónomas, como Cataluña, en las que existe en la actualidad una encomienda de gestión, encargándose la Administración autonómica de la tramitación de la autorización de vertido y la Confederación Hidrográfica de la resolución.

Por lo que respecta a las autorizaciones de vertidos realizados a sistema de saneamiento, recordemos que el art. 11.1.b) LPCIC las menciona al fijar la finalidad de la autorización ambiental integrada, que debe integrarlas¹²². Sin embargo, la LPCIC no se pronuncia expresamente sobre los cauces para articular su integración en la autorización ambiental. Es evidente que la transposición de la Directiva IPPC y la instauración en España de una autorización integrada debe hacerse dentro del respeto a las competencias de las diferentes Administraciones Públicas. Por lo tanto, aunque el otorgamiento de la autorización ambiental integrada corresponda a un órgano incardinado en la Administración autonómica, no pueden obviarse las competencias locales para autorizar los vertidos realizados a sistema de saneamiento local. Estas competencias podrían integrarse en la autorización ambiental a través de un informe de la Administración Local. El art. 18 LPCIC exige que, en el procedimiento administrativo conducente al otorgamiento de la autorización ambiental integrada, el Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación, emita en el plazo de treinta días desde la recepción del expediente, un informe sobre la adecuación de la instalación analizada a todos aquellos aspectos que sean de su competencia. De no emitirse el informe en el plazo señalado, se proseguirán las actuaciones, pero el informe emitido fuera de plazo y recibido antes de dictar resolución deberá ser valorado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma. Entre estos aspectos de competencia municipal, indudablemente, se incluirían los vertidos al sistema de saneamiento o alcantarillado

¹²²El art. 11.1.b) LPCIC recoge como finalidad de la autorización ambiental integrada disponer de un sistema de prevención y control de la contaminación que integre en un solo acto de intervención administrativa, entre otras, las autorizaciones "de vertidos a las aguas continentales, incluidos los vertidos al sistema integral de saneamiento". En el Proyecto de Ley presentado inicialmente por el Gobierno no se incluía en el art. 11.1.b) la referencia expresa a los vertidos al sistema integral de saneamiento. Esta referencia se ha incluido durante su tramitación parlamentaria.

municipal (también podrían incluirse ruidos, vibraciones, olores...). Ahora bien, creemos que la LPCIC adolece de un gran defecto, por cuanto no configura este informe preceptivo, a emitir por la Administración municipal, como vinculante. Creemos que la configuración de este informe como vinculante es del todo necesaria. De lo contrario, existiría el riesgo de vaciar de competencias a la Administración local. Así lo hace la LIIAA, que, en este punto, consideramos que es más respetuosa con las competencias locales. Por otra parte, no podemos olvidar que, en todo caso, se mantiene el pronunciamiento final de la autoridad municipal sobre la concesión de la licencia de actividades clasificadas, que se otorga con posterioridad a la autorización ambiental integrada. En otro orden de cosas, debemos hacer extensiva a la LPCIC la crítica ya formulada en relación a la LIIAA, en la medida en que únicamente contempla el informe a emitir por el municipio en el procedimiento administrativo autorizatorio, sin tener en cuenta, por lo que respecta a los vertidos a sistema de saneamiento local que, en muchas ocasiones, no son los municipios, sino otras Administraciones locales de carácter supramunicipal (Comarcas, Entidades Metropolitanas...), las que gestionan el sistema de saneamiento y, por lo tanto, las que ostentan la competencia para la autorización y control de estos vertidos y las que deberían emitir informe en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada¹²³.

IX.3.4.3. El régimen jurídico de la autorización ambiental integrada

La LPCIC dedica el título III al régimen jurídico de la autorización ambiental integrada. Se recoge en este Título la regulación de cuestiones como la competencia de otorgamiento, el ámbito de aplicación y el procedimiento administrativo conducente a su obtención, así como el régimen de su renovación y modificación e impugnación, aspectos todos ellos que abordamos a continuación.

A. Competencia de otorgamiento

La competencia para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada recae en la Administración autonómica, cuestión lógica si tenemos en cuenta que corresponde a las Comunidades Autónomas el otorgamiento de la mayor parte de autorizaciones ambientales y a ellas corresponde, de acuerdo con el art. 148.1.9 CE "la gestión en materia de protección del medio ambiente".

B. Ámbito de aplicación

La autorización ambiental integrada resulta exigible para la construcción, montaje, explotación o traslado, así como para la modificación sustancial¹²⁴, de las instalaciones en

¹²³*Vid. supra* el apartado IX.3.3.4 de este mismo capítulo.

¹²⁴De acuerdo con el art. 10.2 LPCIC para calificar la modificación de una instalación como sustancial se tendrá en cuenta la incidencia de la modificación proyectada sobre la seguridad, la salud de las personas y el medio ambiente, en los siguientes aspectos: a) el tamaño y producción de la instalación; b) los recursos naturales utilizados por la misma; c) su consumo de agua y energía; d) el volumen, peso y tipología de los residuos generados; e) la calidad y capacidad regenerativa de los recursos naturales de las áreas geográficas que puedan verse afectadas; f) el grado de contaminación producido; g) el riesgo de accidente; y h) la incorporación o aumento en el uso de sustancias peligrosas. Cuando el titular de una instalación pretenda llevar a cabo una modificación de la misma, deberá comunicarlo al órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada, indicado razonadamente, en atención a los criterios señalados, si considera que se trata de una modificación sustancial o no sustancial. Cuando esta modificación sea considerada por el

las que se desarrollen alguna de las actividades industriales incluidas en las categorías de actividades del Anexo I¹²⁵. Asimismo, las instalaciones existentes¹²⁶ deberán contar con la autorización ambiental integrada, antes del 30 de octubre de 2007¹²⁷.

C. Procedimiento de otorgamiento

En la medida en que la autorización ambiental integra todas las autorizaciones existentes relativas a la producción y gestión de residuos, vertidos a las aguas continentales y desde tierra al mar, así como otras exigencias de carácter ambiental contenidas en la legislación sectorial, el procedimiento administrativo de otorgamiento es un procedimiento complejo, formado por un gran número de trámites. Este procedimiento se regula en los arts. 12 a 23 LPCIC, ajustándose, en todos aquellos aspectos no regulados en estos preceptos, a lo establecido en la LRJAP¹²⁸.

El procedimiento se inicia mediante la solicitud de autorización ambiental integrada¹²⁹ ante el órgano designado por la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial se ubique la

propio titular o por el órgano competente de la Comunidad Autónoma como sustancial, ésta no podrá llevarse a cabo, en tanto no sea otorgada una nueva autorización ambiental integrada.

¹²⁵Art. 9 LPCIC. Aunque la autorización ambiental integrada únicamente se exige para las actividades del Anexo I, la Disposición final 5ª LPCIC prevé que el Gobierno, sin perjuicio de las normas adicionales de protección que dicten las Comunidades Autónomas, podrá establecer que determinadas categorías de actividades distintas de las enumeradas en el Anexo I queden sometidas a notificación y registro por parte de la Comunidad Autónoma competente. En tal caso, las normas que establezcan la anterior exigencia determinarán igualmente los requisitos a los que deberá ajustarse el funcionamiento de dichas actividades y si se produjeran incumplimientos por parte de los titulares se aplicará el régimen sancionador establecido en esta Ley, con excepción de los preceptos relativos a la exigencia de la autorización ambiental integrada.

¹²⁶El art. 3.d) LPCIC define "instalación existente" como "cualquier instalación en funcionamiento y autorizada con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, o que haya solicitado las correspondientes autorizaciones exigibles por la normativa aplicable, siempre que se ponga en funcionamiento a más tardar doce meses después de dicha fecha".

¹²⁷Disposición transitoria 1ª LPCIC. A estos efectos, si la solicitud de la autorización ambiental integrada se presentara antes del día 1 de enero de 2007 y el órgano competente para otorgarla no hubiera dictado resolución expresa sobre la misma con anterioridad al 30 de octubre de 2007, las instalaciones existentes podrán continuar en funcionamiento de forma provisional hasta que se dicte resolución, siempre que cumplan todos los requisitos de carácter ambiental exigidos por la normativa sectorial aplicable.

¹²⁸Art. 14 LPCIC.

¹²⁹El art. 12 LPCIC fija el contenido mínimo de la solicitud de la autorización ambiental integrada, sin perjuicio de lo que a estos efectos determinen las Comunidades Autónomas: a) el proyecto básico; b) el informe del Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación, acreditativo de la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico; c) en su caso, la documentación exigida por la legislación de aguas para la autorización de vertidos a las aguas continentales y por la legislación de costas para la autorización de vertidos desde tierra al mar (cuando se trate de vertidos a las aguas continentales de cuencas intercomunitarias, esta documentación será inmediatamente remitida al Organismo de cuenca por el órgano de la Comunidad Autónoma ante el que se haya presentado la solicitud, a fin de que manifieste si es preciso requerir al solicitante que subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos); d) la determinación de los datos que, a juicio del solicitante, gocen de confidencialidad de acuerdo con las disposiciones vigentes; e) cualquier otra documentación acreditativa del cumplimiento de requisitos establecidos en la legislación sectorial aplicable, incluida, en su caso, la referida a fianzas o seguros obligatorios que sean exigibles de conformidad con la referida legislación sectorial; f) cualquier otra documentación e información que se determine en la normativa aplicable. Además, la solicitud deberá acompañarse de un resumen no técnico de todas las indicaciones especificadas con anterioridad, para facilitar su comprensión a efectos del trámite de información pública. Asimismo, cuando las Comunidades Autónomas hayan optado por incluir en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada las actuaciones en materia de evaluación de impacto ambiental, la solicitud incluirá el estudio de impacto ambiental.

instalación. Completada la documentación, se abrirá un período de información pública que no podrá ser inferior a treinta días¹³⁰. Una vez concluido este trámite, el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada remitirá copia del expediente, junto con las alegaciones y observaciones recibidas, a los órganos que deban pronunciarse sobre las diferentes materias de su competencia¹³¹. Destacamos los informes a emitir por el Ayuntamiento sobre la adecuación de la instalación a todos aquellos aspectos que sean de su competencia y por el Organismo de cuenca en los supuestos en los que la actividad sometida a autorización ambiental integrada precise autorización de vertido al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias¹³². Efectuados estos trámites, el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada, tras realizar una evaluación ambiental del proyecto en su conjunto, elaborará una propuesta de resolución. Esta propuesta incorporará las condiciones que resulten de los informes vinculantes emitidos y deberá someterse a un trámite de audiencia a los interesados. Cuando en este trámite de audiencia se hubiesen realizado alegaciones, se dará traslado de las mismas, junto con la propuesta de resolución, a los órganos competentes para emitir informes vinculantes en trámites anteriores para que, en el plazo máximo de quince días, manifiesten lo que estimen conveniente, que igualmente tendrá carácter vinculante en los aspectos referidos a materias de su competencia. El órgano competente para otorgar la autorización dictará la resolución¹³³ que ponga fin al procedimiento en el plazo máximo de diez meses, transcurrido el cual sin haberse notificado resolución expresa, podrá entenderse desestimada la solicitud presentada¹³⁴. Se confiere, pues, carácter negativo, al silencio de la Administración, solución plenamente acorde con la Directiva IPPC, que exige para las instalaciones sometidas a la misma un permiso escrito en el que se incluya el condicionado ambiental de su funcionamiento y que, en Cataluña, obligará a modificar la LIIAA. Finalmente, el órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada deberá notificar la resolución a los interesados, al Ayuntamiento donde se ubique la instalación, a los distintos órganos que hubiesen emitido informes vinculantes y, en su caso, al órgano estatal competente para otorgar las autorizaciones sustantivas¹³⁵. La LPCIC, asimismo, garantiza que las personas físicas o jurídicas tendrán derecho a acceder a las resoluciones de

¹³⁰Art. 16 LPCIC. El apartado segundo de este precepto prevé, por razones de simplificación administrativa, que el período de información pública será común para aquellos procedimientos cuyas actuaciones se integran en el de la autorización ambiental integrada así como, en su caso, para los procedimientos de autorizaciones sustantivas de las industrias. De acuerdo con el apartado tercero, se exceptuarán del trámite de información pública los datos de la solicitud que, de acuerdo con las disposiciones vigentes, gocen de confidencialidad.

¹³¹Art. 17 LPCIC.

¹³²Informes regulados, respectivamente, en los arts. 18 y 19 LPCIC.

¹³³El contenido de la resolución de autorización ambiental integrada se fija en el art. 22 LPCIC.

¹³⁴Art. 21 LPCIC.

¹³⁵El apartado b) del art. 3 LPCIC define las "autorizaciones sustantivas" como "Las autorizaciones de industrias o instalaciones industriales que estén legal o reglamentariamente sometidas a autorización administrativa previa, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria. En particular, tendrán esta consideración las autorizaciones establecidas en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico; en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, y en el capítulo II de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, en lo referente a las instalaciones químicas para la fabricación de explosivos".

las autorizaciones ambientales integradas, así como a sus actualizaciones posteriores, de acuerdo con la legislación sobre acceso a la información en materia de medio ambiente.

D. Renovación y modificación

La autorización ambiental integrada, con todas sus condiciones, incluidas las relativas a vertidos al dominio público hidráulico y marítimo terrestre, desde tierra al mar, se concederá por un plazo máximo de ocho años, transcurrido el cual deberá ser renovada y, en su caso, actualizada por períodos sucesivos. A estos efectos, diez meses antes del vencimiento del plazo de vigencia de la autorización ambiental integrada, su titular deberá solicitar la renovación. En estos casos, vencido el plazo de vigencia de la autorización, si el órgano competente para otorgarla no hubiera dictado resolución expresa sobre la solicitud de renovación, ésta se entenderá estimada por silencio positivo y, consecuentemente, renovada la autorización en las mismas condiciones¹³⁶.

La autorización ambiental integrada podrá, además, ser modificada de oficio en aquellos supuestos en que, aun sin modificarse las condiciones técnicas de la instalación, la contaminación producida haga conveniente la revisión de los valores límite de emisión impuestos o la adopción de otros nuevos; resulte posible reducir significativamente las emisiones sin imponer costes excesivos a consecuencia de importantes cambios en las MTD; o la seguridad de funcionamiento del proceso o actividad haga necesario emplear otras técnicas. Igualmente, podrá modificarse de oficio la autorización ambiental integrada cuando el Organismo de cuenca correspondiente estime que, de acuerdo con lo establecido en la legislación de aguas, existen circunstancias que justifiquen la revisión o modificación en lo relativo a vertidos al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias. En este supuesto, el Organismo de cuenca deberá requerir, mediante informe vinculante, al órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada, a fin de que la modifique en un plazo máximo de veinte días. Asimismo, podrá procederse a la modificación de oficio de la autorización cuando así lo exija la legislación sectorial que resulte de aplicación a la instalación. En todo caso, la modificación de oficio no dará derecho a indemnización¹³⁷.

E. Régimen de impugnación

En la medida en que la LPCIC incorpora un procedimiento complejo para otorgar la autorización ambiental integrada, en el que se coordinan e integran diferentes actos administrativos de Administraciones también diferentes, incluye un régimen singular de impugnación de los informes vinculantes cuya emisión se prevé (art. 24).

De este modo, haciéndose eco de lo establecido en los arts. 107.1 LRJAP¹³⁸ y 25.1 LJCA, se prevé que cuando un informe vinculante impidiese el otorgamiento de la autorización ambiental integrada, dicho informe podrá ser recurrido -en vía judicial o administrativa, según corresponda- independientemente de la resolución que finalice el procedimiento y, por tanto, contra la misma Administración que lo hubiere emitido. En el resto de casos, los interesados podrán oponerse a los informes vinculantes emitidos en el procedimiento, mediante la impugnación de la resolución administrativa que ponga fin al mismo.

¹³⁶Art. 25 LPCIC.

¹³⁷Art. 26 LPCIC.

¹³⁸Precepto modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Cuando la impugnación, en vía administrativa, de la resolución que ponga fin al procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada afecte a las condiciones establecidas en los informes vinculantes, el órgano autonómico competente para resolver el recurso dará traslado del mismo a los órganos que los hubiesen emitido, ya que son ellos los que han fijado las condiciones con las que no está de acuerdo el recurrente y quienes deben pronunciarse sobre este aspecto del recurso. Estos órganos, si lo estiman oportuno, presentarán alegaciones en el plazo de quince días. De emitirse en plazo, estas alegaciones serán vinculantes para la resolución del recurso.

Por último, cuando en el recurso contencioso-administrativo que se pudiera interponer contra la resolución que ponga fin a la vía administrativa se dedujeran pretensiones relativas a los informes preceptivos y vinculantes, la Administración que los hubiera emitido tendrá la consideración de codemandada, conforme a lo establecido en el art. 21.1.a) LJCA. Con esta previsión se pretende, tal y como se pone de manifiesto en la Exposición de Motivos de la LPCIC (apartado 9), "posibilitar la defensa de la legalidad de los citados informes por la propia Administración autora de los mismos, así como su disposición del objeto del proceso a través de figuras como el allanamiento o la transacción judicial. Como se aprecia, el anterior régimen jurídico de impugnación cobra una especial relevancia cuando en el funcionamiento de las instalaciones afectadas se producen vertidos a las aguas continentales de cuencas intercomunitarias, en la medida en que permite salvaguardar la competencia estatal en esta materia".

IX.3.4.4. La coordinación de la autorización ambiental integrada con otros mecanismos de intervención ambiental

La autorización ambiental integrada únicamente aglutina algunas de las autorizaciones sectoriales, fijando las condiciones exigibles, desde el punto de vista ambiental, para la explotación de las instalaciones afectadas. Continúan subsistiendo, por lo tanto, otras autorizaciones o licencias de carácter sustantivo. Por ello, será necesario determinar su relación con la autorización ambiental integrada. Asimismo, resulta imprescindible establecer los oportunos mecanismos de coordinación de la autorización ambiental integrada con otros procedimientos de intervención administrativa como la evaluación de impacto ambiental. A estas cuestiones nos referimos a continuación.

A. Autorizaciones sustantivas de las industrias

El otorgamiento de la autorización ambiental integrada precederá al de las autorizaciones de industrias o instalaciones industriales que estén legal o reglamentariamente sometidas a autorización administrativa previa¹³⁹, de conformidad con el art. 4 Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria¹⁴⁰. En particular, pueden mencionarse las autorizaciones establecidas en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico¹⁴¹; en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos¹⁴²; y en el Capítulo II de la Ley Orgánica 1/1992, de 21

¹³⁹Art. 11.2.a) LPCIC.

¹⁴⁰BOE núm. 176, de 23 de julio de 1992.

¹⁴¹BOE núm. 285, de 28 de noviembre de 1997.

¹⁴²BOE núm. 241, de 8 de octubre de 1998.

de febrero, de seguridad ciudadana, en lo referente a las instalaciones químicas para la fabricación de explosivos¹⁴³.

B. Licencia de actividades clasificadas

A diferencia de la LIIAA, la LPCIC mantiene la vigencia de la licencia de actividades clasificadas¹⁴⁴, por lo que resulta del todo necesario establecer los oportunos mecanismos de coordinación con la autorización ambiental integrada.

La autorización ambiental integrada, para las instalaciones que recaen en su ámbito de aplicación, debe otorgarse, necesariamente, con carácter previo a la concesión de la licencia municipal de actividades clasificadas¹⁴⁵. Ahora bien, ello no obsta para que, en aras de una mayor simplificación procedimental, se establezcan a estos efectos, diversos mecanismos de coordinación entre ambas autorizaciones. Así, partiendo de que la gran mayoría de los trámites del procedimiento de la licencia municipal de actividades clasificadas encajan de una forma casi literal en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada, la LPCIC aúna en un solo procedimiento todos estos trámites, aunque garantizando, en todo caso, el pronunciamiento final de la autoridad municipal sobre la concesión de la licencia de actividades clasificadas. A estos efectos, "la autorización ambiental integrada será, en su caso, vinculante para la autoridad municipal cuando implique la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales recogidos en el art. 22"¹⁴⁶. Por lo tanto, la autorización ambiental integrada se configura como vinculante para la autoridad municipal que ha de otorgar la licencia de actividades clasificadas, solución que no deja de ser sorprendente desde el punto de vista de nuestro Derecho administrativo y a la luz de la Directiva IPPC¹⁴⁷. En efecto, por una parte debe advertirse de la incorrección técnica de calificar la autorización ambiental integrada como "vinculante", ya que es éste un carácter predicable de los informes¹⁴⁸, pero no de las autorizaciones. En todo caso, con mayor corrección, debería haberse expresado que, en caso de denegación de la autorización ambiental integrada, ello impedirá la obtención de la licencia de actividades clasificadas y que, en caso de imposición de medidas correctoras en la autorización ambiental -y de fijación de niveles de emisión y/o inmisión-, éstas no podrán modificarse por la licencia municipal. Por otra, la subsistencia de la licencia municipal de actividades clasificadas en la

¹⁴³BOE núm. 46, de 22 de febrero de 1992.

¹⁴⁴El hecho de dejar subsistente la licencia de actividades clasificadas se explica, como ha puesto de relieve BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Los retos de la prevención...", *cit.*, por el objetivo perseguido de "frenar la centralización autonómica del control ambiental en detrimento de la Administración pública más próxima: la municipal" (p. 6).

¹⁴⁵Art. 11.2.b) LPCIC.

¹⁴⁶Art. 29 LPCIC. Estas medidas de coordinación de la autorización ambiental integrada con la licencia municipal de actividades clasificadas se dictan, no obstante, sin perjuicio de las normas dictadas por las Comunidades Autónomas sobre actividades clasificadas, que, en su caso, fueran aplicables.

¹⁴⁷Así lo pone de manifiesto BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Los retos de la prevención...", *cit.*: "Esta solución es sorprendente, desde el punto de vista jurídico, porque, por un lado, la autorización es 'vinculante' cuando las autorizaciones ni son ni dejan de serlo; la vinculación es propia de los informes, no de las autorizaciones por cuanto que al ser un acto declarativo de derechos ni vincula ni deja de vincular puesto que ninguna Administración puede desconocerlo" (p. 7).

¹⁴⁸*Vid.* art. 83 LRJAP.

LPCIC pone de manifiesto la opción estatal de no integración de las autorizaciones municipales en la autorización ambiental integrada. Esta elección debe llevarnos a reflexionar sobre su conveniencia, a la luz de los imperativos de prevención y control integrados marcados por la Directiva IPPC. A nuestro entender, no es ésta la mejor solución y ello por diferentes razones. En primer lugar, frustra las expectativas y las exigencias integradoras a que responde esta Directiva¹⁴⁹. En segundo lugar, teniendo en cuenta el reducido ámbito de aplicación que tendrá la autorización ambiental integrada -reservada a las instalaciones de mayor envergadura y mayor potencial agresor para el medio ambiente, recogidas en el Anexo 1- y la presencia en estos casos de intereses claramente supramunicipales, creemos que hubiese sido más factible el desplazamiento del control municipal a través de la licencia de actividades clasificadas en favor de un control autonómico, a ejercer a través del otorgamiento de la autorización ambiental integrada. Esta solución, siempre y cuando se garantizase el respeto a la autonomía local, sería mucho más acorde con los objetivos inspiradores de la Directiva IPPC. Y creemos que la autonomía local quedaría suficientemente garantizada a través de diferentes vías. Así, por una parte, mediante la exigencia de informe previo del Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada. Este informe, que recaería sobre la adecuación de la instalación a todos aquellos aspectos que sean de su competencia, debería configurarse como vinculante. Por otra, a través del mantenimiento de las competencias municipales de control territorial y urbanístico y del desarrollo de las actividades¹⁵⁰. Por último, no podemos olvidar la exigencia de notificación de la resolución sobre la autorización ambiental integrada al Ayuntamiento donde se ubique la instalación.

C. Autorizaciones o concesiones para la ocupación o utilización del dominio público

La autorización ambiental integrada se otorgará sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que deban exigirse para la ocupación o utilización del dominio público, de acuerdo con lo establecido en el TRLA, y en la LC¹⁵¹. Por lo tanto, en los casos en que resulte necesario, a la autorización ambiental integrada se unirá la autorización o concesión sobre el dominio público. Sin embargo, no concreta la LPCIC cómo se coordinarán ambas.

D. Evaluación de impacto ambiental

La LPCIC dedica su art. 28 a regular la coordinación de la autorización ambiental integrada con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. De acuerdo con las Directivas IPPC y 85/337/CEE -modificada por la 97/11/CE-, queda en manos de los Estados miembros la facultad de integrar en un único procedimiento el permiso ambiental integrado y la evaluación de impacto ambiental. Será, por tanto, una opción al alcance de los Estados miembros que, sin embargo, no se impone con carácter obligatorio. Ésta ha sido, precisamente, la alternativa por la que se ha decantado la LIIAA, con un inequívoco afán de simplificación procedimental. Veamos, a continuación, la opción estatal.

¹⁴⁹En este mismo sentido BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Los retos de la prevención...", *cit.*, p. 7.

¹⁵⁰Así lo pone de manifiesto BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Los retos de la prevención...", *cit.*, p. 7.

¹⁵¹Art. 11.3 LPCIC. Se exceptúan de lo establecido las autorizaciones de vertidos a las aguas continentales y al dominio público marítimo-terrestre, desde tierra al mar, que se incluyen en la autorización ambiental integrada.

Siguiendo las pautas marcadas por el Derecho comunitario, la LPCIC faculta a las Comunidades Autónomas para incluir en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada las actuaciones en materia de evaluación de impacto ambiental, u otras figuras de evaluación ambiental previstas en la normativa autonómica, cuando así sea exigible y la competencia para ello sea de la Comunidad Autónoma¹⁵². Se deja, pues, en manos autonómicas la decisión de integración cuando sean las Comunidades Autónomas las competentes para realizar la declaración de impacto ambiental. Cuando, por el contrario, corresponda al órgano ambiental de la Administración del Estado la formulación de la declaración de impacto ambiental, el art. 28 LPCIC prevé que no podrá otorgarse la autorización ambiental integrada, ni en su caso, las autorizaciones sustantivas de las industrias, sin que previamente se haya dictado dicha declaración. A estos efectos, el órgano ambiental estatal, una vez formulada la declaración de impacto ambiental -o tras la resolución por el Consejo de Ministros de discrepancias con el órgano competente para conceder la autorización sustantiva-, remitirá una copia de la misma al órgano competente de la Comunidad Autónoma y, en su caso, al órgano estatal para otorgar las autorizaciones sustantivas señaladas, que deberán incorporar su condicionado al contenido de la autorización ambiental integrada, así como al de las autorizaciones sustantivas que sean exigibles. En estos casos, además, se reconoce expresamente la posibilidad de arbitrar fórmulas de colaboración con las Comunidades Autónomas para la coordinación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental con el de la autorización ambiental integrada¹⁵³.

¹⁵²Art. 11.4 LPCIC. Este mismo precepto también prevé que las Comunidades podrán incluir en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada "Las actuaciones de los órganos que, en su caso, deban intervenir en virtud de lo establecido en el Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, sobre medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas".

¹⁵³*Vid.* Disposición adicional única LPCIC. La Exposición de Motivos del Proyecto, entre las posibles fórmulas de colaboración que podrían utilizarse a estos efectos, menciona expresamente la encomienda de gestión, regulada en el art. 15 LRJAP (*vid.* apartado 8).

CAPÍTULO X. LAS TÉCNICAS DE INCENTIVO ECONÓMICO: EL CANON ESTATAL DE CONTROL DE VERTIDOS Y LOS CÁNONES AUTONÓMICOS DE SANEAMIENTO

En los capítulos anteriores hemos analizado algunas de las técnicas clásicas de intervención administrativa en el campo de la protección de la calidad de las aguas frente a la contaminación provocada por los vertidos, principalmente el binomio prohibición-autorización, de honda raigambre en nuestro Derecho de Aguas. En este capítulo vamos a adentrarnos en otros derroteros que nos conducirán al examen de una forma distinta de intervención, aunque complementaria de la tradicional: las técnicas de incentivo económico, que se caracterizan porque en ellas la Administración *"impulsa y estimula la realización por los ciudadanos de determinadas actividades, para lo cual ofrece ventajas y ayudas o constituye obstáculos y cargas de todo tipo y, en especial, de carácter económico y dinerario"*¹.

La amplitud de los instrumentos potencialmente incardinables bajo tal paraguas cobertor y la imposibilidad de abordarlos todos ellos en el marco de este trabajo nos ha llevado a centrarnos en una sola de estas técnicas: los tributos ambientales², que ocupan un lugar destacado, no sólo en el TRLA, sino en las propias normas autonómicas reguladoras de las aguas y del saneamiento y la depuración. En materia de vertidos, han encontrado traducción, a nivel estatal, en el canon de control de vertidos y, a nivel autonómico, en los cánones de saneamiento. Es, por tanto, la regulación de estos instrumentos, que cuentan con una regulación específica y que se erigen en un medio fundamental de protección de las aguas en el diseño del TRLA y de la legislación autonómica, la que va a ocuparnos en las páginas siguientes. Pero realicemos antes algunas consideraciones previas en torno a esta técnica de intervención.

Tanto el canon de control de vertidos como las figuras autonómicas similares, materialización efectiva del principio de quien contamina paga³, obedece, en nuestra opinión, al igual que los restantes instrumentos hasta ahora examinados, a una finalidad preventiva, por cuanto contribuyen a la prevención de daños a la calidad de las aguas⁴. Su

¹LOZANO CUTANDA, B., *Derecho Ambiental Administrativo*, 2ª edición, Madrid, Dykinson, 2001 [2000], pp. 229-230.

²Además de los tributos ambientales, pueden situarse también entre las técnicas de incentivo económico - aunque no vayan a ser objeto de estudio- otros incentivos fiscales de carácter ambiental, las subvenciones de los poderes públicos, que, en materia de vertidos encuentra numerosas manifestaciones y los distintivos de calidad ambiental, como la etiqueta ecológica comunitaria. En particular, sobre las subvenciones en materia ambiental *vid.* MACERA, B. F., *El deber industrial de respetar el ambiente. Análisis de una situación pasiva de Derecho público*, Madrid, Marcial Pons, 1998, pp. 324 y ss.

³Para MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, Madrid, Trivium, 1991, p. 118, la realización efectiva del principio de quien contamina paga exige, por una parte, que la cuantía de estos tributos tenga la suficiente entidad para impulsar el cambio de conductas y, por otra, que el rendimiento de estos gravámenes se aplique a eliminar las causas de la contaminación.

⁴También sitúan los tributos ambientales entre los instrumentos de carácter preventivo, entre otros, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *La reparación de daños causados a la Administración*, Barcelona, Cedecs, 1998, p. 66 y LOPERENA ROTA, D., *Los principios del Derecho Ambiental*, Madrid, Civitas, 1998, p. 96. En cambio, FONT LLOVET, T., "Instrumentos jurídicos en la protección del medio ambiente", en

finalidad no es sólo recuperar los costes públicos del servicio de la prevención y la corrección de la contaminación de las aguas, sino también actuar como incentivo para la reducción de los vertidos o la aplicación de técnicas y procesos de depuración de los mismos, con el fin de evitar o reducir el gravamen⁵. Nos situamos, por tanto, ante tributos con una finalidad extrafiscal, habida cuenta que no se utilizan con un fin recaudatorio, sino con una finalidad exclusiva o principalmente incentivadora de la conducta de los agentes contaminantes⁶. No se trata de imponer un comportamiento, sino de estimularlo, por lo que, como ha advertido BETANCOR RODRÍGUEZ, "ni se impone una conducta, ni se castiga el incumplimiento de unas determinadas obligaciones. Simplemente se prevé el pago de una cantidad de dinero en contrapartida por una conducta que se considera lesiva desde el punto de vista ambiental. El importe de la exacción será tan elevado como sea razonable para disuadir la realización de la conducta correspondiente. Por lo tanto, su finalidad es disuasoria más que sancionadora y, en ningún caso, recaudatoria"⁷.

Estos instrumentos no deben verse como una licencia para contaminar. Por ello, su pago no exime de la obligación de obtener la correspondiente autorización administrativa de vertido, ni impide la imposición de sanciones administrativas o de la obligación de reparar el daño causado. Así lo ha establecido el TS en la Sentencia de 26 de abril de 1995⁸:

"(...) esta previsión responde a la dualidad que la propia Ley de Aguas preconiza entre la autorización del vertido y su gravamen mediante el canon y las responsabilidades genéricas a terceros o específicas respecto de los daños ocasionados a los bienes del dominio público hidráulico, a cargo del concesionario o del titular de la autorización. El concepto impositivo destinado a la Administración autorizante y el indemnizatorio frente a terceros, constituyen entidades compatibles en todo régimen concesional o intervencionista, pues no se puede pretender que la autorización del vertido y el pago del canon constituya una patente de impunidad frente a los daños causados a bienes de dominio público o de terceros con ocasión del vertido" (fundamento jurídico 3º).

Estamos, por tanto, ante mecanismos que deben desplegar su eficacia de forma complementaria y no sustitutiva del resto de técnicas de protección articuladas por nuestro ordenamiento jurídico⁹. O, dicho en otras palabras, el pago de estos tributos por el sujeto vertedor no le libera de sus deberes de no contaminar y de cumplir las prescripciones normativas. Debe evitarse, por tanto, que el principio de quien contamina paga a que

Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 5, 1994, p. 37, considera que, en cierto sentido, las técnicas de cánones por vertidos se sitúa entre los instrumentos de carácter reparador.

⁵LOZANO CUTANDA, B., "Derecho Ambiental Administrativo", *cit.*, p. 243.

⁶LOZANO CUTANDA, B., "Derecho Ambiental Administrativo", *cit.*, p. 234.

⁷BETANCOR RODRÍGUEZ, A., *Instituciones de Derecho Ambiental*, Madrid, La Ley, 2001, p. 1089.

⁸Sentencia del TS de 26 de abril de 1995 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 2ª; ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Llorente Calama; Aranzadi 3653).

⁹Como ha establecido JORDANO FRAGA, J., "Calidad de las aguas: Integración y descentralización como alternativas a la administración frustrada", en *Gaceta Jurídica de la Naturaleza y el Medio Ambiente*, núm. 10, 1995, p. 20, el futuro de la legislación ambiental pasa por la combinación de la utilización de instrumentos económico-fiscales con una Administración ambiental eficiente.

responden se convierta en la práctica en la consecuencia de que quien paga, contamina¹⁰. Así lo ha establecido, entre otras, la Sentencia del TSJ de Cataluña, de 10 de julio de 1997¹¹:

"Ninguna consecuencia favorable cabe estimar del afirmado pago de canon de saneamiento (...) puesto que (...) ni con él se habilita para contaminar (...) ni con él se trata de subvenir, matizar, obstar o excluir hechos infractores, sanciones administrativas o los concretos daños al dominio público hidráulico producidos por esas correspondientes sanciones" (fundamento jurídico 5°).

Por otra parte, no debe olvidarse que estos instrumentos han sido potenciados por la nueva Directiva marco de aguas, que fomenta el recurso a los instrumentos económicos, de acuerdo con las tendencias recientes en la política ambiental, para impulsar el uso sostenible de los recursos hídricos y la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua¹².

Realizadas estas consideraciones pasamos a analizar el régimen jurídico del canon estatal de control de vertidos (apartado X.1), incluyendo también algunas referencias a los cánones creados por las Comunidades Autónomas (apartado X.2) y a las tasas establecidas por las Entidades Locales (apartado X.3) y concluyendo con el examen de la compatibilidad entre todas estas figuras tributarias, cuestión ésta de enorme trascendencia (apartado X.4).

X.1. La esfera estatal: el canon de control de vertidos

A nivel estatal, las técnicas de intervención administrativa sobre los vertidos que hemos examinado en los capítulos anteriores se complementan con la exigencia del pago de un canon, denominado actualmente canon de control de vertidos, que ha sustituido al anterior canon de vertido, introducido, en su momento, por la LA. A continuación analizaremos la configuración del canon de control de vertidos en el TRLA (apartado X.2.2), no sin antes referirnos a las razones que motivaron la inoperancia del canon de vertido establecido por la LA y su sustitución por otro en la LMLA (apartado X.2.1).

X.1.1 Del canon de vertido al canon de control de vertidos: el fracaso del canon de vertido establecido por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas y su sustitución por el canon de control de vertidos tras la Ley 46/1999, de 13 de diciembre

La aprobación de la LA en el año 1985 supuso la incorporación de una figura tributaria en materia de vertidos, creada en aplicación del principio de quien contamina paga, a través de la cual se obligaba a quienes eran titulares de autorizaciones de vertido a contribuir, destinándose los rendimientos obtenidos a la protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica. Su finalidad no era otra que servir de instrumento de protección cualitativa de las aguas, mediante la disuasión de la realización de vertidos contaminantes. A estos efectos, el art. 105 LA (actual art. 113 TRLA) incluía como elementos esenciales los siguientes:

¹⁰Sobre la visión del principio de "quien contamina, paga" como principio de "quien paga, contamina", *vid.* YABAR STERLING, A. (dir.) y HERRERA MOLINA, P. M. (coord.), *La protección fiscal del medio ambiente. Aspectos económicos y jurídicos*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2002, pp. 145 y ss.

¹¹Sentencia del TSJ de Cataluña de 10 de julio de 1997 (Contencioso-Administrativo, Sección 3ª; ponente: Ilmo. Sr. D. Manuel Táboas Bentanachs).

¹²*Vid. supra* el capítulo I, apartado I.2.2.2, epígrafe D.c).e'), de la segunda parte de este trabajo.

-La configuración como hecho imponible de la realización de vertidos autorizados. Era por, tanto, la existencia de una autorización -provisional o definitiva¹³- y no el vertido en sí mismo la circunstancia que determinaba la exigibilidad del tributo.

-La determinación como sujeto pasivo de la persona o entidad titular de la autorización, consecuencia lógica de su vinculación al título administrativo, a pesar del silencio de la LA en torno al sujeto pasivo¹⁴.

-El establecimiento de una fórmula para calcular su importe (el resultado de multiplicar la carga contaminante del vertido, expresada en unidades de contaminación, por el valor que se asigne a cada unidad) y su carácter periódico y anual.

-La atribución de su percepción a los Organismos de cuenca, que debían destinarla a las actuaciones de protección de la calidad de las aguas previstas en los PPHHC, a cuyo efecto se pondría a disposición de los Organismos competentes.

-La previsión de una deducción del importe del canon de vertido, cuando el sujeto pasivo viniera obligado a soportar otras cargas económicas por las Comunidades Autónomas o por las Corporaciones Locales, en el ejercicio de sus competencias, para financiar planes o programas públicos de depuración de aguas residuales.

Esta configuración del canon de vertido y, en especial los defectos estructurales que se advertían en la misma -principalmente, su vinculación a los vertidos autorizados, quedando inmunes al canon los no autorizados, la insuficiente regulación de algunos de sus elementos y la propia incapacidad de los Organismos de cuenca para llevar a cabo una gestión recaudatoria adecuada¹⁵- habrían de convertir este canon en un instrumento ineficaz, condenado al más absoluto de los fracasos y necesitado de una reforma urgente proclamada

¹³La jurisprudencia del TS reiteradamente, había establecido que las autorizaciones provisionales de vertido también determinaban la exigibilidad del canon de vertido. *Vid.*, entre otras, las Sentencias del TS de 19 de septiembre de 1997 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 2ª; ponente: Excmo. Sr. D. Ramón Rodríguez Arribas; Aranzadi 6528), fundamento jurídico 2º; de 27 de marzo de 1998 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 2ª; ponente: Excmo. Sr. D. Pascual Sala Sánchez; Aranzadi 2283), fundamento jurídico 2º; de 23 de octubre de 1999 (Contencioso-Administrativo, Sección 2ª; ponente: Excmo. Sr. D. José Mateo Díaz; Aranzadi 7902), fundamento jurídico 3º; de 29 de octubre de 1999 (Contencioso-Administrativo, Sección 2ª; ponente: Excmo. Sr. D. Jaime Rouanet Moscardó; Aranzadi 7905), fundamento jurídico 3º; de 31 de mayo de 2000 (Contencioso-Administrativo, Sección 2ª; ponente: Excmo. Sr. D. Jaime Rouanet Moscardó; Aranzadi 4506), fundamento jurídico 4º; y de 14 de julio de 2000 (Contencioso-Administrativo, Sección 2ª; ponente: Excmo. Sr. D. Ramón Rodríguez Arribas; Aranzadi 4879), fundamento jurídico 3º.

¹⁴Así lo ha establecido el TS, por ejemplo, en la Sentencia de 12 de enero de 1995 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Eladio Escusol Barra; Aranzadi 542), fundamento jurídico 2º.

¹⁵Sobre los defectos estructurales del canon de vertido advierten, por ejemplo, MARTÍN MATEO, R., "Precios del agua y política ambiental", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Precios y mercados del agua*, Madrid, Civitas, 1996, pp. 136-137; FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad de las aguas en el ordenamiento jurídico español: algunas consideraciones en relación con el régimen jurídico de los vertidos", en SOSA WAGNER, F. (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo III, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2000, p. 3540; y JORDANO FRAGA, J., "Calidad de las aguas...", *cit.*, pp. 18-21, que señala que el canon de vertido sólo lo pagaban el 40 % de las industrias y el 23% de los Ayuntamientos.

desde la doctrina¹⁶. Es en este contexto donde debemos situar el canon de control de vertidos, nacido de la LMLA y recogido actualmente en el TRLA, con el objetivo de solventar las deficiencias que durante varios años habían empañado la aplicación y la propia efectividad del canon de vertido¹⁷.

X.1.2. La configuración del canon de control de vertidos en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas

Una vez examinados los principales defectos que presentaba la regulación del anterior canon de vertido recogido en la LA y señaladas las razones que condujeron a su ineficacia, vamos a analizar ahora cómo se configura el canon de control de vertidos, que lo sustituye, en el TRLA. La nueva regulación pretende poner fin a los aspectos más problemáticos que planteó durante su vigencia el canon de vertido y que justificarían su rotundo fracaso. Para ello, determina expresamente su naturaleza jurídica como tasa y la finalidad a la cual está afectada su recaudación, ampliándola sustancialmente (apartado X.2.2.1); desvincula el hecho imponible de la autorización de vertido, determinando la exigibilidad del tributo por la realización del vertido y no por su autorización (apartado X.2.2.2); y atribuye su gestión recaudatoria al Organismo de cuenca o a la Administración tributaria estatal, previo convenio con aquél (apartado X.2.2.3). Se pretende, de este modo, reaccionar frente a las principales deficiencias de la anterior regulación del canon de vertido y solventarlas, buscando la efectividad de este instrumento en orden a la prevención de la contaminación de las aguas originada por vertidos.

X.1.2.1. La naturaleza jurídica del canon de control de vertidos: su configuración como tasa destinada al estudio, control, protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica

El TRLA configura el canon de control de vertidos como tasa, zanjando, de este modo, una polémica que durante muchos años había acompañado al canon de vertido. Sin duda, una de las cuestiones más arduas que planteó en su momento el canon de vertido fue la de su categorización jurídica, habida cuenta que la LA omitió toda referencia a esta cuestión, limitándose a denominarlo "canon", denominación que no corresponde a ningún tributo -en este concepto sólo se integran, de acuerdo con la legislación tributaria, los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales-. Las posiciones doctrinales, aunque variadas, se decantaron mayoritariamente por su conceptualización como tasa¹⁸, por su vinculación a la

¹⁶Vid., por ejemplo, FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad...", en SOSA WAGNER, F. (coord.), "El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo", tomo III, *cit.*, pp. 3540-3541.

¹⁷La Comunidad Canaria, en su Decreto 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico (BOCAN núm. 104, de 24 de agosto de 1994), regula en sus arts. 46 a 50 el canon de vertido, configurado de manera similar a como lo estaba el canon de vertido recogido originariamente en la LA y vinculado, por tanto, a la existencia de una autorización de vertido.

¹⁸En esta línea, entre otros, DELGADO PIQUERAS, F., *Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales*, Madrid, Tecnos, 1992, p. 241; EMBID IRUJO, A., "La fiscalidad ambiental y los principios de su régimen jurídico. Consideraciones específicas en el ámbito de las aguas continentales", en *Revista de Administración Pública*, núm. 148, 1999, p. 77; MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. II, Madrid, Trivium, 1992, p. 88; PAGÈS i GALTÈS, J., *Fiscalidad de las aguas*, Madrid, Marcial Pons, 1995, pp. 27-28; QUINTANA PETRUS, J. M., *Derecho de Aguas*, 2ª edición,

autorización de vertido. En cambio, la jurisprudencia del TS lo calificó como "prestación patrimonial de carácter público"¹⁹. Su consideración como tasa, a pesar de haber desaparecido la vinculación del canon a la autorización, se recoge ahora en el art. 113.1 TRLA (ex art. 105 LA, modificado por la LMLA), que caracteriza al canon de control de vertidos como "tasa destinada al estudio, control, protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica". Aunque no han faltado críticas doctrinales al respecto²⁰, no cabe duda de su configuración actual como tasa, lo cual no debe sorprender, ya que su objeto, como ha señalado LÓPEZ-VIVIÉ PALENCIA, "es retribuir la actividad de control administrativo de los vertidos de aguas residuales, y de protección y mejora del medio receptor de los mismos"²¹. Además, tras la Sentencia del TC 185/1995, de 14 de diciembre y la Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del régimen legal de las tasas estatales y locales y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público, ésta es la naturaleza jurídica que debe atribuirse a los tributos ligados a la utilización del dominio público²².

Barcelona, Bosch, 1992, p. 649; y GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., *Comentarios a la Ley de Aguas*, Madrid, Civitas, 1987, p. 1016. ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J., *Régimen fiscal de las aguas*, Madrid, Civitas, 1991, p. 41, justifica la calificación como tasa en la consideración de que el canon de control de vertido se cobraba por un uso privativo del dominio público. En cambio, a favor de la caracterización del canon de vertido como impuesto se manifestaron, entre otros, FALCÓN Y TELLA, R., "Las medidas tributarias medioambientales y la jurisprudencia constitucional", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Madrid, Civitas, 1996, p. 679 y ROSEMBUJ, T., *Los tributos y la protección del medio ambiente*, Madrid, Marcial Pons, 1995, p. 260.

¹⁹En la Sentencia de 27 de marzo de 1998 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Pascual Sala Sánchez; Aranzadi 2283), el TS ha considerado que los cánones de ocupación, de vertido y de regulación "(...) salvo el de regulación que en algunos componentes de su estructura se aproxima al concepto jurídico-tributario de tasa, responden a la categoría de 'prestación patrimonial de carácter público' -por utilizar los amplios términos en que se manifiestan el art. 31.3 de la Constitución y la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre- y están sometidos, por tanto, al principio de legalidad tributaria -arts. 31.3, ya citado y 133.1 de la Constitución y arts. 2º y 10 de la Ley General de 28 de diciembre de 1963. Requieren, en consecuencia, que sus elementos esenciales y los directamente determinantes de la deuda tributaria estén regulados por norma con rango de ley" (fundamento jurídico 1º). En la misma línea, por ejemplo, las Sentencias del TS de 29 de octubre de 1999 (Contencioso-Administrativo, Sección 2ª; ponente: Excmo. Sr. D. Jaime Rouanet Moscardó; Aranzadi 7905), fundamento jurídico 1º; y de 31 de mayo de 2000 (Contencioso-Administrativo, Sección 2ª; ponente: Excmo. Sr. D. Jaime Rouanet Moscardó; Aranzadi 4506), fundamento jurídico 4º.

²⁰Así, GARCÍA NOVOA, C., "La Propuesta de Directiva Marco de política de aguas y la reforma de la Ley de Aguas de 1999", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 193, 2001, pp. 41-42, a pesar de la terminología utilizada por el TRLA, ha defendido la caracterización del canon de control de vertidos como impuesto con finalidad ecológica, entre otras razones, porque al haber desaparecido su vinculación a la autorización de vertido, no está ligado a una actividad administrativa.

²¹LÓPEZ-VIVIÉ PALENCIA, A., "El canon de control de vertidos en la reforma de la Ley de Aguas", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*, Madrid, Civitas, 2000, p. 387. En la misma línea, HERRERA MOLINA, P. M., *Derecho tributario ambiental*, Madrid, Marcial Pons, 2000, p. 252.

²²En esta línea, SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico*, Valladolid, Lex Nova, 2002, pp. 660-661 y LÓPEZ-VIVIÉ PALENCIA, A., "El canon...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*", *cit.*, p. 387.

Por otra parte, el canon de control de vertido es un tributo finalista²³, ya que su recaudación va destinada a la consecución de un fin preciso, cual es el "estudio, control, protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica". Como novedad respecto al anterior canon de vertido, se amplían los objetivos a los cuales se destina este tributo, ya que a la protección y mejora del medio hídrico, se añaden ahora las actividades de estudio y control, produciéndose una ampliación significativa de los objetivos y finalidades previstos, en la línea de refuerzo de la perspectiva de protección ambiental que ha impregnado las últimas reformas normativas.

X.1.2.2. El hecho imponible del canon de control de vertidos: su desvinculación de la autorización de vertido. Su exigibilidad a los titulares de vertidos clandestinos

Junto a su caracterización como tasa, el TRLA introduce otra novedad de gran enjundia en el canon de control de vertidos: su desvinculación de la autorización de vertido. Si durante la vigencia de la LA el canon de vertido aparecía inescindiblemente unido a la autorización, siendo exigible únicamente a los vertidos autorizados²⁴, tras la LMLA, se desvincula del título autorizatorio. En efecto, en la actualidad el canon de control de vertidos grava el vertido en sí mismo y no el hecho de la autorización, motivo por el cual incluso los vertidos no autorizados habrán de abonarlo²⁵. Tal cambio supone un giro cualitativo en relación a la situación anterior, que supone una visión más realista (los vertidos no autorizados contaminan tanto o más que los autorizados y requieren mayor control administrativo y presión tributaria) y una positivación más acertada del principio contaminador-pagador²⁶, a la par que introduce mayor coherencia en la configuración de este tributo²⁷.

²³Su carácter finalista ha sido destacado por la doctrina. *Vid.* por todos PAGÈS i GALTÈS, J., "Fiscalidad de las aguas", *cit.*, p. 27. También por la jurisprudencia del TS. *Vid.* por todas la Sentencia de 6 de noviembre de 1995 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª, Sección 3ª; ponente: Excmo. Sr. D. Óscar González González; Aranzadi 8866), fundamento jurídico 4º.

²⁴Como ha señalado LÓPEZ-VIVIÉ PALENCIA, A., "El canon...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)", *cit.*, p. 388, la vinculación del canon de vertido a la autorización era perfectamente explicable en el sistema de control diseñado por la LA: prohibición de todos los vertidos no autorizados, por lo que el canon sólo puede exigirse a los que cuenten con autorización. Ahora bien, la práctica ha demostrado que es muchísimo mayor el número de vertidos no autorizados que el de los que cuentan con autorización.

²⁵Así se desprende del art. 113.2 TRLA (*ex art.* 105 LA, modificado por la LMLA), que recoge como sujetos pasivos del canon "quienes lleven a cabo el vertido". *Vid.* también CASADO CASADO, L., "Novedades en la regulación de los vertidos en aguas continentales", en *Revista Mensual de Gestión Ambiental*, núm. 14, 2000, p. 35; SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 654; y LÓPEZ-VIVIÉ PALENCIA, A., "El canon...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)", *cit.*, p. 388. GARCÍA NOVOA, C., "La Propuesta...", *cit.*, pp. 42 y ss., ha señalado algunos problemas que pueden derivarse de la decisión de gravar todos los vertidos, incluso los no autorizados. Así, la polémica concerniente al gravamen de actividades ilícitas, dificultades en cuanto a la localización de los vertidos no autorizados, y el propio cálculo de la cantidad a pagar en estos casos.

²⁶Así lo pone de relieve LÓPEZ-VIVIÉ PALENCIA, A., "El canon...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)", *cit.*, p. 388.

²⁷Durante la vigencia de la LA, el canon de vertido sólo se aplicaba a quienes disponían de autorización de vertido, es decir, a quienes habían hecho un esfuerzo para conseguir un título administrativo y ajustarse a la legalidad. En cambio, los titulares de vertidos no autorizados, además de actuar ilegalmente, gozaban de una exención tributaria, con lo cual el sistema más que estimular a obtener la autorización de vertido, lo desincentivaba completamente, máxime si tenemos en cuenta las cuantías ínfimas de las sanciones. De ser

De las consideraciones anteriores se desprende que el canon de control de vertidos puede exigirse tanto a los vertidos autorizados como a los no autorizados. En el primer caso, el importe del canon "será el producto del volumen de vertido autorizado por el precio unitario de control de vertido. Este precio unitario se calculará multiplicando el precio básico por metro cúbico²⁸ por un coeficiente de mayoración o minoración (que no podrá ser superior a 4), que se establecerá reglamentariamente en función de la naturaleza, características y grado de contaminación del vertido, así como por la mayor calidad ambiental del medio físico en que se vierte" [art. 113.3 TRLA (*ex art. 105 LA*, modificado por la LMLA)]. De este modo, en la fijación del importe del canon de control de vertidos se atiende a un binomio de factores. Por una parte, a las propias características del producto vertido, a partir de los aspectos cualitativos y cuantitativos del mismo. Por otra, a la calidad ambiental del medio receptor en que se vierte, ya que el impacto del vertido será diferente según las características que presente este medio. Todo ello no es sino una manifestación más del enfoque combinado en el control de la contaminación.

Mayores problemas se plantean en el segundo caso, a la hora de calcular el importe del canon de control de vertidos. En este supuesto, el TRLA prevé que, comprobada la existencia de un vertido carente de autorización, el Organismo de cuenca, con independencia de la sanción que corresponda, liquidará el canon de control de vertidos por los ejercicios no prescritos "calculando su importe por procedimientos de estimación indirecta conforme a lo que reglamentariamente se establezca" [art. 113.6 TRLA (*ex art. 105 LA*, modificado por la LMLA)]²⁹. En todo caso, deberá garantizarse el efecto disuasorio del canon para evitar que pueda convertirse en una licencia para contaminar.

A pesar de las cuestiones que puedan plantearse en torno al cálculo del importe concreto en concepto de canon de control de vertidos, a la espera de la aprobación de la modificación correspondiente del RDPH, debe aplaudirse el cambio significativo que en esta materia se ha producido y que se ha materializado en la exigibilidad de este tributo a todos los vertidos, legales o no, desvinculándolo, de esta forma, de la autorización de vertido.

X.1.2.3. La recaudación del canon de control de vertidos: la atribución de su gestión al Organismo de cuenca o a la Administración Tributaria del Estado, en virtud de convenio con aquél

La recaudación del canon de control de vertidos, en el supuesto de cuencas intercomunitarias, se atribuye ahora al Organismo de cuenca, o bien a la Administración Tributaria del Estado, en virtud de convenio con aquél [art. 113.5 TRLA (*ex art. 105 LA*,

descubierto por la Administración en la realización de un vertido ilegal, le era más rentable pagar la sanción que situarse en la legalidad y pagar periódicamente el canon de vertido. Así lo pone también de manifiesto SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 653.

²⁸El precio básico por metro cúbico se fija en 0.01202 euros (2 pesetas) para el agua residual urbana y en 0.03005 (5 pesetas) para el agua residual industrial. Estos precios básicos podrán revisarse periódicamente en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (art. 113.3 TRLA).

²⁹LÓPEZ-VIVIÉ PALENCIA, A., "El canon...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)", *cit.*, pp. 389-390, ha criticado la exclusión en el TRLA de la posibilidad de aplicar la estimación directa, mediante declaraciones de sus datos de vertido correspondientes al período en cuestión, y la estimación objetiva, en función de las características del vertido.

modificado por la LMLA)]³⁰. En este segundo caso, la Agencia Estatal de Administración Tributaria recibirá del Organismo de cuenca los datos y censos pertinentes que faciliten su gestión, e informará periódicamente a éste en la forma que se determine por vía reglamentaria. El canon recaudado será puesto a disposición del Organismo de cuenca correspondiente, ya que a él corresponde determinar su destino. Como puede apreciarse, la novedad en cuanto a la gestión del canon radica en la posibilidad de su ejercicio por la Administración tributaria, no contemplada anteriormente, medida a través de la cual se pretenden superar las insuficiencias con que se habían encontrado los Organismos de cuenca a la hora de acometer esta gestión exitosamente, trasladándola, bajo convenio, a una Administración especializada³¹.

X.2. La esfera autonómica: los cánones de saneamiento establecidos por la normativa de algunas Comunidades Autónomas

Con independencia de la existencia a nivel estatal del canon de control de vertidos, varias Comunidades Autónomas, en ejercicio de su potestad tributaria, han creado en su territorio cánones de saneamiento -o figuras tributarias con denominaciones similares, como sucede en Cataluña, donde se denomina canon del agua-. Concretamente, se han dotado de este instrumento financiero³², por el momento, Madrid, Cataluña, Navarra, Comunidad Valenciana, Asturias, Murcia, Baleares, La Rioja, Aragón y Cantabria³³.

Estos cánones, de naturaleza finalista en cuanto que su recaudación se destina íntegramente a cubrir los costes de la construcción, mantenimiento y explotación de las instalaciones de

³⁰Nótese que este precepto sólo se refiere a las cuencas intercomunitarias. En relación a las cuencas intracomunitarias, la Disposición transitoria 8ª, apartado segundo, TRLA establece que "Lo previsto en el apartado 5 del artículo 113, de la presente Ley, para la gestión y recaudación del canon de control de vertidos en las cuencas intercomunitarias será de aplicación a las cuencas intracomunitarias sin traspaso de competencias". Ahora bien, no hay pronunciamiento alguno respecto aquellas Comunidades Autónomas que, contando con cuencas intracomunitarias, cuentan, además, con una Administración propia para el ejercicio de sus competencias sobre las mismas. Esta omisión puede suscitar algunas dificultades interpretativas, principalmente en torno a la posibilidad de que sea la Administración Tributaria del Estado la que proceda a la gestión del canon de control de vertidos. Sobre esta cuestión *vid.* SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 666-670.

³¹Con anterioridad, las dificultades para una adecuada gestión recaudatoria del canon de vertido por los Organismos de cuenca se habían solventado a través de la firma de convenios de encomienda de gestión con algunas Comunidades Autónomas, para que fueran éstas las encargadas de la gestión del tributo estatal en su territorio. *Vid.* FANLO LORAS, A., "Obras hidráulicas de saneamiento y depuración", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Las obras hidráulicas*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 203 y ss. y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., - "La calidad de las aguas", en su libro *Derecho de Aguas*, Madrid, Civitas, 1997, pp. 358-359.

³²Mayoritariamente, como regla general, estos cánones de saneamiento se configuran como impuestos. Así lo advierte SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 688-691, que únicamente señala como excepción la tarifa de saneamiento y la cuota suplementaria sobre la misma existentes en el ámbito de la Comunidad de Madrid. También EMBID IRUJO, A., "Fiscalidad ambiental...", *cit.*, p. 85.

³³En relación a la normativa autonómica reguladora de los cánones de saneamiento, me remito al capítulo III, apartado III.2.2, de la segunda parte de este trabajo. *Vid.* un esquema resumen de los diferentes cánones autonómicos -y del propio canon de control de vertidos- en BOKOBO MOICHE, S., *Gravámenes e incentivos fiscales ambientales*, Madrid, Civitas, 2000, pp. 161 y ss. *Vid.* asimismo, SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 675 y ss.

depuración y saneamiento³⁴, a pesar de las diferencias existentes entre ellos, presentan unas notas comunes, destacadas por la doctrina³⁵. En primer lugar, la identificación de su hecho imponible con el vertido de aguas residuales, manifestado por el volumen de agua consumido³⁶. El consumo presupone, en consecuencia, la contaminación del medio. Con ello, se mezclan, en opinión de EMBID IRUJO *"el consumo con el vertido lo que está directamente vinculado a la forma usual de cómputo de la base imponible en la que (...) la facilidad de cálculo y recaudación hace equivaler ésta a los metros cúbicos de agua consumida"*³⁷. En segundo lugar, la atribución de su recaudación y gestión a organismos específicos de carácter hidráulico creados al efecto, ajenos a la Administración financiera, aunque con la intermediación, en algunos casos de las entidades suministradoras de aguas³⁸. En tercer lugar, en cuanto a la determinación de la cuota, de la normativa autonómica se desprende la existencia de dos modos de estimación de la misma, encontrándonos, por un lado, con cánones con cuota de único componente -la cuota es el resultado de la única aplicación del tipo sobre la base- y, por otro, con cánones de cuota dual o de doble componente -formada por una parte fija y por otra variable, fijada en función de elementos como el consumo o la carga contaminante del vertido-³⁹.

De este modelo se separa en algunos elementos el canon del agua instaurado en Cataluña por la Ley 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua⁴⁰. Como novedad principal, podemos señalar su hecho imponible que, además de extenderse al uso real o potencial del agua -a modo y semejanza de los restantes cánones de saneamiento-, lo hace a la contaminación que su vertido puede producir⁴¹. Son dos, por tanto, los componentes diferenciados del hecho imponible y ello tiene una trascendencia enorme. Como ha establecido SETUÁIN MENDÍA, frente a los restantes cánones autonómicos en los que *"el efecto contaminante debe entenderse presente en su entera configuración (...) toda vez que, sin él, perdería sentido su propia existencia, ideados como están con el fin de financiar actuaciones que permitan evitarla o, cuando menos, minimizarla"*, en el canon del agua *"el hecho contaminante sólo aparece en tanto que uno de los elementos determinantes del nacimiento de la obligación tributaria (...), sin que nada obste en atención a la dualidad*

³⁴ EMBID IRUJO, A., "Los servicios públicos del agua: su problemática jurídica con atención especial al abastecimiento y la depuración de las aguas residuales", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, 1996, p. 57 y 59.

³⁵ Seguimos en este punto a SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 678-683.

³⁶ *Vid.*, por ejemplo, los arts. 10 y 12 Ley Foral de Navarra 10/1988, de 29 de diciembre, de saneamiento de aguas residuales (BONA núm. 159, de 30 de diciembre de 1988); y art. 11.1 Ley de Asturias 1/1994, de 21 de febrero de 1994, de abastecimiento y saneamiento de aguas (BOPA núm. 46, de 25 de febrero de 1994); art. 51.1 Ley 6/2001, de 17 de mayo, de ordenación y participación en la gestión del agua en Aragón (BOA núm. 64, de 1 de junio de 2001); y art. 25.1 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).

³⁷ EMBID IRUJO, A., "Los servicios públicos...", *cit.*, p. 60.

³⁸ *Vid.*, por ejemplo, art. 15.1 Ley navarra 10/1988, de 29 de diciembre.

³⁹ Por ejemplo, éste es el caso del canon de saneamiento de Aragón (art. 58 Ley 6/2001, de 17 de mayo) y de Cantabria (art. 31 Ley 2/2002, de 29 de abril).

⁴⁰ DOGC núm. 2936, de 22 de julio de 1999.

⁴¹ Art. 39.1 Ley catalana 6/1999, de 12 de julio.

compositiva indicada que cualquier otro uso del agua carente del mismo venga, de igual manera, sujeto a exacción"⁴².

Éstos son los principales elementos a destacar de los cánones autonómicos, que, en esta materia, gozan de una enorme importancia como vía de financiación del saneamiento, aunque la doctrina ha advertido que, en la realidad, se están empleando como meros instrumentos recaudatorios indiscriminados⁴³. Estos cánones han convivido y aún hoy conviven con el canon estatal de control de vertidos. Pero dejamos el análisis de la articulación entre ambos instrumentos para más adelante. Hagamos ahora una breve referencia a las tasas locales que completan el cuadro tributario en esta materia.

X.3. La esfera local: las tasas de alcantarillado

El estudio del canon estatal de control de vertidos y de los cánones autonómicos debe complementarse, necesariamente, con las tasas que a los Ayuntamientos les corresponde establecer y exigir como contraprestación patrimonial por el disfrute del servicio municipal obligatorio de alcantarillado⁴⁴, de acuerdo con la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, modificada por la Ley 25/1998, de 13 de julio. En estos casos, estamos ante un tributo de recuperación de costos de carácter ambiental, cuyo objeto no es sino financiar la protección ambiental mediante la recuperación de los costes públicos ocasionados por el sujeto contaminante⁴⁵.

Por otra parte, dada la configuración como servicio público local obligatorio del saneamiento, a raíz de la incorporación en nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva 91/271/CEE⁴⁶, no debe descartarse la posibilidad de creación de otros tributos por parte de los Entes Locales, diferentes a la tasa de alcantarillado, en los supuestos de prestación local de las restantes fases del saneamiento -sistemas colectores, instalaciones de depuración-⁴⁷, en cuyo caso la problemática mayor que podría plantearse es la de su articulación con los cánones de saneamiento autonómicos. Sobre ella damos cuenta en el apartado siguiente.

X.4. La compatibilidad del canon estatal de control de vertidos con los cánones o tasas autonómicos y locales

⁴²SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 685.

⁴³MARTÍN MATEO, R., "Precios del agua y política ambiental", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "Precios y mercados del agua", *cit.*, pp. 137 y 138 y 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. 655-656.

⁴⁴La jurisprudencia viene exigiendo que el disfrute del servicio sea efectivo, es decir, que haya una efectiva utilización por el particular del mismo. Es paradigmática a este respecto la Sentencia del TS de 27 de junio de 1990 (Contencioso-Administrativo, Sala 3ª; Aranzadi 5451). *Vid.* sobre esta cuestión SIMÓN ACOSTA, E., *Las Tasas de las Entidades Locales*, Pamplona, Aranzadi, 1999, p. 47 y CHECA GONZÁLEZ, C., *Los tributos locales. Análisis jurisprudencial de las cuestiones sustantivas más controvertidas*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2000, p. 412.

⁴⁵LOZANO CUTANDA, B., "Derecho Ambiental Administrativo", *cit.*, p. 232.

⁴⁶*Vid.* el capítulo II, apartado II.2.3.3, de la segunda parte de este trabajo.

⁴⁷Sobre esta cuestión *vid.* SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 700-704.

Tras el análisis del canon de control de vertido, de los cánones autonómicos y de las tasas de alcantarillado -u otras tributos de saneamiento locales- que acabamos de realizar, dada la concurrencia de tres figuras tributarias que puede producirse en esta materia, debemos plantear la cuestión de su articulación, esto es, si son o no compatibles entre sí. Para dar respuesta a esta cuestión debemos partir del art. 113. 7 TRLA (ex art. 105 LA, modificado por la LMLA), de acuerdo con el cual "El canon de control de vertidos será independiente de los cánones o tasas que puedan establecer las Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales para financiar las obras de saneamiento y depuración". Se desprende del TRLA la compatibilidad del canon de control de vertido, con los restante tributos, autonómicos o locales, en materia saneamiento y depuración⁴⁸.

Por lo tanto, en caso de concurrencia del canon estatal con los cánones autonómicos -en aquellas Comunidades Autónomas que disponen de estos tributos-, que podrá producirse no sólo en el ámbito de las cuencas intercomunitarias, sino también en las intracomunitarias -dado el carácter de legislación básica que el TC atribuyó al canon de vertido en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre-, podrán convivir las diferentes figuras tributarias⁴⁹. El TRLA, ampara, de esta forma, la coexistencia del canon de control de vertidos con otros tributos, autonómicos o locales, ideados para fines semejantes, aunque en una esfera territorial más limitada. Ahora bien, tal previsión no debe verse aisladamente, sino en el marco proporcionado por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas⁵⁰, cuyo art. 6.2 impide que los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas recaigan sobre hechos imponible gravados por el Estado. Si durante la vigencia del canon de vertido era improbable que esta situación se produjera, habida cuenta que este tributo gravaba los vertidos autorizados, en tanto que los cánones autonómicos, como hemos visto, recaían sobre el vertido de aguas residuales, manifestado en el consumo real o potencial de agua, ahora que el canon de control de vertido configura como hecho imponible la propia realización del vertido, se asemeja más a los cánones autonómicos y podrían producirse situaciones de doble imposición⁵¹. Y ello, a pesar de que el TRLA proclame expresamente la independencia entre ambas figuras. En cualquier caso, como ha puesto de relieve SETUÁIN MENDÍA *"esta última afirmación no dejará de ser un conjunto de palabras sin contenido hasta que se explique de qué manera esa independencia*

⁴⁸La solución es radicalmente opuesta a la prevista originariamente en el art. 105 LA, en relación al canon de vertido, que preveía deducciones en el canon estatal, en caso de que el sujeto pasivo soportase otras cargas económicas. con arreglo al apartado 5 de este precepto, "Cuando el sujeto pasivo del canon de vertido viniera obligado a soportar otras cargas económicas, ya establecidas o que puedan serlo por las Comunidades Autónomas o por las Corporaciones Locales, en el ejercicio de sus competencias, para financiar planes o programas públicos de depuración de aguas residuales, el Consejo del Agua determinará anualmente las deducciones que deban realizarse en el importe del canon de vertido".

⁴⁹Como pone de manifiesto SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, el legislador parte, para realizar esta afirmación, *"de la absoluta diferenciación de hechos imponibles o actuaciones determinantes de la exigencia del tributo en cada uno de los casos y finalidades"* (p. 671).

⁵⁰BOE de 10 de octubre de 1980.

⁵¹Así lo advierten SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 692-693 y LÓPEZ-VIVIÉ PALENCIA, A., "El canon de control de vertidos en la reforma de la Ley de Aguas", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*, Madrid, Civitas, 2000, p. 391.

va a asegurarse en la práctica y cuál va a ser el modo en que los supuestos de concurrencia -que pueden darse con facilidad (...) pese a que el legislador parezca no querer reconocerlo- van a ser solventados para cumplimentar la misma"⁵². Ante esta situación, sería necesario que el Reglamento de desarrollo que se apruebe del TRLA⁵³ o las propias Comunidades Autónomas concretaran mejor esta cuestión, máxime si tenemos en cuenta que la posibilidad de deducción prevista anteriormente ha desaparecido ahora del TRLA⁵⁴. Así lo ha hecho Cataluña en la Ley 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua, cuyo art. 37.2 prevé que, en los supuestos de cuencas intercomunitarias -no hace, sin embargo, referencia alguna a las cuencas intracomunitarias, aun cuando el canon de control de vertidos también es exigible en las mismas-, cuando el sujeto pasivo del canon del agua quede vinculado a satisfacer algún otro tributo vinculado a los vertidos, el importe correspondiente a este último podrá reducirse o deducirse del importe a satisfacer por el concepto de canon del agua⁵⁵. En cualquier caso, no deja de ser ésta una solución al problema planteado para un ámbito territorial muy concreto, por lo que habrá que esperar a ver qué determinaciones establecen las restantes Comunidades Autónomas, si es que lo hacen, o los pronunciamientos jurisprudenciales al respecto.

La independencia del canon de control de vertidos la predica también el TRLA respecto de los cánones o tasas que puedan establecer las Corporaciones Locales para financiar las obras de saneamiento y depuración. Sin embargo, la principal problemática que puede plantearse en torno a los tributos locales creados en este ámbito es la de su compatibilidad con los cánones de saneamiento autonómicos que hayan podido establecer las Comunidades Autónomas. Al respecto pueden diferenciarse dos situaciones: la articulación de los tributos autonómicos de saneamiento con las tasas de alcantarillado y con otros tributos diferentes que puedan crearse para financiar las restantes fases del saneamiento. En relación a la primera, poco problemática, las Comunidades Autónomas han establecido la compatibilidad de los cánones de saneamiento con las tasas de alcantarillado, exigibles por los Municipios

⁵²SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 694.

⁵³Sin embargo, el Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH que hemos consultado (versión de marzo de 2002) se limita a reproducir en su art. 294 el art. 117.3 TRLA, sin introducir ninguna aclaración al respecto.

⁵⁴Esta desaparición ha sido criticada por LÓPEZ-VIVIÉ PALENCIA, A., "El canon...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)", *cit.*, en los términos siguientes: "La inoperancia del hasta ahora vigente procedimiento de deducción no es excusa para suprimir el propio derecho a la misma, sobre todo ahora que (...) las finalidades del canon estatal y de los cánones autonómicos van a ser coincidentes" (p. 391).

⁵⁵Art. 37.2. Tenemos constancia de que en las cuencas intracomunitarias de Cataluña, a las cuales no se hace referencia alguna en este precepto, no se recauda el canon de control de vertidos. Para LÓPEZ-VIVIÉ PALENCIA, A., "El canon...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)", *cit.*, pp. 393-394, esta no recaudación del canon de control de vertidos podría tener cobertura en la facultad autonómica de establecimiento de normas adicionales de protección del medio ambiente, ya que la tarifa del canon autonómico es mucho más alta que la del estatal y, desde esta perspectiva, podría defenderse que esa mayor presión fiscal supone una norma adicional de protección respecto del mínimo común denominador normativo que supone el canon de control de vertidos.

como contrapartida de la prestación del servicio de alcantarillado⁵⁶. En relación a la segunda, pueden suscitarse mayores dificultades. Concretamente, a partir del Real Decreto Ley 11/1995 y el Real Decreto 509/1996, es perfectamente posible que un Municipio pueda constituirse en aglomeración urbana y prestar íntegramente las diferentes fases que conforman el servicio de saneamiento -y no únicamente el alcantarillado-. En estos casos podrían suscitarse dudas acerca de si el Municipio puede o no exaccionar, además de la tasa de alcantarillado, un tributo por la prestación de las restantes fases del servicio de saneamiento⁵⁷. En estos supuestos, las Comunidades Autónomas, mayoritariamente, han negado la compatibilidad de los cánones autonómicos en materia de saneamiento con los tributos que, a estos efectos, puedan establecerse, aplicados a la construcción y explotación de las infraestructuras necesarias para la prestación del servicio de saneamiento⁵⁸. En cambio, permiten su coexistencia con cualquier otro tributo que pueda crearse por actuaciones administrativas, obras o servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado⁵⁹. En cualquier caso, de plantearse estas situaciones de concurrencia de cánones de saneamiento autonómicos con tributos locales en esta misma materia, debería comprobarse si hay o no identidad en la configuración del hecho imponible. De existir ésta, no sería posible gravar doblemente una misma actividad y deberían articularse soluciones al respecto, que podrían ser muy variadas: sustitución del tributo local, mediante un convenio,

⁵⁶Vid. por ejemplo, arts. 20.3 Ley valenciana 2/1992, de 26 de marzo, de evacuación, tratamiento y reutilización de aguas residuales (DOGV núm. 1761, de 8 de abril de 1992); 46 Ley de La Rioja 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales (BOLR núm. 135, de 31 de octubre de 2000); 61.2 Ley de Aragón 6/2001, de 17 de mayo, de ordenación y participación en la gestión del agua (BOA núm. 64, de 1 de junio de 2001); y 34.2 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).

⁵⁷Así lo pone de manifiesto SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 701-704, que pone como ejemplo la ciudad de Zaragoza, que, teniendo a sus expensas la prestación íntegra del servicio de saneamiento en su ámbito municipal, fijó las correspondientes figuras tributarias, a las que se superpondría más tarde el canon de saneamiento.

⁵⁸Arts. 46 Ley de La Rioja 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales y 17 Ley de Navarra 10/1988, de 29 de diciembre, de saneamiento de aguas residuales (BONA núm. 159, de 30 de diciembre de 1988). La Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril, de saneamiento y depuración de aguas residuales, añade a la construcción y explotación el "mantenimiento" y la "gestión" de las obras e instalaciones de saneamiento (art. 34.1). En cambio, la Ley de Aragón 6/2001, de 17 de mayo, de ordenación y participación en la gestión del agua en Aragón, sólo se refiere a la "explotación" y "mantenimiento" de las instalaciones de depuración (art. 61.1). Un caso peculiar es el de la Ley de la Comunidad Valenciana 2/1992, de 26 de marzo, de evacuación, tratamiento y reutilización de aguas residuales, cuyo art. 20.3 declara incompatible el canon autonómico "con la exacción de tasas, precios públicos u otros tributos de carácter local aplicados a la financiación efectiva de la gestión y explotación de las obras e instalaciones a que se refiere esta Ley". En cambio, declara su compatibilidad con la imposición de tributos "para financiar la construcción de dichas obras e instalaciones, así como con la percepción de tasas o con cualquier otro precio público o recurso legalmente autorizado para costear la prestación de los servicios de alcantarillado u otras actuaciones que no sean objeto de la misma".

⁵⁹Arts. 46 Ley de La Rioja 5/2000, de 25 de octubre, 34.2 Ley de Cantabria 2/2002, de 29 de abril y 61.2 Ley de Aragón 6/2001, de 17 de mayo. El art. 61.1 de esta Ley declara la compatibilidad del canon de saneamiento con otras figuras tributarias establecidas por los Ayuntamientos, destinadas a financiar la aportación que realicen para la construcción de las instalaciones de depuración. Por su parte, la Ley de Navarra 10/1988, de 29 de diciembre, declara la compatibilidad del canon de saneamiento "con la percepción de tasas y con cualquier otro precio para costear la prestación del servicio de abastecimiento de agua y alcantarillado y redes locales de saneamiento no objeto de la presente Ley Foral" (art. 17).

por el autonómico, entregándose una parte de la recaudación como compensación⁶⁰; cobro directo del canon de saneamiento autonómico por el Municipio, como tributo parcialmente cedido, etc⁶¹.

⁶⁰Es la solución adoptada por la Disposición adicional 4ª Ley de Aragón 6/2001, de 17 de mayo, para el Municipio de Zaragoza.

⁶¹*Vid.* SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 703-704.