

ano 16 - n. 65 | julho/setembro - 2016
Belo Horizonte | p. 1-300 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v16i65
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C - ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

IPDA
Instituto Paranaense
de Direito Administrativo

INSTITUTO DE DIREITO
**ROMEUFELIPE
BACELLAR**

© 2016 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003). – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo

Capa: Igor Jamur

Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A1 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2015, a revista foi classificada no estrato A1 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de intersecção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- *Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

El ámbito competencial de la Administración local en materia de aguas en Cataluña*

The sphere of the competence of local government on water in Catalonia

Josep Ramon Fuentes i Gasó**

Universitat Rovira i Virgili (España)

josepramon.fuentes@urv.cat

Recibido/Received: 04.04.2016 / April 04th, 2016

Aprovado/Approved: 12.06.2016 / June 12th, 2016

Resumen: Este artículo aborda, en primer lugar, la distribución de competencias y la organización administrativa en materia de aguas en el Estado Español, en particular en lo relativo a Cataluña. En este sentido, analiza el rol de los organismos de cuenca estatales- la Confederaciones Hidrográficas- y de la Agencia Catalana del Agua. En segundo lugar, se centra en el análisis de las competencias de los entes locales -abastecimiento de agua potable y vertido saneamiento de aguas residuales- y su personificación instrumental hidráulica local: las entidades locales del agua. Finalmente, se examina el régimen jurídico de la protección de las aguas, a través de algunos de sus mecanismos: la planificación hidrológica, el dominio público y las servidumbres y limitaciones a la propiedad privada o las autorizaciones y concesiones, como control previo del uso y aprovechamiento de los recursos hídricos.

Palabras clave: Entes locales. Aguas. Competencias. Abastecimiento. Saneamiento. Cataluña.

Como citar este artículo/*How to cite this article:* FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. El ámbito competencial de la Administración local en materia de aguas en Cataluña. *A&C – Revista de Derecho Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, año 16, n. 65, p. 53-89, jul./set. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i65.262.

* Este artículo es resultado de una investigación desarrollada en el marco *Grupo de Investigación Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad* del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT), financiado por la Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca – AGAUR (GRC 2014 SGR 294) de la Generalitat de Catalunya y del proyecto “Del desarrollo sostenible a la justicia ambiental: hacia una matriz conceptual para la gobernanza global” financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno de España (DER 2013-44009-P).

** Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, España). Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona. Coordinador de Relaciones Institucionales del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona – CEDAT de la Universitat Rovira i Virgili. Ha realizado estancias de investigación en diversos centros, como: Scuola per il perfezionamento del Dirritto Amministrativo de la Università degli Studi di Bologna, Italia (1991-1993); Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung en Speyer, Alemania (1995, 2008); Università degli Studi di Lecce, Italia (2001, 2002, 2005 y 2006); y Université de Paris II – Pantéon-Assas, París, Francia (2004). E-mail: josepramon.fuentes@urv.cat

Abstract: This article discusses, first, the distribution of powers and administrative organization on water in the Spanish State, in particular with regard to Catalonia. In this sense, it analyses the role of basin state organizations- the Hydrographical Confederations- and the Catalan Water Agency. Second, it focuses on the analysis of the powers of local authorities -provision of drinking water and sanitation of waste water- and its local hydraulic instrumental personification: the local water entities. Finally, it examines the legal regime for the protection of water, through some of its mechanisms: water planning, the public domain and easements and restrictions on private property or authorizations and concessions, as previous control of the use and exploitation of water resources.

Keywords: Local authorities. Water. Powers. Supply facilities. Sanitation. Catalonia.

Sumario: **1** Introducción – **2** Normativa aplicable – **3** La distribución de competencias y la organización administrativa en materia de aguas – **4** La protección estatal de las aguas: análisis de las principales técnicas de protección – **5** Análisis específica de las competencias locales en materia de aguas – Referencias

A violência, que está no coração humano ferido pelo pecado, vislumbra-se nos sintomas de doença que notamos no solo, na água, no ar e nos seres vivos. Por isso, entre os pobres mais abandonados e maltratados, conta-se a nossa terra oprimida e devastada, que «geme e sofre as dores do parto» (Rm 8, 22). Esquecemo-nos de que nós mesmos somos terra (cf. Gn 2, 7). O nosso corpo é constituído pelos elementos do planeta; o seu ar permite-nos respirar, e a sua água vivifica-nos e restaura-nos.

FRANCISCO, *Laudato Si*¹

1 Introducción

El agua constituye un recurso natural de enorme relevancia, no sólo para el desarrollo de la vida, sino también para el crecimiento económico.

Por este motivo, resulta indispensable el establecimiento de una adecuada política de protección de la calidad de las aguas que consiga el necesario equilibrio entre protección del recurso y crecimiento económico y, por tanto, su uso racional. Este es el objetivo de buena parte de las normas que se han ido aprobando en los últimos años y que han ido introduciendo nuevos horizontes en este sector. Asimismo, resulta fundamental en esta materia una intervención efectiva de las diferentes Administraciones públicas, la actuación de las cuales debe ir orientada a la consecución de los objetivos de protección de las aguas establecidos por la normativa vigente.²

¹ FRANCISCO, *Laudato si*, Carta encíclica sobre o cuidado de casa comum, núm. 2.

² Todo ello teniendo en cuenta además que se ha consolidado en el reconocimiento del derecho al agua, como derecho humano. Se puede ver la evolución jurídica de ese reconocimiento y su situación actual, entre otros en MENÉNDEZ REXACH, A. "El derecho al agua en España". *Revista europea de derechos fundamentales*, n. 25, 2015, pp. 195-222. PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E. "La defensa del derecho al agua como derecho colectivo desde su perspectiva ambiental: la causa "Kersich, Juan Gabriel y otros C. Aguas Bonaerenses S/ Amparo". *Revista Catalana de Dret Ambiental (RCDA)*, vol. 6, n. 2, 2015, pp. 1-23, [en línea]. Disponible en Internet: <<http://www.rcda.cat/index.php/rcda/article/view/641>> [Fecha de último acceso 04 de abril de

Este capítulo realiza una aproximación general al marco teórico regulador de las aguas y las principales técnicas de protección de este recurso articuladas por el ordenamiento jurídico vigente. También concreta las competencias que sobre esta materia corresponden a las diferentes Administraciones públicas, con especial referencia a las competencias locales, articuladas, sobre todo, en torno al abastecimiento de agua potable y el saneamiento de aguas residuales, en tanto que la administración local es la principal concesionaria, usuaria y prestadora de los servicios relacionados con el agua que para los ciudadanos y la mayoría de las actividades económicas y comerciales resultan tan esenciales.³

2 Normativa aplicable

Actualmente, existe una amplia normativa -estatal, autonómica y local- reguladora de las aguas. Además, se trata de un sector del ordenamiento jurídico sometido a una continua evolución y que, especialmente en los últimos años, ha sufrido un gran número de modificaciones normativas, en buena medida como consecuencia de la necesaria transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un nuevo marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, y de la incorporación de nuevos planteamiento en esta materia.

2.1 La normativa estatal

La principal norma estatal en materia de aguas es el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas -en adelante, TRLA-, que sustituye a la anterior Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas. El TRLA ha sido objeto de algunas modificaciones importantes.⁴ Una de las más relevantes fue la que se llevó a cabo mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que incorporó al ordenamiento jurídico español la Directiva marco de aguas. La transposición de esta

2016]. BORRÁS RODRÍGUEZ, A. “El dret a l’aigua i el Dret de l’aigua”. *Revista jurídica de Catalunya*, vol. 114, n 2, 2015, pp. 397-421

³ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., “Las obligaciones de los entes locales en relación con la protección de la calidad de las aguas”, en EMBID IRUJO, A., *Agua y Ciudades*, Civitas, Thomson-Reuters, 2012, p. 428.

⁴ Entre ellas se debe destacar la operada por la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente; por la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, que añade el art. 112 bis, relativo al canon por la utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica; también por el Real Decreto Ley 7/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes de naturaleza tributaria, presupuestaria y de fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación, que deroga su art. 121 bis, relativo a la responsabilidad comunitaria; y, para acabar, también se ha visto modificado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 196/2015, de 24 de septiembre, que declara nula su Disposición adicional catorcena, relativa a la cesión de derechos y a la transformación de aprovechamiento por disposición legal en concesiones en el ámbito del Alto Guadiana.

Directiva introdujo algunos cambios significativos, como la incorporación de las aguas costeras y de transición como objeto del TRLA; la introducción de la demarcación hidrográfica como nuevo ámbito territorial de gestión y planificación hidrológica; el planteamiento de novedades en el ámbito de la organización (el Consejo del Agua de la demarcación y el Comité de Autoridades Competentes) y de la planificación hidrológica; así como el establecimiento de nuevos objetivos de protección de las aguas y del dominio público hidráulico.⁵

Además del TRLA, cabe destacar especialmente la normativa reguladora de la planificación hidrológica (la Ley 10/2001, de 5 de julio, de aprobación del Plan Hidrológico Nacional⁶ y, entre otros, el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, de aprobación de los Planes Hidrológicos de Cuenca); el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico -en adelante, RDPH-, que ha sido objeto de sucesivas modificaciones;⁷ así como el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, que fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias; y el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la planificación hidrológica, modificado por el Real Decreto 1161/2010, de 17 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 907/2007; por el Real Decreto 60/2011, de 21 de enero, sobre las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, que ha sido derogado recientemente mediante el Real Decreto 817/2015, de 11 de septiembre, por el que establecen los criterios de seguimiento y evaluación del estado de las aguas superficiales y las normas de calidad ambiental; y también por el Real Decreto 773/2014, de 12 de septiembre, por el que se aprueban diversas normas reguladas del trasvase por el acueducto Tajo-Segura.

Estas normas deben complementarse con otras normas dictadas en materia de aguas que regulan aspectos puntuales, como el establecimiento de objetivos de calidad de las aguas en función de sus usos (baño, consumo humano...), el tratamiento de las aguas residuales urbanas (el Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre, que establece las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas y el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, que lo desarrolla -modificado por

⁵ Vid. CASADO CASADO, L., "Principales repercusiones de la Directiva marco de aguas en el ordenamiento jurídico español", en GONZÁLES-VARAS IBÁÑEZ, S., *Nuevo Derecho de Aguas*, Thomson-Civitas/Ente Público del Agua de la Región de Murcia, Cizur Menor, 2007, p. 157-198.

⁶ Modificada mediante la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la cual se modifica la Ley 10/2001; así como, en algunos de sus apartados, por las Leyes 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, y 11/2014, de 3 de julio, por la cual se modifica la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

⁷ Entre ellas destacan las realizadas por el Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, por la cual se modifica el Real Decreto 849/1986; por Real Decreto 9/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico; por el Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, de modificación de diversos reglamentos del área de medio ambiente para su adaptación a la Ley 17/2009; por el Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio público Hidráulico; y por Real Decreto 670/2013, de 6 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre-) o la contaminación difusa producida por nitratos (Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero), así como otras normas de carácter sectorial conexas.⁸

2.2 La normativa catalana

Cataluña dispone de una abundante normativa en materia de aguas. La norma de cabecera es el Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña -en adelante, TRLAC, que ordena las competencias de la Generalitat y las de los entes locales en materia de aguas y obras hidráulicas y regula la organización y el funcionamiento de la Administración hidráulica en Cataluña. Este Decreto Legislativo refunde en un único texto la normativa dispersa elaborada hasta el momento,⁹ y se ha visto modificado por diversas Leyes de medidas fiscales, financieras y administrativas como la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, la Ley 5/2012, de 20 de marzo, la Ley 2/2014, de 27 de enero, o la Ley 3/2015, de 11 de marzo; así como por la Ley 10/2011, de 29 de diciembre, de simplificación y mejora de la regulación normativa.

Cabe destacar, asimismo, el Decreto 103/2000, de 6 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los tributos gestionados por la Agencia Catalana del Agua (modificado por el Decreto 47/2005, de 22 de marzo); el Decreto 130/2003, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios públicos de saneamiento - en adelante, RSPS-, que regula los servicios públicos de saneamiento gestionados por las entidades locales del agua -en adelante, ELA-, u otras Administraciones competentes; el Decreto 380/2006, de 10 de octubre por el que se aprueba el Reglamento de la planificación hidrológica, que regula los procedimientos para la formulación del Plan de gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña y para la elaboración, aprobación y revisión del resto de instrumentos de la planificación hidrológica del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña en desarrollo de lo establecido en el TRLAC; y la normativa que desarrolla la Agencia Catalana del Agua -en adelante, ACA-, especialmente el Decreto 86/2009, de 2 de junio, que aprueba los Estatutos de la ACA y que deroga el antiguo Decreto 125/1999, de 4 de mayo, que los aprobó inicialmente.

⁸ ALMODÓVAR IÑESTA, M. "La protección de las aguas contra la contaminación por nitratos procedentes de la agricultura: eficacia de la condicionalidad". *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 31, mayo-agosto, 2015, Homenaje a D. Ramón Martín Mateo (II), pp. 283-309

⁹ Deroga, por tanto, la Ley 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua -norma que había llevado a cabo una reordenación sustancial de los principios y las competencias que informan la actuación de la Administración hidráulica, reformando el régimen de la planificación hidrológica y modificando la tributación sobre el agua-; los arts. 15 a 21 de la Ley 25/1998, de 31 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro; y los preceptos vigentes de las Leyes 4/1990, de 9 de marzo, de ordenación del abastecimiento del agua en el área de Barcelona, 5/1990, de 9 de marzo, de infraestructuras hidráulicas de Cataluña, y 19/1991, de 7 de noviembre, de reforma de la Junta de Saneamiento.

2.3 La normativa local

Las competencias de que disponen los entes locales en materia de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y tratamiento y depuración de aguas residuales justifican la intervención municipal en relación con la protección de la calidad de las aguas y la aprobación de ordenanzas municipales en estas materias. Con relación al abastecimiento, “al tratarse de actuaciones que se engloban dentro del Servicio municipal, la potestad de Ordenanza local sobre las mismas es plena”.¹⁰

En cuanto a la potestad reglamentaria local, la aprobación de las ordenanzas reguladoras de los vertidos de aguas residuales y el uso de las redes de alcantarillado, colectores y otras infraestructuras de saneamiento tiene una importancia fundamental como medio de control de los vertidos realizados en el sistema de saneamiento local. En efecto, como destaca Casado Casado, “las ordenanzas se convierten así en un eficaz instrumento para la gestión de los vertidos. Van a ser su aprobación y puesta en práctica y el rigor con que se apliquen ejes fundamentales para el control efectivo de los numerosos vertidos que anualmente se efectúan en las redes de alcantarillado u otras instalaciones locales de saneamiento. Es más, en el momento actual, tras la aprobación del Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, la aprobación de estas Ordenanzas constituye una exigencia fundamental, habida cuenta que la solicitud de autorización de vertido que efectúen las Entidades Locales debe incorporar un plan de saneamiento que incluirá el correspondiente reglamento u ordenanza de vertidos [art. 250.a) RDPH]”.¹¹

3 La distribución de competencias y la organización administrativa en materia de aguas

En materia de aguas, el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe enmarcarse en los artículos 148.1.10 y 149.1.22 de la CE,¹² que fijan dos criterios constitucionales no coincidentes: el del interés y el del territorio. Así, en tanto que el artículo 148.1.10 CE permite que todas las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés autonómico, aguas minerales y termales, el artículo 149.1.22 reserva al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos

¹⁰ ESCRIBANO COLLADO, P., “El alcance de las ordenanzas locales en la protección del medio ambiente”, *Ponencias del Seminario de Derecho Local 1993-94*, Ayuntamiento de Barcelona, 1995, p. 226.

¹¹ CASADO CASADO, L., *Los vertidos en aguas continentales. Las técnicas de intervención administrativa*, Comares, Granada, 2004, p. 90.

¹² Tenga en cuenta también otros títulos competenciales que inciden en esta materia, como los de protección del medio ambiente (arts. 149.1.23 y 148.1.9 de la CE), el de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la CE) o el de sanidad (art. 149.1.16 de la CE).

hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma. Esta combinación de criterios planteó importantes problemas interpretativos sobre el alcance real que se debía dar a las competencias autonómicas, incrementados por la disparidad de criterios utilizados por los diferentes Estatutos de Autonomía. Fueron la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas¹³ y la STC 227/1988, de 29 de noviembre (sobre la Ley mencionada) las que aclarar esta problemática. De entre las diferentes opciones posibles en el marco constitucional y estatutario, la Ley de Aguas se inclinó por el criterio territorial de la cuenca hidrográfica como regla delimitadora de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, opción declarada conforme con la CE por la Sentencia 227/1988, que contribuyó a clarificar el sistema de reparto competencial sobre las aguas.¹⁴

De la aplicación del criterio de la cuenca hidrográfica resulta que las Comunidades Autónomas con cuencas intracomunitarias, como Cataluña, disponen de amplias potestades legislativas y ejecutivas en relación con los recursos y aprovechamientos de las aguas públicas, además de las que tienen en base a otros títulos competenciales sectoriales (medio ambiente, pesca, sanidad ...). Esto se traduce en un amplio abanico de competencias en materia de aguas. En cambio las Comunidades Autónomas el territorio se integra en cuencas intercomunitarias únicamente gozan, debido a su limitación geográfica, de las competencias derivadas del artículo 148.1.10 CE, a las que se añadirán otras derivadas de títulos competenciales sectoriales que inciden en la gestión de las aguas.

Partiendo de este marco general, seguidamente se concretan las competencias que corresponden a la Administración del Estado, a la Administración de la Generalitat y los entes locales, así como los modelos organizativos que se han impuesto en esta materia.

3.1 Las competencias estatales. Los organismos de cuenca

En relación con el dominio público hidráulico y en el marco de las previsiones constitucionales, el Estado ejerce, especialmente, las siguientes funciones:

a) La planificación hidrológica y la realización de los planes estatales de infraestructuras hidráulicas.

¹³ Derogada desde 2001, la norma vigente en esta materia, como se ha visto anteriormente, es el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

¹⁴ Sobre la distribución de competencias en materia de aguas, ver, per todos, CARBALLEIRA RIVERA, M. T., "El reparto competencial en materia de aguas", en GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Nuevo Derecho de Aguas*, Thomson-Civitas/Ente Público del Agua de la Región de Murcia, Cizur Menor, 2007, p. 273-300; y EMBID IRUJO, A., "Las competencias constitucionales y estatutarias sobre las aguas continentales. Planeamiento normativo y realidad jurídica", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, 1993, p. 37-79.

b) La adopción de las medidas precisas para el cumplimiento de los acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas.

c) El otorgamiento de concesiones referentes al dominio público hidráulico en las cuencas hidrográficas supracomunitarias.

d) El otorgamiento de autorizaciones referentes al dominio público hidráulico, así como su tutela, en las cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma. Su tramitación, sin embargo, puede ser encomendada a las Comunidades Autónomas.¹⁵

El grueso de las competencias estatales relativas a la tutela de la calidad de las aguas en el ámbito de las cuencas intercomunitarias se ejerce por medio de los organismos de cuenca, que reciben la denominación de Confederaciones Hidrográficas. Se trata de organismos autónomos de carácter administrativo, adscritos, a efectos administrativos, al Ministerio de Medio Ambiente y que disponen de autonomía para regir y administrar los intereses que les sean confiados; para adquirir y enajenar los bienes y derechos que puedan constituir su patrimonio; para contactar y obligarse y para ejercer, ante los tribunales, cualquier tipo de acción. Sus actos y resoluciones ponen fin a la vía administrativa.

Las funciones más importantes de los organismos cuenca son las siguientes (art. 23.1 del TRLA):¹⁶

a) La elaboración del plan hidrológico de cuenca, así como su seguimiento y revisión.

b) La administración y control del dominio público hidráulico.

c) La administración y control de los aprovechamientos de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autónoma.

d) El proyecto, la construcción y explotación de las obras realizadas con cargo a los fondos propios del organismo y las que les sean encomendadas por el Estado.

e) Las que se deriven de los convenios con Comunidades Autónomas, Corporaciones locales y otras entidades públicas o privadas, o de los suscritos con los particulares.

De estas previsiones se deriva que las Confederaciones Hidrográficas llevan a cabo, en el ámbito de las cuencas supracomunitarias, las funciones de policía de las aguas superficiales y subterráneas y sus cauces y depósitos naturales, zonas de servidumbre y perímetros de protección.

¹⁵ Así lo hace, efectivamente, el art. 4.c) del TRLAC, que atribuye a la Generalitat la administración, la gestión y el control de calidad de los aprovechamientos hídricos correspondientes a cuencas hidrográficas situadas en el territorio de Cataluña compartidas con otras Comunidades Autónomas, incluido el ejercicio de la función ejecutiva de policía del dominio público hidráulico y la tramitación hasta la propuesta de resolución de los expedientes que se refieren, en los términos establecidos por la legislación vigente en la materia, salvo el otorgamiento de concesiones de agua.

¹⁶ Ver también el art. 24 del TRLA.

En cuanto a su organización, las Confederaciones Hidrográficas se estructuran en órganos de gobierno (la Junta de Gobierno y el Presidente); órganos de gestión, en régimen de participación (Asamblea de Usuarios, Comisión de Desembalse, Juntas de Explotación y Juntas de Obras); y órgano de participación y planificación (Consejo del Agua de la demarcación). La organización administrativa estatal sufrió cambios sustanciales a raíz de la transposición de la Directiva marco de aguas. Los dos cambios más significativos fueron la transformación del Consejo del Agua de la cuenca en el Consejo del Agua de la demarcación, lo que implica que el nuevo ámbito territorial de este Consejo no es la cuenca hidrográfica, sino la demarcación hidrográfica;¹⁷ y la creación del Comité de Autoridades Competentes como órgano de cooperación, en relación con las obligaciones derivadas del TRLA para la protección de las aguas. Mediante este órgano se busca la cooperación interadministrativa en la aplicación de las normas de protección de las aguas en las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias.¹⁸

Los entes locales tienen representación en las Confederaciones Hidrográficas. Destacamos especialmente que las provincias están representadas, de acuerdo con el porcentaje de su territorio afectado por la cuenca hidrográfica, a la Junta de Gobierno [art. 27.e) del TRLA]; y que las entidades locales cuyo territorio coincida total o parcialmente con el de la cuenca están representadas en el Consejo del Agua de la demarcación “en función de la extensión o porcentaje de dicho territorio afectado por la demarcación hidrográfica”, con un número de vocales no superior a tres [art. 36.d) del TRLA]. Los entes locales también participan en el Comité de Autoridades Competentes. El artículo 36.bis.3.c) del TRLA prevé la participación de “Los entes locales, cuyo territorio coincida total o parcialmente con el de la demarcación hidrográfica, con competencias sobre la protección y control de las aguas objeto de esta Ley, representados en función de su población dentro de la demarcación, a través de las correspondientes federaciones territoriales de municipios”.

3.2 Las competencias de la Administración de la Generalitat. La Agencia Catalana del Agua

Para fijar las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de aguas, se debe partir de las previsiones de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de

¹⁷ La demarcación hidrográfica se define en el TRLA como “la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas” (art. 16 bis.1); y la cuenca hidrográfica como “la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta. La cuenca hidrográfica como unidad de gestión del recurso se considera indivisible” (art. 16). Sobre las funciones del Consejo del Agua y la demarcación, ver el art. 35 TRLA.

¹⁸ Sobre las funciones del Comité de Autoridades Competentes, véase el art. 36.b del TRLA. Véase también el Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero, por el que se regulan la composición, funcionamiento y atribuciones de los Comités de Autoridades Competentes de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias.

reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña -en adelante, EAC-. El artículo 117 del EAC atribuye a la Generalitat, en primer lugar, la competencia exclusiva en materia de aguas que pertenezcan a cuencas hidrográficas intracomunitarias, que incluye en todo caso:

a) La ordenación administrativa, la planificación y la gestión del agua superficial y subterránea, de los usos y aprovechamientos hidráulicos, así como de las obras hidráulicas que no estén calificadas de interés general.

b) La planificación y la adopción de medidas e instrumentos específicos de gestión y protección de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos y terrestres vinculados al agua.

c) Las medidas extraordinarias en caso de necesidad para garantizar el suministro de agua.

d) La organización de la administración hidráulica de Cataluña, incluida la participación de los usuarios.

e) La regulación y la ejecución de las actuaciones relacionadas con la concentración parcelaria y las obras de riego.

En segundo lugar, este precepto también prevé que la Generalitat, en los términos que establece la legislación estatal, “asume competencias ejecutivas sobre el dominio público hidráulico y las obras de interés general. En los mismos términos, le corresponde la participación en la planificación y la programación de las obras de interés general” (art. 117.2 EAC).

En tercer lugar, también se reconoce la participación de la Generalitat en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias. Concretamente, corresponde a la Generalitat, dentro de su ámbito territorial, la competencia ejecutiva sobre:

a) La adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos.

b) La ejecución y la explotación de las obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio.

c) Las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal.

En cuarto lugar, la Generalitat debe emitir un informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial.

Finalmente, también prevé que “La Generalitat participa en la planificación hidrológica de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pasen o finalicen provenientes de territorios de fuera del ámbito estatal español, de acuerdo con los mecanismos que establece el Título V, y participa en la ejecución de dicha planificación en los términos que establece la legislación estatal “ (art. 117.5).

Por su parte, el artículo 4 del TRLAC especificó las competencias que corresponden a la Generalitat en esta materia. Son los siguientes:

a) La planificación hidrológica en las cuencas comprendidas íntegramente en el territorio de Cataluña, y la participación en la planificación hidrológica que corresponde a la Administración General del Estado, particularmente en la que afecte a la parte catalana de las cuencas de los ríos Ebro, Garona y Júcar.

b) La ordenación y la concesión de recursos y aprovechamientos hídricos, incluso el aprovechamiento de las aguas residuales y, en general, todas las funciones de administración y control de la calidad del dominio público hidráulico, incluidos el deslinde y la corrección de los cauces, en las cuencas comprendidas íntegramente en el territorio de Cataluña.

c) La Administración, la gestión y el control de calidad de los aprovechamientos hídricos correspondientes a cuencas hidrográficas situadas en el territorio de Cataluña compartidas con otras Comunidades Autónomas, incluido el ejercicio de la función ejecutiva de policía del dominio público hidráulico y la tramitación hasta la propuesta de resolución de los expedientes que se refieren, en los términos establecidos por la legislación vigente en la materia, salvo el otorgamiento de concesiones de agua.

d) La programación, la promoción, la aprobación, la ejecución y explotación de los aprovechamientos hídricos y de las obras hidráulicas que se realicen en Cataluña que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o la realización de las que no afecte a otra Comunidad Autónoma.

e) La ejecución y la explotación de las obras hidráulicas de titularidad estatal y las de ámbito supracomunitario que le deleguen o encomienden con la transferencia de las dotaciones económicas correspondientes.

f) La intervención administrativa de los vertidos que puedan afectar a las aguas superficiales, subterráneas y marítimas.

g) El ejercicio de las atribuciones que esta Ley le confiere en relación con las redes básicas de abastecimiento y los sistemas de saneamiento.

h) La regulación y el establecimiento de auxilios económicos y la atribución de recursos económicos a corporaciones locales, otras entidades y particulares para la realización de los objetivos de la planificación hidrológica.

e) La determinación de la política de abastecimiento y de saneamiento de aguas y la coordinación de las administraciones competentes.

j) La promoción y la ejecución, en su caso, de las actuaciones de política hidrológica que son necesarias para paliar los déficits y desequilibrios que hay en Cataluña.

k) El establecimiento de normas de protección de las zonas inundables.

l) El control y la tutela de las comunidades de usuarios, en los términos establecidos por la Ley.

m) La prestación, cuando proceda, de los servicios públicos dependiente o derivados de aprovechamiento y obras hidráulicas.

n) En general, el cumplimiento de las funciones relativas a la administración y la gestión de los recursos hídricos que establece la legislación sobre aguas y las que le sean transferidas, delegadas o encomendadas por la Administración general del Estado.

Para el ejercicio de estas competencias, se creó, mediante la Ley 25/1998, de 31 de diciembre, de medidas administrativas, fiscales y de adaptación al euro, la ACA, que es la autoridad administrativa que ejerce las competencias de la Generalitat en materia de aguas.¹⁹ La ACA, adscrita al Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, se regula actualmente en TRLAC (arts. 7 a 13) y en el Decreto 86/2009, de 2 de junio, que aprueba sus Estatutos.²⁰ La ACA -regida por TRLAC; por la Ley 4/1985, de 29 de marzo, del Estatuto de la empresa pública catalana, el texto refundido de la cual se aprobó mediante Decreto Legislativo 2/2002, de 24 de diciembre;²¹ por sus Estatutos; y por otras leyes y disposiciones que le sean aplicables- es una entidad de derecho público de la Generalitat de Cataluña, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones, que ajusta su actividad al derecho privado, con carácter general, sin perjuicio de los actos dictados en ejercicio de sus funciones como poder público, que son actos administrativos y se rigen por el Derecho administrativo.²²

Con relación a su organización, la ACA se estructura en órganos de gobierno (el Consejo de Administración); dirección y representación (el director de la ACA); gestión (el gerente); y asesoramiento (el Consejo para el Uso Sostenible del Agua); así como en órganos de gestión en régimen de participación, regulados por el Decreto 252/2002, de 22 de octubre, derogado por el Decreto 86/2009, de 2 de junio, de aprobación de los Estatutos de la ACA,²³ que canalizan la participación de los

¹⁹ Ver el art. 8 del TRLAC que concreta las competencias del ACA.

²⁰ Como ponen de manifiesto CASADO CASADO, L. i PADRÓS REIG, C., “La participación de los municipios en la gestión del agua. El modelo organizativo catalán”, en GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (coord.), *Nuevo Derecho de Aguas*, Thomson-Civitas/Ente Público del Agua de la Región de Murcia, Cizur Menor, 2007, este ente “agrupa las funciones que hasta el momento de su constitución eran ejercidas por la Junta de Aguas, la Junta de Saneamiento y la Dirección General de Política Hidráulica, consiguiendo así la unificación de la gestión del ciclo del agua. También es destacables que junto con este cambio de gestión que supone la creación de la ACA, se produce lo que podría calificarse de “ambientalización” de la materia, toda vez que la gestión pasa a incardinarse en el Departamento que aglutina las competencias sobre medio ambiente, dada la inescindible relación existente entre el agua como recurso natural y el medio ambiente”, p. 246.

²¹ Que ha sufrido dos modificaciones operadas por las Leyes 21/2005, de 29 de diciembre, y 2/2014, de 27 de enero, de medidas de Cataluña.

²² En particular, son actos administrativos los actos de ordenación y de gestión del dominio público hidráulico; los actos dictados en ejercicio de la potestad sancionadora; los actos de gestión, inspección y recaudación de tributos de la Generalitat sobre el agua y otros ingresos de derecho público; y los actos derivados de las relaciones de la Agencia con otros órganos y entes de la Generalitat y con terceros que impliquen un ejercicio de potestades públicas (art. 9.2 del TRLAC).

²³ Que ha sido modificado por el Decreto 153/2012, de 20 de noviembre, de modificación de los Estatutos de la Agencia Catalana del Agua, aprobados por el Decreto 86/2009.

diferentes usuarios del agua en la gestión de los recursos hídricos de las cuencas internas y de las rieras de Cataluña.²⁴

Los entes locales participan en tres de estos órganos. Así, en el Consejo de Administración, se integran cuatro vocales representantes de las administraciones locales competentes y un vocal representante del Área Metropolitana de Barcelona -que asumió las competencias de la EMSHTR a raíz de la aprobación de la Ley 31 / 2010, de 3 de agosto-; en el Consejo para el Uso Sostenible del Agua, ocho representantes de las Administraciones locales competentes o un representante de la AMB; y en cada órgano de gestión en régimen de participación, cuatro representantes de las entidades locales del agua que se encuentren dentro del ámbito geográfico de la demarcación territorial correspondiente, designados por las dos organizaciones de entes locales más representativas de Cataluña de entre aquellas ELA constituidas que tengan un ámbito territorial y un alcance funcional mayor.

3.3 Las competencias locales: marco general. Las entidades locales del agua como administración hidráulica local

Las Administraciones locales, en particular los municipios, también gozan de competencias en materia de aguas, ámbito en el que intervienen desde hace muchos años, primero desde una perspectiva eminentemente sanitaria, de protección de la salubridad pública.

De las previsiones de la legislación de régimen local y de la legislación sectorial de aguas, se desprende que la competencia municipal en este sector se desarrolla principalmente en el ámbito del abastecimiento de agua potable y del saneamiento de aguas residuales. El artículo 25.2.c) LBRL atribuye a los municipios, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, la competencia en materia de suministro de agua y de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. Asimismo, el abastecimiento domiciliario de agua potable y el alcantarillado, se configuran, en el artículo 26.1.a) de esta Ley, como servicio público de prestación obligatoria para todos los municipios. Y, de conformidad con el artículo 86.2 LBRL, el abastecimiento de aguas y la depuración constituyen un servicio esencial y reservado en favor de las entidades locales. En los mismos términos se expresan los artículos 66.3.l) y 67.a) del TRLMRLC.

Por otra parte, cabe destacar la incidencia significativa que sobre la configuración de las competencias locales en materia de saneamiento de aguas residuales ha tenido la Directiva 91/271 / CEE, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (transpuesta al ordenamiento jurídico español

²⁴ Se constituye un órgano de gestión en régimen de participación para las demarcaciones territoriales del ACA de Girona, Torderà-Besòs, Llobregat-Foix y Tarragona.

mediante el Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre, desarrollado por el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo). A raíz de la aprobación de este nuevo marco normativo regulador del tratamiento de las aguas residuales urbanas, se amplían las competencias municipales, ya sea a título individual, agrupados, o con el concurso de la administración supramunicipal. Como han puesto de manifiesto Casado Casado y Padrós Reig, “en el contexto del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva comunitaria, en el año 2005, el tratamiento y recuperación de aguas residuales deberá ser un servicio obligatorio a prestar por las Entidades Locales. Por influencia directa del Derecho comunitario y a pesar de no estar reconocido así en la LBRL (excepto que lo entendamos incluido en el servicio de protección del medio ambiente que deben prestar los municipios de más de 50.000 habitantes), el tratamiento y depuración de aguas residuales pasará a ser un servicio local obligatorio. Ahora bien, el carácter de servicio público local, el saneamiento y la depuración constituyen una materia cuya problemática trasciende el ámbito de un municipio o, incluso, el de una Comunidad Autónoma. Por otra parte, no puede ocultarse el extraordinario coste que implica la construcción y explotación y mantenimiento de estos servicios, así como la tradicional insuficiencia de medios técnicos y económicos de la que adolecen muchas Administraciones locales. Estas circunstancias son las que justifican el ejercicio de competencias por parte de las Comunidades Autónomas en esta materia, en el marco de su propia legislación de saneamiento”.²⁵

El artículo 5 del TRLAC atribuye a los entes locales las competencias relativas a los siguientes ámbitos:

- a) El abastecimiento de agua potable.
- b) El alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales.
- c) El control sanitario de las aguas residuales.
- d) El ejercicio de las funciones que esta Ley les atribuye.

A pesar de este reconocimiento de competencias locales en materia de aguas efectuado por la LBRL y el TRLAC, los entes locales, como ha puesto de relieve FANLO LORAS, no disponen de competencias sustantivas de gestión sobre las aguas²⁶ (Ni el TRLA ni el RDPH incluyen ninguna referencia a las competencias locales en esta materia), aunque esto no impide que puedan incidir de forma indirecta, mediante el ejercicio de sus competencias propias (por ejemplo, en materia urbanística), sobre las competencias sustantivas de la administración hidráulica en la gestión del dominio

²⁵ CASADO CASADO, L.; PADRÓS REIG, C. “La participación de los municipios...”, *cit.*, p. 258.

²⁶ Para FANLO LORAS, A., “Dominio público hidráulico y saneamiento de aguas residuales”, en ESTEVE PARDO, J. (Coord.). *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*. Madrid: Civitas, 1996, “la exclusión de las Entidades locales en la gestión del dominio público hidráulico no puede merecer un juicio desfavorable, si atendemos a las exigencias organizativas que impone la gestión integral y unitaria del agua, por más que algunos hayan juzgado críticamente esa situación”, p. 305.

público hidráulico o que ejerzan competencias derivadas en materia de aguas como titulares de los servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas.²⁷

La legislación catalana de aguas ha creado las ELA como nueva Administración hidráulica local.²⁸ Las ELA, que pueden ser de carácter básico o de carácter cualificado, “son entes de carácter territorial y funcional que se constituyen para la gestión más eficiente de los recursos hídricos y de las obras y actuaciones hidráulicas y para la prestación de los servicios relacionados” (art. 14 del TRLAC).

La ELA básica es la entidad local o la agrupación de entes locales con personalidad jurídica propia y capacidad para gestionar uno o más sistemas públicos de saneamiento de aguas residuales y el sistema o sistemas de abastecimiento de agua en alta y de suministro de agua en baja de los municipios que lo componen (art. 2.9 del TRLAC).

La ELA cualificada es el ente local supramunicipal o la agrupación de entes locales con personalidad jurídica propia adecuados para la gestión integrada del agua en una cuenca o porción de cuenca fluvial, el ámbito territorial es definido por la planificación hidrológica. Esta adecuación del ente no implica, necesariamente, la gestión de todos los servicios comprendidos en la gestión integrada del agua (art. 2.10 del TRLAC).²⁹

Como han puesto de relieve Casado Casado y Padrós Reig, el modelo no determina el número de ELA básicas que existirán en el conjunto del territorio, sino que dependerá de las capacidades de cada uno de los entes locales y de su integración o no en una agrupación de municipios, por lo que “la determinación del ámbito geográfico de cada ELA básica dependerá de la voluntad de los municipios o de los correspondientes entes locales, ya que el TRLAC no establece criterio alguno para la determinación del ámbito territorial de las ELA básicas, lo que contrasta con la exigencia establecida para las ELA cualificadas, cuyos ámbitos territoriales están definidos por la planificación hidrológica”.³⁰

La constitución de una ELA de ámbito supramunicipal exige a los municipios que se integren la atribución a la ELA de todas sus competencias o de una parte de éstas sobre el ciclo hidráulico, así como sobre los servicios y las instalaciones que están vinculados (art. 15.1 del TRLAC). En cualquier caso, la constitución de una ELA

²⁷ FANLO LORAS, A., “Dominio público hidráulico...”, *cit.* p. 305-309.

²⁸ Sobre el modelo de administración hidráulica local diseñado por el TRLAC, *vid.* CASADO CASADO, L. y PADRÓS REIG, C., “La participación de los municipios...”, *cit.* p. 250-267; FANLO LORAS, A., “El saneamiento de aguas residuales en la cuenca del Ebro: modelos organizativos. Los casos de Aragón, Cataluña, La Rioja y Navarra”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 27, 2005, p. 83-88; y ÁLVAREZ CARREÑO, S. M., *El régimen jurídico de la depuración de aguas residuales urbanas*. Madrid: Montecorvo, 2002, p. 223-226

²⁹ Sobre las diferencias entre ELA básica y ELA cualificada, ver CASADO CASADO, L. y PADRÓS REIG, C., “La participación de los municipios...”, *cit.*, p. 260, y FANLO LORAS, A., “El saneamiento de aguas residuales...”, *cit.*, p. 84 y s.

³⁰ CASADO CASADO, L.; PADRÓS REIG, C. “La participación de los municipios...”, *cit.*, p. 260.

y sus modificaciones deben ser comunicadas a la ACA, adjuntando, cuando proceda, la documentación acreditativa de la constitución (art. 15.2 del TRLAC). Además, la ACA emite el informe preceptivo sobre los expedientes de constitución de las ELA (art. 15.4 del TRLAC) y gestiona un registro de carácter público sobre las comunicaciones y la documentación recibidas (art. 15.3 del TRLAC).

La ACA puede delegar o asignar el ejercicio de las competencias propias a las ELA a petición motivada de éstas. La delegación o la asignación deben ser expresas y responden a motivos de capacidad técnica y de gestión, de garantía de más eficiencia, de extensión territorial y de población (art. 16 del TRLAC).

Finalmente, se prevé el establecimiento por parte del Gobierno de medidas de fomento para la constitución de las ELA. También los consejos comarcales pueden adoptar medidas de fomento para el impulso y la promoción de las ELA, con las que establecen las relaciones de colaboración necesarias para el ejercicio más eficaz de sus funciones (art. 17 del TRLAC).

A pesar de la instauración de este nuevo modelo de Administración hidráulica local, aunque no ha tenido materialización práctica. Hasta hace poco sólo existía en Cataluña una ELA básica: la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos, declarada como tal en la Disposición Adicional Segunda del TRLAC, que establecía que “La Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos, creada por la Ley 7/1987, de 4 de abril, tiene la condición de ELA básica de suministro de agua en baja y de saneamiento a los efectos de esta ley. Asimismo, tiene la consideración de entidad supramunicipal a efectos de lo establecido en el artículo 89 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, y de ente público representativo de los municipios de la aglomeración urbana que conforma su ámbito territorial a los efectos de lo establecido en el artículo 3 del Real decreto ley 11/1995, de 28 de diciembre”. Sin embargo, a raíz de la aprobación de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona asumió las competencias que ejercía esta ELA.

4 La protección estatal de las aguas: análisis de las principales técnicas de protección

EL TRLA recoge un amplio conjunto de técnicas de protección del dominio público hidráulico. En este apartado se analizan los principales instrumentos de protección de las aguas, aunque existen muchos otros.³¹

³¹ Véase una completa exposición de los instrumentos de protección de las aguas en el TRLA en EMBID IRUJO, A., “Aguas continentales y marinas, protección”, en ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B. (Dirs.), *Diccionario de Derecho Ambiental*. Madrid: Iustel, 2006, p. 61-65.

4.1 La demanialidad de las aguas y el establecimiento de determinadas servidumbres y limitaciones a la propiedad privada

El TRLA declara integrados dentro del dominio público hidráulico del Estado (art. 2):

a) Las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación.

b) Los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas.

c) Los lechos de los lagos y lagunas y de los embalses superficiales en cauces públicos.

De esta declaración se desprende que, sin perjuicio del mantenimiento de determinadas titularidades probadas preexistentes a la entrada en vigor de la Ley de Aguas de 1985, se produce una demanialización prácticamente total de los recursos hídricos,³² siendo la titularidad de estos recursos del Estado. Además, el Tribunal Constitucional ha considerado constitucional esta opción del legislador estatal. Así, en la Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, afirmó que “(...) tratándose del “demanio natural”, es lógico que la potestad de demanializar se reserve al Estado en exclusiva y que los géneros naturales de bienes que unilateralmente lo integren se incluyan, asimismo, como unidad indivisible en el dominio público estatal. Esta afirmación resulta más evidente aún por referencia a un recurso esencial como el agua, dado el carácter de recurso unitario e integrante de un mismo ciclo (hidrológico) que indudablemente tiene y que la propia Ley de Aguas impugnada le reconoce. Todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas sobre la gestión y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, en virtud de la Constitución y de sus respectivos Estatutos de Autonomía, competencias a los que, por los motivos señalados, no es inherente la potestad de afectación y la titularidad del bien sobre el que recaen” (FJ 14).

Así mismo, “(...) aquella forma de afectación general al dominio público mediante ley de todo un género de bienes definidos por sus características naturales compete en exclusiva al Estado, y ello tanto porque se debe entender incluida en el concepto material de legislación civil, a que se refiere el art. 149.1.8 de la Constitución, como porque atañe a las condiciones básicas o posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, respecto de los que el Estado debe garantizar la igualdad sustancial, mediante su propia regulación, de acuerdo con el art. 149.1.1 de la Constitución. Por estricto que sea el alcance de este último precepto, es fácil advertir que la igualdad sustancial de todos los españoles en el ejercicio del derecho constitucional de propiedad quedaría quebrantada si la

³² Con algunas excepciones menores, como las previstas en los arts. 5.1 y 10 del TRLA.

zona marítimo-terrestre, las playas, las aguas continentales u otros tipos de bienes naturales semejantes pudieran ser o no objeto de apropiación privada en las distintas zonas del territorio del Estado” (FJ 14).³³

Por otra parte, el TRLA también contempla una serie de limitaciones, no indemnizables, por las propiedades privadas colindantes con el dominio público hidráulico, con el fin de protegerlo. En este sentido, los márgenes están sujetas, en toda su extensión longitudinal, en una zona de servidumbre de cinco metros de anchura para uso público y una zona de policía de 100 metros de anchura, donde se condicionará el uso del suelo y las actividades que se desarrollen. Concretamente, en la zona de policía las actividades que se pretendan realizar requieren siempre autorización del organismo de cuenca, que es independiente de cualquier otra que se haya de otorgar (por ejemplo, la licencia urbanística). También los márgenes de lagos, lagunas y embalses quedarán sujetas a las zonas de servidumbre y policía fijadas por las corrientes de agua (art. 96 TRLA).

4.2 La planificación hidrológica

En materia de aguas, la planificación hidrológica adquiere una importancia singular, ya que la legislación española la configura como pieza fundamental en la ordenación y gestión de este recurso. La planificación hidrológica constituye un mecanismo esencial para la aplicación en cada demarcación hidrográfica de las previsiones recogidas con carácter general al TRLA y sus Reglamentos de desarrollo, ya que sus objetivos generales son conseguir una adecuada protección del dominio público hidráulico, satisfacer la demanda de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, el incremento de su disponibilidad, la protección de su calidad, su economización y racionalización, así como su armonía con el medio ambiente y demás recursos naturales.³⁴

Del TRLA se desprende el sometimiento de toda actuación sobre el dominio público hidráulico en la planificación hidrológica (art. 1.3 del TRLA), que es una función del Estado en el marco de las competencias que tiene atribuidas por la CE [art. 17.a) del TRLA]. Pero, además, la planificación constituye un mecanismo indispensable para la aplicación de la propia legislación de aguas, ya que existen numerosas remisiones a ésta en su articulado. Se trata, por tanto, de una pieza fundamental para lograr una protección eficaz de las aguas.

³³ DELGADO PIQUERAS, F. “Agua, demarcaciones, planes y trasvases en la reciente jurisprudencia constitucional”. *Revista española de derecho administrativo*, n. 174, octubre-diciembre 2015, pp. 317-330.

³⁴ GARCIA RUBIO, F., *Régimen jurídico de la gestión del agua. Aspectos hidrológicos, organizativos, tributarios, de contratación pública y de responsabilidad ambiental*, Ed. La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2010, p. 105.

Según el artículo 40.1 del TRLA, la planificación hidrológica tiene como objetivos generales “conseguir el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto de esta ley, la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementado las disponibilidades del recuso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales”.

La planificación hidrológica no persigue, por tanto, únicamente la asignación de unos recursos y la regulación de su utilización, sino que atiende también a su protección ambiental. Asimismo, cubre otro objetivo fundamental: la integración y coordinación de las competencias de las diferentes administraciones públicas con incidencia sobre las aguas. Y tiene la virtud de ofrecer una visión global en la ordenación de las aguas.³⁵

La importancia de este instrumento se ve reforzada por su carácter normativo. Los Planes hidrológicos tienen naturaleza normativa y “serán públicos y vinculantes, sin perjuicio de su actualización periódica y revisión justificada, y no crearán por sí solos derechos a favor de particulares o entidades, por lo que su modificación no dará lugar a indemnización” (art. 40.4 del TRLA).

El TRLA prevé dos tipos de planes hidrológicos:³⁶ el Plan Hidrológico Nacional, aprobado mediante la Ley 10/2001, de 5 de julio, y los Planes Hidrológicos de Cuenca, que se adoptaron, fundamentalmente, mediante el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio.³⁷

La planificación hidrológica ha sido objeto de profundas transformaciones a raíz de la transposición de la Directiva marco de aguas al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre.³⁸ Se han introducido tres cambios sustanciales:

- El ámbito territorial de los planes hidrográficos de cuenca, que pasa de ser la cuenca hidrográfica a ser la demarcación hidrográfica. En consecuencia, “deberán coordinarse, para su integración en el plan hidrológico, los programas relativos a las aguas costeras y de transición elaborados por la Administración General del Estado o por las comunidades autónomas que participen en el Comité de Autoridades Competentes de la demarcación y que cuenten con litoral” (art. 41.2 in fine del TRLA).

³⁵ GIMENO PRESA, M.C. “Agua, urbanismo y responsabilidad patrimonial de la Administración”. En: *Consejo General del Poder Judicial. Fundación AGBAR. “Planificación y ordenamiento jurídico de los recursos hídricos”*. Barcelona: Consejo General del Poder Judicial: Fundación AGBAR, 2015, pp. 103-162.

³⁶ En Cataluña, el TRLAC prevé que integran la planificación hidrológica del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña los planes y programas siguientes (art. 20): el Plan de Gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña; el Programa de medidas; y los programas de control. Véase también el Decreto 380/2006, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la planificación hidrológica.

³⁷ Sobre el papel de las administraciones locales en la elaboración de los planes hidrológicos y en la incidencia de las previsiones de los planes hidrológicos sobre la gestión hídrica local, véase GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *El uso del agua por las Administraciones locales*, Cedecs, Barcelona, 2000, p. 77-90.

³⁸ Sobre esta cuestión, vid. CASADO CASADO, L., “Principales repercusiones...”, *cit.*, p. 178-182.

- Los objetivos, los criterios, los contenidos y los procedimientos de elaboración de los Planes Hidrológicos de Cuenca.

- Los programas de seguimiento y los programas de medidas, que se establecerán en cada demarcación hidrográfica, con el fin de conseguir los objetivos medioambientales fijados por TRLA.

Estas novedades sustanciales obligaron a revisar los Planes Hidrológicos de Cuenca de que se disponía. Una revisión que entró en vigor el 31 de diciembre de 2009, y a partir de esta fecha, se revisarán cada seis años. Asimismo, los programas de medidas debían aprobarse antes del 31 de diciembre de 2009 y todas las medidas en ellos incluidas debían estar operativas en 2012. Mientras que los programas de seguimiento debían estar operativos el 31 de diciembre de 2006.

4.3 El control previo del uso y aprovechamiento de los recursos hídricos: autorizaciones y concesiones

Los usos comunes generales son libres y gratuitos. Por tanto, como establece el artículo 50.1 del TRLA, “Todos pueden, sin necesidad de autorización administrativa y de conformidad con lo que dispongan estas Leyes y Reglamentos, usar de las aguas superficiales, mientras discurren por sus cauces naturales, para beber, bañarse y otros usos domésticos, así como para abreviar el ganado”.

Ahora bien, estos usos se deben llevar a cabo de forma que no se produzca una alteración de la calidad y el caudal de las aguas (art. 50.2 del TRLA).

Los usos comunes especiales, como la navegación, la flotación, el establecimiento de barcas de paso y sus embarcaderos o cualquier otro uso que no excluya la utilización del recurso por terceros se somete a autorización administrativa previa, otorgada por la administración hidráulica competente -estatal o autonómica en función del carácter intercomunitario o intracomunitario de la cuenca hidrográfica-.

Y el uso privativo del dominio público hidráulico se adquiere por disposición legal³⁹ o por concesión administrativa -otorgada por la administración hidráulica competente-. Para el otorgamiento de las concesiones, la administración hidráulica debe observar el orden de preferencia establecido el correspondiente Plan Hidrológico de Cuenca, teniendo en cuenta las exigencias para la protección y conservación del

³⁹ El uso privativo por disposición legal se recoge en el art. 54 del TRLA: “1. El propietario de una finca puede aprovechar las aguas pluviales que discurren por ella y las estancadas, dentro de sus linderos, sin más limitaciones que las establecidas en la presente Ley y las que se deriven del respeto a los derechos de tercero y de la prohibición del abuso de derecho.

2. En las condiciones que reglamentariamente se establezcan, se podrán utilizar en un predio aguas procedentes de manantiales situados en su interior y aprovechar en él aguas subterráneas, cuando el volumen total anual no sobrepase los 7.000 metros cúbicos. En los acuíferos que hayan sido declarados como sobreexplotados, o en riesgo de estarlo, no podrán realizarse nuevas obras de las amparadas por este apartado sin la correspondiente autorización”.

recurso y su entorno (art. 60.1 del TRLA). En defecto de este orden de preferencia, el TRLA fija, con carácter general, lo siguiente: abastecimiento de poblaciones; regadíos y usos agrarios; usos industriales para la producción de energía eléctrica; otros usos industriales; acuicultura; usos recreativos; navegación y transporte acuático; y otros aprovechamientos.⁴⁰ En cualquier caso, “El orden de prioridades que pudiere establecerse específicamente en los Planes Hidrológicos de cuenca, deberá respetar en todo caso la supremacía del uso consignado en el apartado 1º de la precedente enumeración” (art. 60.3 del TRLA).

Los organismos de cuenca, en las concesiones y autorizaciones que se otorguen, adoptarán las medidas necesarias para hacer compatible el aprovechamiento con el respeto del medio ambiente y garantizar los caudales ecológicos o demandas ambientales previstas en la planificación hidrológica. Además, “En la tramitación de concesiones y autorizaciones que afecten al dominio público hidráulico que pudieran implicar riesgos para el medio ambiente, será preceptiva la presentación de un informe sobre los posibles efectos nocivos para el medio, del que se dará traslado al órgano ambiental competente para que se pronuncie sobre las medidas correctoras que, a su juicio, deban introducirse como consecuencia del informe presentado” (art. 98 del TRLA). Se trata, en definitiva, de compatibilizar la explotación de agua con la preservación de su función ecológica y del medio ambiente.

4.4 La autorización de vertido

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, salvo que se cuente con la previa autorización administrativa” (art. 100.1 del TRLA). La realización de vertidos directos o indirectos susceptibles de contaminar⁴¹ requiere, por tanto, la correspondiente autorización administrativa, otorgada en función del tipo de vertido, por la administración hidráulica o por el órgano autonómico o local competente.⁴²

⁴⁰ Tened en cuenta también los arts. 60.4 y 79.2 del TRLA.

⁴¹ De acuerdo con el TRLA, se consideran vertidos “los que se realicen directa o indirectamente en las aguas continentales, así como en el resto del dominio público hidráulico, cualquiera que sea el procedimiento o técnica utilizada” (art. 100.1). El RDPH concreta que son vertidos directos en aguas superficiales “la emisión directa de contaminantes a las aguas continentales o a cualquier otro elemento de dominio público hidráulico” y vertidos indirectos los realizados “a través de azarbes, redes de colectores de recogida de aguas residuales o de aguas pluviales o por cualquier otro medio de desagüe, o a cualquier otro elemento del dominio público hidráulico” (art. 245.1 RDPH). En el caso de las aguas subterráneas constituye un vertido directo “la descarga de contaminantes en el agua subterránea mediante inyección, sin percolación a través del suelo o del subsuelo” y son vertidos indirectos los realizados “mediante filtración a través del suelo o del subsuelo” (art. 245.1 RDPH).

⁴² Sobre el régimen jurídico de las autorizaciones de vertido, ver CASADO CASADO, L., *Los vertidos en aguas continentales...*, cit., p. 173 i s.

La finalidad de la autorización de vertido es “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. Esas normas y objetivos podrán ser concretados para cada cuenca por el respectivo plan hidrológico” (art. 100.2 del TRLA).

Las autorizaciones de vertido deben establecer las condiciones en que deben realizarse los vertidos y, en cualquier caso, deberán especificar 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. Asimismo, “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” (art. 100.3 del TRLA).⁴³

Ante la realización de un vertido no autorizado o que incumpla las condiciones de la autorización, el organismo de cuenca realizará las siguientes actuaciones (art. 105 del TRLA):

a) Incoar un procedimiento sancionador y de determinación del daño causado a la calidad de las aguas.

b) Liquidar el canon de control de vertido.

Complementariamente, podrá acordar la iniciación de los siguientes procedimientos:

a) De revocación de la autorización de vertido, en el caso de incumplimiento de alguna de sus condiciones.

b) De autorización del vertido, en caso de no haber y que el vertido sea susceptible de legalización.

c) De declaración de caducidad de la concesión de aguas en los casos especialmente cualificados de incumplimiento de las condiciones o de inexistencia de autorización, de los que resulten daño muy graves por el dominio público hidráulico.

Estas revocaciones y declaraciones de caducidad no dan derecho a indemnización.

4.5 El canon de control de vertido

El canon de control de vertido, que constituye una materialización efectiva del principio “quien contamina paga”, se configura en el TRLA como una tasa y constituye un tributo de carácter finalista, dado que su recaudación se destina al estudio, control, protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica (art. 113.1 del

⁴³ MORILLO-VELARDE PÉREZ, JI. “El procedimiento de autorización de vertidos contenido en el Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Público Marítimo-Terrestre de Andalucía”. *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, n. 91, enero-abril 2015, pp. 407-413, [en línea]. Disponible en Internet: <<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/servlet/descarga?up=106099>> , fecha de último acceso: 04 abr. 2016.

TRLA).⁴⁴ La exigencia de este tributo se determina por la realización del vertido, y no por su autorización. Por tanto, son sujetos pasivos los que realicen un vertido, ya sean vertidos autorizados o no autorizados (art. 113.2 del TRLA).

La recaudación del canon de control de vertido se atribuye en el supuesto de las cuencas intercomunitarias al organismo de cuenca o en la administración tributaria estatal, previo convenio con aquél. En cualquier caso, la recaudación se pondrá a disposición del organismo de cuenca, a quien corresponde determinar su destino. Asimismo, “en virtud del convenio las Comunidades Autónomas podrán recaudar el canon en su ámbito territorial. En este supuesto, la Comunidad Autónoma pondrá a disposición del Organismo de cuenca la cuantía que se estipule en el convenio, en atención a las funciones que en virtud del mismo se encomienden a la Comunidad Autónoma” (art. 113.5 del TRLA).

Este canon se devenga el 31 de diciembre de cada año, coincidiendo el período impositivo con un año natural, salvo el ejercicio en que se produzca la autorización del vertido o su cese, ya que en este caso se calculará el canon proporcionalmente al número de días de vigencia de la autorización en relación con el total del año. Durante el primer trimestre de cada año natural, se liquidará el canon correspondiente al año anterior (art. 113.4 del TRLA).

En aquellas Comunidades Autónomas, como Cataluña, que han creado un tributo propio (el canon del agua⁴⁵), se plantea la articulación entre el canon de control de vertido y los tributos autonómicos. Con relación a esta cuestión, el TRLA parte de que el canon de control de vertido es independiente de los cánones o tasas que puedan establecer las Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales para financiar las obras de saneamiento y depuración (art. 113.7). Sin embargo, prevé que “Cuando un sujeto pasivo del canon de control de vertidos esté obligado a satisfacer algún otro tributo vinculado a la protección, mejora y control del medio receptor establecido por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias, el importe correspondiente a este tributo se podrá deducir o reducir del importe a satisfacer en concepto de canon de control de vertidos. Con el objeto de arbitrar los mecanismos necesarios para conseguir la efectiva correspondencia entre los servicios recibidos y los importes a abonar por el sujeto pasivo de los citados tributos, el Ministerio de Medio Ambiente y las Administraciones Autonómicas implicadas suscribirán los oportunos convenios de colaboración” (art. 117.8).

⁴⁴ Sobre este canon, ver CASADO CASADO, L., *Los vertidos en aguas continentales...*, cit., p. 405-458; y CASADO CASADO, L., “Vertidos”, a ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B., *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006, p. 1374-1376.

⁴⁵ Sobre el canon del agua, véase el art. 62 y s. del TRLAC. Tenga en cuenta también el Decreto 103/2000, de 6 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los tributos gestionados por la ACA, modificado por el Decreto 47/2005, de 22 de marzo.

El TRLAC también ha incorporado alguna previsión al respecto. Así, el artículo 62.2 dispone que “en los supuestos de cuencas intercomunitarias, cuando el sujeto pasivo del canon del agua esté obligado a satisfacer algún otro tributo vinculado a los vertidos, el importe correspondiente a este último tributo puede reducirse o deducirse del importe a satisfacer por el concepto de canon del agua”.

4.6 Las técnicas de carácter represivo

El TRLA incluye un régimen de infracciones y sanciones administrativas. Se incluyen como infracciones administrativas, a modo de ejemplo, las acciones que causen daños a los bienes de dominio público e hidráulico ya las obras hidráulicas, el incumplimiento de las condiciones impuestas en las concesiones y autorizaciones administrativas y los vertidos que puedan deteriorar la calidad del agua o las condiciones del cauce receptor, efectuados sin la autorización correspondiente (art. 116.3 del TRLA). Estas infracciones se califican por RDPH de leves, menos graves, graves y muy graves “atendiendo a su repercusión en el orden y aprovechamiento del dominio público hidráulico, a su trascendencia por lo que respecta a la seguridad de las personas y bienes y a las circunstancias del responsable, su grado de malicia, participación y beneficio obtenido, así como al deterioro producido en la calidad del recurso” (art. 117.1 del TRLA).⁴⁶ Y se prevén multas de hasta 6.010,12 euros (por infracciones leves); de 6.010,13 a 30.050,61 euros (por infracciones menos graves); de 30.050,62 a 300.506,06 euros (por infracciones graves); y de 300.506,06 a 601.012, 10 euros (para infracciones muy graves), así como la obligación de los infractores de reparar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico y de reponer las cosas a su estado anterior, con independencia de las sanciones que correspondan (art. 118 del TRLA). La sanción de las infracciones leves y menos graves corresponde al organismo de cuenca; la de las infracciones graves al Ministro de Medio Ambiente; y la de las muy graves al Consejo de Ministros (art. 117.2 del TRLA).⁴⁷

5 Análisis específica de las competencias locales en materia de aguas

Analizado el marco general de la distribución de competencias y la organización administrativa en materia de aguas y los principales instrumentos de protección de

⁴⁶ Ver los arts. 314 y s. del RDPH. Sobre esta cuestión, *vid.* FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F., “El régimen sancionador en materia de dominio público hidráulico (Análisis de la doctrina judicial)”, en el libro colectivo coordinado por Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *Nuevo Derecho de Aguas*, Thomson-Civitas/Ente Público del Agua de la Región de Murcia, Cizur Menor, 2007, p. 475-556.

⁴⁷ Como ha establecido el Tribunal Constitucional en la Sentencia 227/1988 “(...) la asignación de competencias ejecutivas sancionadoras que dispone el art. 109.2 debe entenderse referida a los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas en materia de su competencia” (FJ 29).

las aguas articulados por TRLA, seguidamente, se analizan de forma más específica las competencias locales en materia de abastecimiento de agua potable y de vertidos y saneamiento de aguas residuales.

5.1 La competencia de los entes locales en materia de abastecimiento de agua potable

La normativa de régimen local, así como el TRLAC, como ya hemos adelantado, atribuyen a los entes locales las competencias relativas al abastecimiento de agua potable, que se configura, además, como servicio municipal obligatorio.⁴⁸

La prestación efectiva de este servicio por parte de los municipios, que puede realizarse mediante la gestión directa o indirecta, y su organización, depende de la efectiva preexistencia de recursos hídricos disponibles.⁴⁹ A estos efectos, los municipios deben obtener la correspondiente concesión administrativa para la utilización del dominio público hidráulico, en la medida en que el aprovechamiento de las aguas de dominio público para el abastecimiento constituye un uso privativo-sometido, por tanto a concesión administrativa. Este uso goza de supremacía sobre el resto de usos, siendo, en consecuencia, un uso preferente y esta preferencia incluye “en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de aguas situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal” (art. 60.3 del TRLA).⁵⁰ También es posible que el abastecimiento a la población se realice mediante aguas de titularidad privada.⁵¹

Por otro lado, hay que tener en cuenta que las aguas destinadas al abastecimiento de la población deben cumplir unas rigurosas exigencias de calidad y criterios sanitarios, establecidos por el Real Decreto 140/2003, de 7 de febrero, que establece los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano.

⁴⁸ Sobre el régimen jurídico de este servicio, ver ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, M., *El abastecimiento de agua en España*, Civitas, Madrid, 2004; EMBID IRUJO, A., “Los servicios públicos del agua: su problemática jurídica con atención especial al abastecimiento y la depuración de las aguas residuales”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, 1996, p. 11-61; 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 SOSA WAGNER, F. (Coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, vol. I, Valencia: Tirant lo Blanch, 2000, p. 629-691.

⁴⁹ TAMAMES GÓMEZ, R; AURÍN, R. *Gobernanza y gestión del agua: modelos público y privado*. Barcelona: Profit, 2015. 272 p.

⁵⁰ GARCÍA DE COCA, J.A., “El servicio público local...”, *cit.*, precisa que “la prioridad referida juega únicamente cuando se confrontan peticiones contemporáneas, puesto que cuando se produce una incompatibilidad del aprovechamiento para abastecimiento de poblaciones con otra concesión debe procederse, como autoriza el párrafo 2º del artículo 58 LAg y 98.2 RDPH, a su expropiación forzosa, de conformidad con lo dispuesto en la legislación general (...). Expresamente, por lo tanto, la LAg autoriza la eliminación del principio de competencia en el otorgamiento de concesiones para abastecimiento de poblaciones, dando a entender, implícitamente, que el objetivo de la utilización racional del agua y la protección del entorno quedan en un segundo plano (arts. 71.2 LAg y 122 RDPH)” (p. 647-648).

⁵¹ Sobre estas cuestiones, *vid.* GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., *El uso del agua...*, *cit.*, p. 140-170.

A pesar de la configuración del abastecimiento como servicio público municipal, la normativa autonómica (el TRLAC no es una excepción) posibilita la intervención de las Comunidades Autónomas. Así lo pone de manifiesto EMBID IRUJO: “El interés de la Comunidad Autónoma y la supramunicipalidad evidente de muchas actuaciones necesarias para el abastecimiento de poblaciones, son los conceptos que posibilitan la entrada de la competencia de las CCAA restringiendo la intervención de los Municipios normalmente a la distribución del agua potable a los domicilios”.⁵² En el caso de Cataluña, como destacan Casado Casado y Padrós Reig, “sin perjuicio de la configuración del abastecimiento como servicio municipal de prestación obligatoria, la normativa catalana de aguas, con el fin de incrementar el control sobre las fuentes de abastecimiento a poblaciones, reconoce a la Generalitat, como titular de las competencias de ordenación del ciclo del agua, la intervención necesaria para garantizar el abastecimiento y la redistribución del recurso”.⁵³

El TRLAC regula el abastecimiento de agua de municipios en su Título III (arts. 30-44). De acuerdo con esta regulación, la Generalitat destina los recursos hídricos disponibles que gestiona cada una de las diferentes redes básicas de abastecimiento de municipios, de manera indistinta, a los diversos sistemas de suministro municipales o supramunicipales conectados con aquellas redes con independencia de la procedencia del recurso, respetando las competencias municipales en los términos que establecen la legislación municipal y esta ley (art. 30 del TRLAC).

La Generalitat, como titular de las competencias de ordenación del ciclo del agua, adoptará medidas para garantizar el abastecimiento de los municipios dentro de los límites y en los términos establecidos por la planificación hidrológica (art. 31.1 del TRLAC). Además, las redes básicas de abastecimiento, con independencia de su régimen de titularidad y de gestión, están sujetos al control y supervisión de la Generalitat, que ejerce las potestades establecidas por la legislación sectorial de aguas y, en particular, tiene atribuidas las prerrogativas (art. 31.2 del TRLAC):

a) La policía del aprovechamiento, que conlleva el deber del titular de la red de permitir el acceso a las instalaciones del personal de la Generalitat y facilitarle de forma periódica información sobre los caudales que circulan.

b) La facultad de imponer para todas las concesiones y todos los aprovechamientos, la sustitución de la totalidad o de parte de los caudales circulantes en las redes básicas de abastecimiento por otros de diferente origen o de otro punto de toma, respetando los derechos concesionales y el marco de la planificación hidrológica. En este caso, la Generalitat sólo responde de los gastos derivados de la obra de sustitución, las cuales pueden repercutir en los beneficiarios.⁵⁴

⁵² EMBID IRUJO, A., “Los servicios públicos del agua...”, *cit.*, p. 26.

⁵³ CASADO CASADO, L.; PADRÓS REIG, C., “La participación de los municipios...”, *cit.*, p. 264.

⁵⁴ En el caso de concesiones para regadíos y otros usos agrarios, la sustitución se puede hacer por caudales procedentes de la reutilización de aguas residuales depuradas que tengan las características adecuadas a la

c) En situaciones de sequía extraordinaria o estados de necesidad que requieran de manera urgente la disponibilidad de agua, el Gobierno puede adoptar medidas con carácter temporal en relación con las redes básicas de abastecimiento para superar las situaciones mencionadas, de acuerdo con lo que establece el artículo 58 del TRLA. La aprobación de estas medidas lleva implícita la declaración de utilidad pública de las obras a efectos de ocupación temporal y la urgente necesidad de la ocupación.

Por otra parte, la construcción, la explotación, la gestión y la conservación de las redes básicas de abastecimiento se llevan a cabo mediante las formas establecidas para la gestión de los servicios públicos (art. 32.1 del TRLAC). La Generalitat, mediante la ACA, y las ELA o los entes locales colaboran en la gestión de las instalaciones que integran las redes básicas de abastecimiento (art. 32.2 del TRLAC). Las instalaciones que integran las redes básicas de abastecimiento de titularidad pública o privada pueden ser objeto de transferencia o cesión a la Generalitat, y mantienen en todo caso su afectación al servicio público de abastecimiento a municipios (art. 32.3 del TRLAC). Además, la producción y el suministro de agua potable para el abastecimiento de poblaciones por medio de la red de abastecimiento Ter-Llobregat es un servicio público de interés de la Generalitat y, por tanto, de su competencia, que comprende, en todo caso, la regulación de los recursos hídricos y la adopción de determinaciones para la mejor explotación en cantidad y calidad; y la planificación de redacción de los proyectos, la ejecución de las obras, la gestión y la explotación de las instalaciones (art. 34.1 del TRLAC). También corresponde a la Generalitat con relación a esta red “modificar, adaptar, reajustar y ampliar la cantidad de los recursos en origen, la duración temporal y la regulación estacional de las concesiones a las poblaciones dentro del ámbito territorial de prestación de servicio, estableciendo, para las ampliaciones y las nuevas concesiones, las condiciones económicas que sean necesarias “(art. 34.2 del TRLAC).

5.2 Las competencias de los entes locales en materia de vertidos y saneamiento de aguas residuales

Los municipios, como hemos visto, gozan de importantes competencias en materia de saneamiento y vertidos de aguas residuales, atribuidas por la legislación general de régimen local y por la legislación sectorial de aguas tanto estatal como autonómica. Además, debemos partir del hecho de que la legislación catalana incorpora un nuevo modelo de gestión y tratamiento integral del agua, que se refleja en el ámbito de las competencias de los entes locales sobre el saneamiento de aguas residuales. Como destacan Casado Casado y Padrós Reig, “la nueva normativa

finalidad de la concesión. En este último supuesto, las conducciones que transportan dichas aguas deben ser independientes de las que transportan las aguas destinadas al abastecimiento domiciliario.

catalana, entre otras novedades, incorpora el sistema de saneamiento como unidad básica para la prestación del Servicio integral de tratamiento y evacuación de aguas residuales”.⁵⁵ Y esta nueva concepción funcional integral del saneamiento ha determinado un diferente planteamiento organizativo y un nuevo modelo de gestión.

A continuación analizaremos cómo se concretan estas competencias a la legislación vigente, con especial referencia a la concreción de las competencias locales sobre los vertidos al dominio público hidráulico, los vertidos al sistema público de saneamiento y los vertidos indirectos.

5.2.1 Las competencias sobre los vertidos al dominio público hidráulico

La competencia para autorizar los vertidos al dominio público hidráulico corresponde a la Administración hidráulica (estatal o autonómica en función del carácter intercomunitario o intracomunitario de la cuenca hidrográfica). Sin embargo, los municipios participan en el procedimiento de otorgamiento de la autorización mediante un informe previo. Efectivamente, el artículo 58.2 *in fine* de la LBRL⁵⁶ establece, como exigencia derivada del reconocimiento constitucional de la autonomía local, que “en la determinación de usos y en la adopción de resoluciones por parte de otras Administraciones públicas en materia de concesiones o autorizaciones relativas al dominio público de su competencia será requisito indispensable para su aprobación el informe previo de los municipios, en cuyo territorio se encuentre dicho dominio público, de acuerdo con lo establecido en los artículos 82 y 83 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.⁵⁷

Con esta previsión se hace efectivo, como pone de manifiesto la Exposición de Motivos de la Ley 11/1999, de 21 de abril, que modificaba la LBRL, “el principio general consagrado por la jurisprudencia del TC de garantizar el derecho a participar de los Entes locales en todos aquellos asuntos que afecten a su ámbito de interés respectivo”.

⁵⁵ CASADO CASADO, L.; PADRÓS REIG, C., “La participación de los municipios...”, *cit.* p. 266.

⁵⁶ Parágrafo introducido por la Ley 11/1999, de 21 de abril.

⁵⁷ Se entiende que es un informe no vinculante para la remisión efectuada en este precepto a los arts. 82 y 83 de la LRJPAC. Norma que a partir del 2 de octubre de 2016, como ya se ha tenido ocasión de ver en capítulos anteriores, será sustituida por las Leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre. Concretamente en lo que respecta a los informes, se regularán reproduciendo el contenido de dichos arts. 82 y 83 a los arts. 79 y 80 de la Ley 39/2015.

5.2.2 Las competencias sobre vertidos al sistema público de saneamiento

La regulación de los vertidos en el sistema de saneamiento en Cataluña se recoge, actualmente, el TRLAC y al RSPS, que desarrolla ampliamente esta cuestión. De acuerdo con el TRLAC (arts. 52 y 53), corresponde a las ELA que han asumido el ejercicio de las competencias municipales de saneamiento la gestión del sistema público de saneamiento de aguas residuales,⁵⁸ sin perjuicio de la titularidad de las instalaciones,⁵⁹ y, en particular, de otorgar las autorizaciones de vertido, inspeccionar,⁶⁰ sancionar⁶¹ y resarcir los eventuales sobrecostes de explotación en los sistemas públicos de saneamiento en su ámbito, y confeccionar y mantener un censo de las empresas conectadas al sistema.⁶² Asimismo, las ELA son responsables del cumplimiento de los límites de vertido del sistema al medio receptor.

Ante la inexistencia, en el momento actual, de ELA constituidas (a excepción de la EMSHTR, las competencias de la cual han sido asumidas por la AMB) y mientras las ELA no asuman la gestión del sistema de saneamiento, las instalaciones que forman parte son gestionadas por la administración competente (art. 52.3 del TRLAC), que puede ser un Ayuntamiento, un Consejo Comarcal, un Consorcio, la propia ACA, entre otros.

En cambio, corresponden a la ACA, en relación con los sistemas públicos de saneamiento, la autorización de los vertidos del sistema al medio receptor (si se trata de una cuenca intracomunitaria); la eventual reutilización de efluentes; la alta inspección;⁶³ y las demás funciones que la legislación atribuye a los organismos

⁵⁸ El sistema público de saneamiento de aguas residuales se define como “el conjunto de bienes de dominio público interrelacionados en un todo orgánico, compuesto por una o más redes locales de alcantarillado, colectores, estaciones de bombeo, emisarios submarinos, estación depuradora de aguas residuales y otras instalaciones de saneamiento asociadas, con el objeto de recoger, conducir hasta la estación y sanear, de manera integrada, las aguas residuales generadas en uno o más municipios” (art. 2.13 del TRLAC).

⁵⁹ Sobre la titularidad o cesión de las instalaciones de saneamiento, véase el art. 39 y la Disposición transitoria segunda del RSPS.

⁶⁰ De acuerdo con el art. 22.1 del RSPS, la función inspectora corresponde al ente gestor del sistema público de saneamiento, el cual la ejerce a través de los órganos que tienen atribuidas las funciones inspectoras. Sin embargo, “La realización de análisis, tomas de muestras y la colaboración material en tareas de inspección podrá ser realizada por medio de entidades colaboradoras debidamente acreditadas” (art. 22.3 del RSPS).

⁶¹ En relación con las infracciones administrativas en esta materia, véase el art. 57 del TRLAC y 34 del RSPS y en relación con las sanciones administrativas aplicables, los arts. 59 del TRLAC y 35 del RSPS. La competencia para imponer las sanciones corresponde al Presidente/a de la ELA gestora del sistema. En caso de que no se haya constituido en ELA, las sanciones serán impuestas por el órgano competente que establezca la legislación de régimen local (art. 35.2 del RSPS). Tenga en cuenta también la posibilidad de adoptar medidas cautelares simultáneamente a la incoación del procedimiento sancionador o en cualquier momento de su instrucción (art. 38 del RSPS).

⁶² El ente gestor debe llevar un censo de vertidos al sistema donde se inscribirán los vertidos sometidos a permiso de vertido al sistema, haciendo constar, entre otros extremos el nombre, dirección, NIF de la persona/s titular/es de la actividad y Clasificación Catalana de Actividades Económicas; los datos básicos sobre el caudal abarcado y vertido; y la situación administrativa del permiso de vertido al sistema (art. 18 del RSPS).

⁶³ El art. 22.2 del RSPS prevé que corresponde a la ACA “la alta inspección del sistema público de saneamiento. En ejercicio de esta facultad, podrá realizar los controles, ensayos y análisis que considere necesario, informando al ente gestor correspondiente”.

de cuenca y a la autoridad competente de la Administración de la Generalitat en el Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña [arts. 54.1 y 8.2.m) del TRLAC].

La ACA atribuye a las ELA los recursos necesarios para la prestación eficiente de los servicios de saneamiento. La atribución se efectúa con afectación de destino y puede comprender los gastos de inversión, de mejoras, de mantenimiento, de reposición de inversiones y de explotación de la estación de depuración de aguas residuales y de las instalaciones del sistema en alta. También puede comprender total o parcialmente los gastos de los sistemas de saneamiento gestionados por la ELA, según el número y la complejidad de estas (art. 55 del TRLAC).

La ACA también es el sujeto activo del canon del agua, pero puede delegar en las ELA las competencias de gestión y recaudación de este impuesto con el alcance y condiciones que se determinen. Si tiene lugar esta delegación, la Agencia debe transferir a las ELA afectadas los créditos necesarios para afrontar los gastos generados por el ejercicio de esta gestión (art. 66 del TRLAC).

El permiso de vertido al sistema público de saneamiento,⁶⁴ que se establece sin perjuicio de las competencias municipales en materia de alcantarillado (art. 10.3 del RSPS), resulta exigible a los “usuarios y usuarias no domésticos, cuya actividad esté comprendidas en las secciones C, D y E de la Clasificación catalana de Actividades Económicas de 1993, aprobada por el Decreto 97/1995, de 21 de febrero, o sea, potencialmente contaminantes o que genere vertidos superiores a los 6.000 m³/año” (art. 7.1 RSPS).⁶⁵ Estos usuarios deben respetar las prohibiciones establecidas en el Anexo I (recoge las sustancias del vertido de las cuales queda prohibido) y los límites de vertido que contempla el Anexo II RSPS.⁶⁶ Sin embargo, el permiso de vertido puede incluir excepciones temporales a los requerimientos especificados en el Anexo II en caso de que se apruebe un programa que garantice el cumplimiento de estas exigencias en un plazo de doce meses o en caso de que se presente un proyecto de reducción de la contaminación técnicamente viable y temporalmente posible (art. 13.4 del RSPS).

El otorgamiento del permiso de vertido faculta a los usuarios y usuarias, que deben cumplir las obligaciones recogidas por RSPS (art. 17), para realizar vertidos de

⁶⁴ Hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el art. 54.2 del TRLAC, “La autorización de un vertido al medio sólo exime la conexión a un sistema público de saneamiento si éste no existe o bien si, aunque existan, es autorizado por el organismo de cuenca porque es más beneficioso para el medio”.

⁶⁵ De acuerdo con el art. 7.2 del RSPS “Los usuarios y usuarias domésticos y el resto de personas usuarias no domésticas no incluidos en el apartado anterior, cuya actividad genere aguas residuales domésticas, quedan sujetos a las previsiones de las reglamentaciones que dicte el ente gestor y en todo caso, a las prohibiciones establecidas en el Anexo I de este Reglamento”.

⁶⁶ Hay que tener en cuenta que el art. 8.3 del RSPS permite que “El ente gestor, con comunicación a la Agencia Catalana del Agua, podrá adoptar limitaciones diferentes a las establecidas en el apartado anterior cuando, en aplicación de las mejores técnicas disponibles, se consiga que, para una misma carga contaminante fija, vertida al sistema, el caudal vertido considerado en el permiso de vertido decremente debido al ahorro de agua por parte del establecimiento”.

aguas residuales a los sistemas públicos de saneamiento en las condiciones que se establezcan.⁶⁷

En cuanto al procedimiento para la obtención de este permiso, en el caso de las actividades comprendidas en el ámbito de aplicación de la LIIAA, la obtención del permiso se somete al régimen regulado en esta Ley y las prescripciones del permiso de vertido al sistema se integrarán en la resolución que pone fin al procedimiento administrativo. El RSPS no regula específicamente el procedimiento, sino que únicamente remite a la normativa general. Muchas ordenanzas locales sí han regulado específicamente este procedimiento.

Con relación a los vertidos mediante camiones cisterna, el artículo 16 del RSPS exige para su realización que, sin perjuicio de los permisos necesarios de conformidad con la legislación sectorial aplicable, la persona poseedora obtenga un permiso especial otorgado por el ente gestor. El ente gestor llevará un censo donde inscribirá todos los permisos especiales para el vertido mediante camiones cisterna que haya otorgado, la situación administrativa de los vehículos, así como la procedencia y naturaleza del vertidos que, mediante este sistema, se efectúen.

El RSPS también fija determinadas obligaciones del ente gestor con relación al mantenimiento, la reposición y la explotación de las instalaciones del sistema (art. 19 del RSPS). Y establece la obligación de disponer de un plan de autoprotección del sistema (art. 21 del RSPS). Asimismo, impone deberes de comunicación de determinadas informaciones a la ACA, como los permisos de vertido otorgados, los resultados de los datos del control del sistema, las situaciones de emergencia que puedan producirse (art. 41 del RSPS).

Finalmente, hay que tener en cuenta que el vertido final procedente de los sistemas públicos de saneamiento a medio debe obtener la correspondiente autorización de vertido, que otorgará la administración hidráulica competente en función del carácter de la cuenca hidrográfica. Sin embargo, la normativa catalana, como ha destacado Fanlo Loras, “nada dice de quién debe solicitar la autorización del vertido final. Si el titular de las instalaciones (normalmente quien las haya construido y financiado, que por regla general, será la ACA, en cuanto sucesora de la Junta de Saneamiento) o el gestor de las mismas”.⁶⁸ En su opinión “Habida cuenta que hasta el momento (inicio de 2004) no se ha constituido ninguna ELA básica, ha de partirse de la responsabilidad estrictamente municipal en el servicio de saneamiento. En consecuencia, será cada Ayuntamiento quien debe solicitar la correspondiente autorización de vertido final, sin perjuicio de aquellos casos en los que se haya constituido un ente asociativo municipal para gestionar un sistema de saneamiento

⁶⁷ Sobre el contenido del permiso de vertido al sistema, véase el art. 13 del RSPS.

⁶⁸ FANLO LORAS, A., “El saneamiento de aguas residuales...”, *cit.*, p. 87.

común, en los que este ente será el titular del vertido (...) Es obvio que una vez construida y en funcionamiento, son los municipios y, en su caso, las ELA básicas, los que deben asumir la responsabilidad de la gestión de los sistemas públicos de saneamiento (a lo que se resisten los municipios), y en consecuencia, los titulares de la autorización del vertido final, responsables de su correcto funcionamiento (aspectos que contempla el citado art. 39 del Decreto 130/2003) y de las consecuencias sancionadoras del incumplimiento de las condiciones del vertido final. Y por razones de seguridad jurídica, la ACA debería resolver la cuestión de la titularidad de los vertidos de los sistemas públicos de saneamiento”.⁶⁹

En relación con esta cuestión, la Disposición adicional 3ª del RSPS ha establecido que: “Los vertido al medio de las instalaciones de saneamiento quedan autorizados, a los efectos de lo previsto en el artículo 17.1.a) de la Ley 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua,⁷⁰ en las condiciones y con los límites establecidos en el correspondiente proyecto, conforme al cual hayan sido ejecutadas en desarrollo del Plan de Saneamiento de Cataluña, sin perjuicio de su revisión cuando proceda. En todo caso, deberán contemplar limitaciones en relación a los parámetros de contaminación más significativos.

Esta revisión la realizará la Agencia Catalana del Agua, previa audiencia a las administraciones competentes encargadas de su explotación y mantenimiento, determinando las condiciones y límites de los vertidos.

No se tendrán en cuenta los valores extremos para la calidad del agua de que se trate cuando éstos sean consecuencia de situaciones inusuales como las ocasionadas por lluvias intensas”.

5.2.3 Las competencias sobre los vertidos indirectos

La determinación de la competencia autorizatoria sobre los vertidos indirectos ha provocado una importante conflictividad competencial. De acuerdo con el RDPH (art. 245, tras la modificación introducida por el Real Decreto 606/2003), la competencia corresponderá al órgano autonómico o local competente. Sin embargo, cuando se trate de vertidos indirectos con especial incidencia para la calidad del medio receptor, “deben ser informados favorablemente por el Organismo de cuenca previamente al otorgamiento de la preceptiva Autorización”.

En aplicación de este precepto, en Cataluña se ha venido interpretando que la competencia para autorizar los vertidos indirectos corresponde a los entes locales. Sin embargo, en la Sentencia de 18 de octubre de 2006, el Tribunal Supremo se

⁶⁹ *Ibidem*, p. 88.

⁷⁰ Esta Ley ha sido derogada por el Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, que aprueba el texto refundido en materia de aguas de Cataluña.

ha pronunciado al respecto, siguiendo un criterio diferente, con motivo del recurso contencioso administrativo presentado por el Ayuntamiento de Benifaio contra el Real Decreto 606 / 2003, de 23 de mayo, por el que se modifica el RDPH. Concretamente, la cuestión que se planteaba en esta sentencia era si la competencia municipal sobre el alcantarillado incluye también la de autorizar los vertidos contaminantes por el dominio público hidráulico que se hicieran por medio del alcantarillado. Para dar una respuesta a esta problemática el Tribunal considera, en primer lugar, que la competencia para autorizar los vertidos indirectos contaminantes al dominio público hidráulico no se incluye ni a la competencia sobre el servicio público de alcantarillado reconocida por la LBRL ni a la competencia municipal para el tratamiento de aguas residuales: “Ciertamente, el artículo 25.2.l) de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local atribuye al municipio la competencia sobre el servicio público de alcantarillado tendente a la recogida de las aguas sucias procedentes de la población, a través de un sistema de conductos o colectores, no es razón para conferirle la atribución de autorizar vertidos indirectos contaminantes al dominio público hidráulico, regulados en el Capítulo II, Título V, del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que reproduce lo establecido en el mismo Título y Capítulo de la Ley de Aguas 29/1985, de 2 de agosto, modificada por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre. Otro tanto cabe señalar respecto de la competencia municipal para el tratamiento de aguas residuales. Así lo entendió, en su día, la doctrina jurisprudencial al declarar que la competencia para autorizar vertidos indirectos, a través del colector municipal, a los cauces públicos es independiente de la que ostentan los Ayuntamientos en materia de saneamiento, salubridad, eliminación o evacuación de aguas fecales (Sentencia de 25 de noviembre de 1985 RJ 1985/5699)” (FJ 2).

Esta competencia tampoco se incluye, según el Tribunal, en el artículo 42.3.a) de la Ley General de Sanidad, que atribuye a los Ayuntamientos el control sanitario del medio ambiente en materia de contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales. A su juicio, “(...) entre estas competencias, no cabe entender incluida la autorización de vertidos contaminantes a las aguas continentales o a cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, cuyo régimen jurídico se contempla en el citado Capítulo II del Título V, del Texto Refundido de la Ley de Aguas” (FJ 2).

A idéntica conclusión llega tras analizar el artículo 4.2.d) de la Ley 2/1992, de 26 de marzo, de saneamiento de la Comunidad Valenciana, que atribuye a los entes locales la competencia de control de los vertidos a la red de alcantarillado, “(...) ya que las funciones de vigilar y controlar los vertidos, que se efectúen a la red de alcantarillado, no puede confundirse con la potestad de otorgar una autorización de un vertido indirecto al dominio público hidráulico” (FJ 2).

Y, por último, concluye que la competencia de otorgamiento de las autorizaciones de vertidos indirectos al dominio público hidráulico realizados mediante el alcantarillado corresponde a la Administración hidráulica y no a la Administración local: "(...) si los Organismos de cuenca son los competentes para otorgar las autorizaciones de vertido referentes al dominio público hidráulico, y éste comprende las aguas continentales superficiales, considerándose vertido tanto el que se realiza directa como indirectamente en las aguas continentales, y si, como indica el propio artículo 245 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico en su antigua y nueva redacción, son vertidos indirectos los realizados en aguas superficiales a través del alcantarillado, hemos de concluir que, según la Ley de Aguas, la Administración hidráulica competente para otorgar autorización de vertidos al alcantarillado es el Organismo de Cuenca" (FJ 5).

En consecuencia ante la inexistencia de una norma con rango de ley que atribuya la competencia para autorizar los vertidos indirectos a aguas superficiales a los entes locales, declara la nulidad de pleno derecho del artículo 245.2 del RDPH. A partir de esta sentencia, se debería entender que esta competencia correspondía a la administración hidráulica, estatal o autonómica, según el carácter supra o intracomunitario de la cuenca hidrográfica.⁷¹

Sin embargo, con posterioridad a la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 2006, se ha aprobado el Real Decreto Ley 4/2007, de 13 de abril, por el que se modifica el TRLA. Concretamente, se introduce un nuevo apartado 2 al artículo 101 del TRLA con la siguiente redacción: "2. Las autorizaciones de vertido corresponderán a la Administración hidráulica competente, salvo en los casos de vertidos efectuados en cualquier punto de la red de alcantarillado o de colectores gestionados por las Administraciones autonómicas o locales o por entidades dependientes de las mismas, en los que la autorización corresponderá al órgano autonómico o local competente".⁷²

⁷¹ Con relación a la competencia sancionadora sobre los vertidos indirectos, CASADO CASADO, L., Los vertidos en aguas continentales... cit., pone de manifiesto el solapamiento competencial que se produce en esta materia: "Algunos TTSSJ, como el de Cataluña, vienen reconociendo la competencia de la Administración Hidráulica autonómica para inspeccionar y sancionar los vertidos a cauce público cuando estos se realizan a través de la red de alcantarillado, sin encontrar obstáculos legales a la posibilidad de que la Administración municipal ejerza la potestad sancionadora que le corresponde de acuerdo con las competencias que ostenta en relación al alcantarillado, siempre salvando el principio de non bis in ídem" (p. 490).

⁷² Esta modificación normativa se justifica en el Preámbulo del Real Decreto Ley en los términos siguientes: "La declaración de nulidad ha supuesto, en concordancia con lo establecido en el artículo 245.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que la competencia para autorizar los vertidos indirectos a aguas superficiales pase a ser de los organismos de cuenca, y por ende el control del cumplimiento de las condiciones de la correspondiente autorización, lo cual supone disociar esta competencia de los entes que gestionan las redes de conducción de aguas residuales en las que se producen tales vertidos. Esta disociación es una situación claramente anómala, porque resulta evidente que sólo debe otorgar la autorización de vertidos la entidad que dispone de los elementos técnicos y fácticos indispensables para hacer viable su seguimiento y control y garantizar su adecuación a la normativa aplicable, es decir, la entidad a la que corresponde la función de saneamiento de las aguas en las que el vertido se produce. Por ello, para garantizar la correcta actuación

De acuerdo con la nueva redacción del artículo 101 del TRLA, la autorización de los vertidos indirectos ya no corresponde a la administración hidráulica, sino al órgano autonómico o local competente. Se reintroduce, en consecuencia, el criterio que ya había incorporado el RDPH raíz de su modificación por el Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, pero ahora en una norma con rango de ley.

Referencias

ALMODÓVAR IÑESTA, M. “La protección de las aguas contra la contaminación por nitratos procedentes de la agricultura: eficacia de la condicionalidad”. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 31, mayo-agosto, 2015, Homenaje a D. Ramón Martín Mateo (II), pp. 283-309.

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

ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, M., *El abastecimiento de agua en España*. Madrid: Civitas, 2004.

BORRÁS RODRÍGUEZ, A. “El dret a l'aigua i el Dret de l'aigua”. *Revista jurídica de Catalunya*, vol. 114, n 2, 2015, pp. 397-421.

CARBALLEIRA RIVERA, M. T., “El reparto competencial en materia de aguas”, en GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Nuevo Derecho de Aguas*, Thomson-Civitas/Ente Público del Agua de la Región de Murcia, Cizur Menor, 2007, p. 273-300.

CASADO CASADO, L.; PADRÓS REIG, C., “La participación de los municipios en la gestión del agua. El modelo organizativo catalán”, en GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (coord.), *Nuevo Derecho de Aguas*, Thomson-Civitas/Ente Público del Agua de la Región de Murcia, Cizur Menor, 2007.

CASADO CASADO, L., “Principales repercusiones de la Directiva marco de aguas en el ordenamiento jurídico español”, en GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Nuevo Derecho de Aguas*, Thomson-Civitas/Ente Público del Agua de la Región de Murcia, Cizur Menor, 2007, p. 157-198.

CASADO CASADO, L., “Vertidos”, a ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B., *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006, p. 1374-1376.

CASADO CASADO, L., *Los vertidos en aguas continentales. Las técnicas de intervención administrativa*, Comares, Granada, 2004.

administrativa en un tema tan sensible como es la calidad de las aguas, las dos actuaciones, autorización de vertido y gestión de las conducciones en que dicho vertido se produce, deben ser competencia de un único ente. No cabe mantener esta competencia en el ámbito de los organismos de cuenca, ya que éstos carecen de la información requerida para emitir dichas autorizaciones, puesto que no gestionan las redes de conducción de las aguas en las que estos vertidos se producen. Por lo tanto, el otorgamiento de autorizaciones en tales condiciones revestiría un alto grado de irresponsabilidad y podría repercutir negativamente en las redes gestionadas por otras Administraciones y, en última instancia, en el adecuado control de la calidad de las aguas. Además, se produciría la paralización o el colapso en la emisión de las autorizaciones correspondientes a los vertidos indirectos a las aguas superficiales, toda vez que, conforme a lo establecido en la Ley de Aguas, cualquier vertido, por pequeño que sea, requiere autorización administrativa, sin distinguir si su destino es el alcantarillado o el dominio público hidráulico, por lo que, de no otorgar nuevamente esta competencia a las entidades locales, los organismos de cuenca habrían de tramitar las autorizaciones correspondientes a todos los vertidos procedentes de industrias, comercios, etc., al tratarse de una situación completamente imprevista. Se generaría con ello el riesgo, bien de que las instalaciones productoras de sustancias contaminantes destinadas a ser vertidas legalmente deban interrumpir su actividad de producción o se vean condicionadas por la imposibilidad de verter al dominio público hidráulico, bien de que se produzcan vertidos no autorizados ante la incapacidad de la Administración para tramitar las solicitudes de vertido formuladas”.

DELGADO PIQUERAS, F. “Agua, demarcaciones, planes y trasvases en la reciente jurisprudencia constitucional”. *Revista española de derecho administrativo*, n. 174, octubre-diciembre 2015, pp. 317-330.

EMBID IRUJO, A., “Aguas continentales y marinas, protección”, en ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUTANDA, B. (dirs.), *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid, 2006.

EMBID IRUJO, A., “Las competencias constitucionales y estatutarias sobre las aguas continentales. Planeamiento normativa y realidad jurídica”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 37, 1993, p. 37-79.

EMBID IRUJO, A., “Los servicios públicos del agua: su problemática jurídica con atención especial al abastecimiento y la depuración de las aguas residuales”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, 1996, p. 11-61.

ESCRIBANO COLLADO, P., “El alcance de las ordenanzas locales en la protección del medio ambiente”, *Ponencias del Seminario de Derecho Local 1993-94*, Ayuntamiento de Barcelona, 1995.

FANLO LORAS, A., “Dominio público hidráulico y saneamiento de aguas residuales”, en ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Civitas, Madrid, 1996.

FANLO LORAS, A., “El saneamiento de aguas residuales en la cuenca del Ebro: modelos organizativos. Los casos de Aragón, Cataluña, La Rioja y Navarra”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 27, 2005, p. 83-88.

FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F., “El régimen sancionador en materia de dominio público hidráulico (Análisis de la doctrina judicial)”, en Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (Coord.), *Nuevo Derecho de Aguas*, Thomson-Civitas/Ente Público del Agua de la Región de Murcia, Cizur Menor, 2007, p. 475-556.

FRANCISCO, *Laudato si*, Carta encíclica sobre el cuidado de casa común, núm. 2.

GARCÍA DE COCA, J. A., “El servicio público local de abastecimiento de agua potable, saneamiento y depuración. Nuevas tendencias, en especial, su gestión indirecta”, en SOSA WAGNER, F. (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, vol. I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 629-691.

GARCIA RUBIO, F., *Régimen jurídico de la gestión del agua. Aspectos hidrológicos, organizativos, tributarios, de contratación pública y de responsabilidad ambiental*, Ed. La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2010.

GIMENO PRESA, M. C. “Agua, urbanismo y responsabilidad patrimonial de la Administración”. En: *Consejo General del Poder Judicial. Fundación AGBAR*. “Planificación y ordenamiento jurídico de los recursos hídricos”. Barcelona: Consejo General del Poder Judicial: Fundación AGBAR, 2015, pp. 103-162.

GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., *El uso del agua por las Administraciones locales*, Cedecs, Barcelona, 2000, p. 77-90.

MENÉNDEZ REXACH, A. “El derecho al agua en España”. *Revista europea de derechos fundamentales*, n. 25, 2015, pp. 195-222.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, JI. “El procedimiento de autorización de vertidos contenido en el Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Público Marítimo-Terrestre de Andalucía”. *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, n. 91, enero-abril 2015, pp. 407-413, [en línea]. Disponible en Internet: <<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/servlet/download?up=106099>>, fecha de último acceso: 04 abr. 2016.

PÉREZ DE LOS COBOS HERNÁNDEZ, E. “La defensa del derecho al agua como derecho colectivo desde su perspectiva ambiental: la causa “Kersich, Juan Gabriel y otros C. Aguas Bonaerenses S/ Amparo”. *Revista Catalana de Dret Ambiental (RCDA)*, vol. 6, n. 2, 2015, pp. 1-23, [en línea]. Disponible en Internet: <<http://www.rcda.cat/index.php/rcda/article/view/641>>, fecha de último acceso: 04 abr. 2016.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., “Las obligaciones de los entes locales en relación con la protección de la calidad de las aguas”, en EMBID IRUJO, A., *Agua y Ciudades*, Civitas, Thomson-Reuters, 2012.

TAMAMES GÓMEZ, R; AURÍN, R. *Gobernanza y gestión del agua*. modelos público y privado. Barcelona: Profit, 2015.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. El ámbito competencial de la Administración local en materia de aguas en Cataluña. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 16, n. 65, p. 53-89, jul./set. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i65.262.
