

# **“LA TÉCNICA LEGISLATIVA AMBIENTAL: DEL PLAN NACIONAL DE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES A LA REFORMA DE LA LEY DE AGUAS”**

*Nicolás Pérez Sola  
Profesor Titular Derecho Constitucional  
Universidad de Jaén*

## **1. INTRODUCCIÓN**

La aprobación el 25 de noviembre de 1999 en el Congreso de los Diputados de la reforma de la Ley de Aguas, tras su tramitación por el procedimiento de urgencia en el Parlamento, obliga al autor de esta Conferencia a incorporar algunas menciones a dicha reforma que no fueron objeto de consideración con carácter previo durante el desarrollo de las “II Conferencias sobre el Medio Ambiente”, aún cuando sólo se trate de una rápida referencia a la misma sin tiempo para llevar a cabo una más detenida reflexión sobre el alcance y contenido de ésta.

## **2. CONSIDERACIONES SOBRE EL DERECHO COMUNITARIO DE AGUAS**

La cumbre de París de 1972 supuso para todos los Estados miembros de la Comunidad Europea el compromiso de iniciar una política común de medio ambiente, que se concretó en la adopción a partir de 1973 de los sucesivos programas de acción comunitaria en medio ambiente, si bien con un marcado carácter subordinado a la integración económica. Los distintos programas comunitarios han ido ampliando sucesivamente los campos de actuación de la Comunidad, desde la reducción de la degradación y las primeras medidas para mejorar las condiciones de vida, pasando por un control mayor sobre la explotación de los recursos naturales a las actuaciones en pro de actividades e industrias menos contaminantes en consonancia con el desarrollo de las sociedades modernas con recursos limitados.

Desde el primer programa comunitario se van perfilando las bases de las sucesivas acciones en política medioambiental. Así, la prevención de la contaminación o de la degradación constituyen, junto a la utilización racional de los recursos naturales escasos, el pilar alrededor del que se edificará toda la política medioambiental posterior, haciéndose imprescindible la continua evaluación de las actividades y procesos de los que pudieran

derivarse riesgos para la salud y la naturaleza, sin perjuicio de que quién contamine debe responder por el daño causado. Con este inicial punto de partida, los sucesivos programas supondrán un incremento de las acciones y estrategias a desarrollar, que irán complementando las orientaciones iniciales. La necesidad de llevar a cabo evaluaciones de impacto ambiental o la concepción del medio ambiente como objeto de una política específica propia de la Comunidad, dotan a ésta de un tratamiento particularizado del medio ambiente independiente del desarrollo económico y la armonización legal a las que se vinculaba tradicionalmente, a la vez que constituye la base a partir de la que introducir acciones en sectores hasta entonces desconocidos para la política medioambiental. En virtud de estos programas se ha ido confeccionando un nutrido núcleo normativo que tiene muy en cuenta, como factores que concurren en la política medioambiental, la planificación económica, la igualdad en el disfrute de la calidad de vida y la solidaridad interterritorial.

El quinto programa (1993-2000) se desarrolla en dos fases. La primera de ellas se ha centrado en los agentes y actividades que agotan los recursos naturales y causan daños al medio ambiente. Para la Comunidad, los responsables de las pérdidas y daños ecológicos son las propias pautas de conducta y consumo de los seres humanos en la actualidad, por lo que la actuación comunitaria será prioritaria en gestión sostenible de los recursos naturales: suelo, aguas, espacios naturales y zonas costeras. En la segunda fase del citado programa, en la que nos encontramos actualmente, se combina la lucha integrada contra la contaminación y la reducción del volumen de residuos con el menor consumo de energías no renovables y un conjunto de medidas coherentes dirigidas a aumentar la calidad del medio ambiente urbano. Entre los objetivos de este programa se incluye también alcanzar un mayor nivel de salud y de seguridad en la sociedad, con especial insistencia en la evaluación y gestión de riesgos industriales, la seguridad nuclear y la protección contra las radiaciones.

La especial incidencia que tiene en el derecho ambiental comunitario el tratamiento de las aguas desde sus diversos usos y destinatarios se puso en evidencia desde época temprana. Sin embargo, el elevado número de normas comunitarias que inciden de alguna manera en la regulación de las aguas ha planteado diversos obstáculos a los Estados miembros. Desde el punto de vista de la técnica normativa, un grave obstáculo para el legislador nacional ha sido llevar a cabo su correcta transposición. En efecto, ha sido necesario realizar la transposición de las Directivas comunitarias a ritmo vertiginoso, para no incurrir en incumplimiento del plazo de transposición de las mismas. La dificultad técnica que encierra la norma, los mecanismos técnicos que precisa su puesta en marcha y cumplimiento así como la labor pedagógica que debe de cumplir el Estado, hacen en muchos casos de estas normas unas completas desconocidas para la generalidad de los destinatarios de las mismas. Ciertamente la obligación jurídica derivada del derecho

comunitario nace para el Estado miembro de la Comunidad. A nadie se le escapa tampoco la dificultad para el Estado miembro que supone garantizar el cumplimiento de los efectos de la Directiva. La celeridad con que se suceden normas comunitarias y la brevedad de los plazos de transposición en suma, constituyen en gran medida la causa de incumplimientos de las Directivas, ya que impide en muchas ocasiones un período de gestación de la norma nacional con intermediación y participación activa de las Administraciones implicadas (estatal, autonómica y local) así como de los sectores sociales o económicos afectados por ella.

Para ilustrar las dificultades que conlleva la adaptación al ordenamiento interno de la normativa ambiental comunitaria baste recoger aquí algunas de las variables que condicionan decisivamente la actitud de los Estados miembros ante la política comunitaria ambiental y que contribuyen a hacernos comprender las dificultades que deben vencer algunos Estados miembros para cumplir las exigencias ambientales comunitarias. Así, en cierta medida, la norma comunitaria puede percibirse como una suerte de término medio entre la disparidad de exigencias contenidas en los ordenamientos jurídicos de los diversos Estados miembros, que a su vez descansan sobre una enorme disparidad de planteamientos. Variables en suma como el desarrollo tecnológico y su aplicación a la protección ambiental, la sensibilidad ambiental de la sociedad, la existencia en su caso de biodiversidad, como ocurre en el caso español, frente a otros Estados miembros en los que su ausencia se corresponde con un intenso proceso de industrialización, inciden en el modelo de prioridades que rige las actuaciones de los ejecutivos y legislativos nacionales. No cabe duda que el desarrollo económico y el nivel de compromiso empresarial, en su caso vinculado a la capacidad negociadora del Estado y no impositiva o intervencionista, pueden resultar decisivas en esta fase de "implementación" del derecho ambiental comunitario. En suma, la percepción del modo en que deben ser abordados los problemas ambientales varía de forma sustancial, ya que desde un sistema político que propicie la negociación entre todos los sectores afectados aun cuando sea necesario que se auspicie desde el gobierno, las posibilidades de alcanzar acuerdos difieren de las estrictas y decimonónicas técnicas basadas en el intervencionismo administrativo estricto y fundamentadas en el binomio autorización-sanción. Por último, ocurre que estamos en presencia de condicionantes exógenos a la propia sociedad pero que conforman en gran modo valores culturales, tradiciones, usos y también prioridades. Así, las características específicas del régimen pluviométrico, de la extensión de las redes de distribución o de la existencia de más de mil embalses, pantanos, etc., con diversos usos, condiciona de modo inequívoco las políticas del agua. Incluso, si hemos de reflexionar sobre las prioridades en la tutela ambiental, contrastaría con la contaminación atmosférica o el tratamiento de residuos industriales, la preocupación por la sequía y la pérdida de biodiversidad asociada a humedales o los fenómenos de desertización y erosión de diversas áreas del mediterráneo español. ¿En que medida pues es exigible a un Gobierno la resolución con carácter prioritario de unos

problemas ambientales que no se perciben en esa sociedad como acuciantes frente a otros en los que la norma comunitaria no ha reparado aún, o sólo de modo insuficiente y que resultan acuciantes para nuestro Estado?. Quizá esta diversidad no ha sido ignorada, al menos en su perspectiva teórica ya que en el propio Tratado de Amsterdam expresamente se señala que la política comunitaria ambiental debe tener como objetivo “alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad” (art. 174).

En todo caso, más allá del acierto que el legislador haya tenido a la hora de insertar en nuestro organismo la norma comunitaria, las especificaciones técnicas siempre harán difícil su adecuación a la realidad, dada la evolución constante en investigación tecnológica que permite una continua innovación en el sector, que aboca la precisión técnica de la norma a una pronta obsolescencia. Por ello en la elaboración de su política ambiental la Comunidad debe tener en cuenta los datos científicos y técnicos disponibles, las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad, las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción y el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones (art. 174.3 Tratado de Amsterdam).

Una vez puesta en evidencia la dificultad técnica que implica la adecuación de la normativa estatal a la comunitaria quizá convenga realizar una breve enumeración, en ningún caso exhaustiva, de la misma que comprendería al menos las siguientes disposiciones comunitarias reguladoras de aspectos particulares de la utilización y gestión de los recursos hídricos: la Directiva 75/440, de aguas destinadas a la producción de agua potable, la Directiva 76/160 de calidad de aguas de baño, la Directiva 78/659 de aguas continentales aptas para la vida de los peces, la Directiva 79/923 de aguas para cría de moluscos, la Directiva 79/869 de análisis de las aguas potables y la Directiva 80/778 de aguas destinadas al consumo humano.

Desde esta misma perspectiva descriptiva, cabe recordar aquí cómo otras disposiciones comunitarias orientadas a regular el tratamiento de diversos tipos de residuos afectan en alguna medida también a la calidad ecológica de las aguas. Por ello recogemos una puntual referencia al menos de las siguientes disposiciones: la Directiva 76/464 relativa a la contaminación por determinadas sustancias peligrosas, la Directiva 80/68 de protección de las aguas subterráneas, la Directiva 82/176 y 84/156 de vertidos de mercurio, la Directiva 84/491 de vertidos de Hexaclorociclohexano, la Directiva 88/347 de vertidos de aldrín, dieldrín, endrín, isodrín, hexaclorobenceno, hexaclorobutadieno y cloroformo, la Directiva 90/415 sobre vertidos de dicloroetano, tricloroetano y triclorobenceno y la Directiva 91/892 sobre normalización de informes.

Quizá por su singularidad, debemos hacer una mención más detenida a la Directiva 91/271 de Tratamiento de Aguas Residuales y Urbanas, así como a su desarrollo por el legislador interno y a la Directiva 91/676 relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos utilizados en la agricultura, por su especial incidencia en actividades económicas de un amplio ámbito del territorio nacional.

Otro bloque de necesaria referencia es el relativo a la legislación comunitaria ya aprobada y cuyo plazo de transposición ha finalizado o está próximo a concluir, en este bloque se encontrarían al menos la Directiva 98/83 relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano y la Directiva 96/61 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación. Finalmente, por el novedoso enfoque de la Propuesta de Directiva marco sobre aguas, obligado será realizar algunas consideraciones puntuales sobre esta norma.

Los objetivos de este amplio bloque normativo bien podrían ser resumidos en impedir la contaminación de las aguas subterráneas y superficiales continentales y marinas, prevenir la contaminación en el origen, rehabilitar las aguas naturales subterráneas y de superficie, así como equilibrar la demanda y el suministro de agua mediante un uso y una gestión más racionales. Respecto de la tipología de la contaminación a la que se pretende hacer frente con este bloque normativo, esta puede ser derivada de una fuente puntual, de fuente difusa, puede tratarse de contaminación agrícola y en su caso proceder de precipitación atmosférica. La contaminación accidental que produce vertidos no intencionados por accidentes o imprevistos, así como la acidificación y la eutrofización entre otras también es objeto de consideración en la normativa comunitaria.

Pero el quinto programa comunitario ha ampliado los instrumentos para el logro del desarrollo sostenible, frente a lo anteriores programas en los que sólo se proponían medidas legislativas en las que ciertamente se fijaban los niveles básicos de protección de la salud pública y del medio ambiente, sobre todo en casos de alto riesgo. Se introducen en este programa instrumentos de mercado dirigidos a sensibilizar a fabricantes y consumidores para consumir recursos naturales con responsabilidad, evitando la contaminación y los residuos. Además, se establecen instrumentos horizontales de apoyo y mecanismos de asistencia financiera a través de proyectos específicos, Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión para cofinanciar proyectos de mejora del medio ambiente. Además, también en la política comunitaria de aguas se pretende hacer participar a todos los agentes económicos y sociales, combinando el principio de subsidiariedad con el de responsabilidad compartida, dando cabida junto a los gobiernos de los Estado miembros, a

las administraciones regionales y locales, a organizaciones no gubernamentales, instituciones financieras, empresas públicas y privadas.

Desde esta nueva orientación deben percibirse las normas comunitarias de reciente aprobación como son la Directiva 96/61 relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación y la Directiva 97/11 que reforma la Directiva 85/337 relativa a la Evaluación de Impacto ambiental. Entre las novedades que recoge la primera de ellas destaca la consideración global de todas las manifestaciones de contaminación que serán objeto de tratamiento unitario frente al tradicional tratamiento sectorial por las causas y medios en los que se llevaba a cabo la contaminación. La transposición de esta Directiva aún no realizada por el Estado español pese al vencimiento de su plazo implicará el diseño integrado de los procedimientos autorizatorios de actividades y su control integrado con la necesaria modificación de los hábitos administrativos al uso. Respecto de la reforma de la Directiva 85/337 sobre evaluación de impacto ambiental cabe señalar que las obras hidrológicas y, no exclusivamente las grandes presas, quedan sujetas a la evaluación de impacto ambiental previa a su ejecución. La repercusión de estas disposiciones es pronto para valorarlas, dada la escasa consideración sobre la evaluación de impacto ambiental manifestada hasta el momento por parte de administraciones y sectores económicos desde su entrada en vigor, aunque las futuras infraestructuras hidrológicas que se acometan deberán cumplir con esta exigencia. El plazo de transposición de la Directiva 97/11 también ha vencido sin que por el gobierno se haya presentado ante el Parlamento el proyecto de ley correspondiente para la transposición. En esta misma línea podemos citar aquí la Directiva 1999/31 relativa al vertido de residuos que también establece algunas estipulaciones especialmente relacionadas con la protección de las aguas. En efecto, respecto de los requisitos generales para toda clase de vertederos, varios son los ámbitos que merecen agua referencia. Respecto de la ubicación de los vertederos debe tenerse en cuenta la distancia entre el límite del vertedero y las vías fluviales, las masas de agua y la existencia de aguas subterráneas. Consideraciones éstas que obligarán en el futuro a sujetar la ubicación de los vertederos a las exigencias de esta Directiva.

Desde esta misma perspectiva y dado el avanzado proceso de tramitación de la Propuesta de Directiva marco sobre aguas, consideramos apropiado hacer aquí una breve referencia a esta iniciativa normativa. El objetivo que se persigue con esta futura Directiva no es otro que el de establecer un marco para la protección de las aguas dulces superficiales, los estuarios, las aguas costeras y las aguas subterráneas de la Comunidad. Esta norma está destinada a la prevención de todo deterioro adicional de las aguas y a proteger y mejorar el estado de los ecosistemas acuáticos y terrestres así como a promover un consumo sostenible del agua basado en la planificación a largo plazo de los recursos

hídricos disponibles contribuyendo así a garantizar un suministro de agua cualitativa y cuantitativamente apropiado para un desarrollo sostenible.

Entre los objetivos más ambiciosos de esta Propuesta de Directiva se encuentra la recuperación integral del coste del tratamiento del agua, estableciéndose el pago por el usuario, mediante precios o cuotas, de los elementos del coste de todo servicio prestado en relación con el uso del agua (costes de explotación y mantenimiento, costes de mantenimiento de los equipos, costes de inversión) que pueden alcanzar tanto al pago de principal e intereses como a reservas para futuras mejoras y ampliaciones.

También impone esta Propuesta de Directiva a los Estados miembros la obligación de elaborar y aplicar en el marco de un plan general de gestión de cuenca los programas de medidas necesarios para prevenir el deterioro de la calidad ecológica y la contaminación de las aguas superficiales y recuperar las aguas subterráneas contaminadas, con objeto de alcanzar un buen estado de todas las aguas superficiales el 31 de diciembre de 2010 a más tardar, prevenir el deterioro de la calidad de las aguas subterráneas, recuperar las aguas subterráneas contaminadas y garantizar un equilibrio entre captación y recarga de aguas subterráneas, a fin de alcanzar un buen estado de todas las aguas subterráneas el 31 de diciembre de 2010. Objetivo este último de llevar a cabo la planificación de los recursos hídricos por “distritos hidrográficos” que no nos es desconocido en nuestro sistema de Confederaciones hidrográficas y de planificación de las cuencas hidrológicas.

De todas formas debemos destacar aquí como el Proyecto de Directiva expresamente señala que el cumplimiento de todas las normas y objetivos relativos a las zonas protegidas el 31 de diciembre de 2010 deberá garantizarse por los Estados miembros a menos que se especifique lo contrario en la legislación comunitaria, nacional o local respecto de aquellas zonas que hayan sido establecidas como zonas protegidas individuales. No cabe duda que las exigencias de esta futura Directiva contribuirían a condicionar la realización de actividades como la agricultura, las superficies de regadío e incluso la habitual práctica de riego por inundación, sin contar con las repercusiones económicas por su utilización. En este sentido el Tratado de Amsterdam establece que en el contexto de las medidas de armonización necesarias para responder a exigencias de la protección del medio ambiente en la Comunidad se incluirán en los casos apropiados, “una cláusula de salvaguardia” que autorice a los Estados miembros a adoptar, por motivos medioambientales no económicos, medidas provisionales sometidas a un procedimiento comunitario de control” (art. 174.2). Otra cuestión que pudiera preocupar sería la relativa a la financiación de la aplicación de las exigencias de esta Propuesta de Directiva ya que el propio Tratado indica que los Estados tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente aunque como el propio texto excepciona frente a

medidas que impliquen costes “que se consideren desproporcionados para las autoridades públicas de un Estado miembro, el Consejo establecerá (...) excepciones de carácter temporal y/o apoyo financiero con cargo al Fondo de Cohesión” (art. 175.5). Todo ello sin perjuicio del mantenimiento y la adopción por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección siempre que éstas sean compatibles con el Tratado y notificadas a la Comisión (art. 176).

En última instancia, las condenas al Estado español por incumplimiento del ordenamiento comunitario ambiental constituyen un elemento que no debe ser desechado. En efecto, el Estado español ha sido condenado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por incumplimiento de los requisitos exigidos, entre otras, en la Directiva relativa a la calidad de las aguas de baño (STJCE 11.11.98) o a la protección de las aguas contra la contaminación procedentes de nitratos (STJCE C-71/97).

## **2. EL PLAN NACIONAL DE SANEAMIENTO Y DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES**

De la Directiva 91/271 se derivaba para el Estado español la necesidad de llevar a cabo su transposición al ordenamiento interno, la determinación de las zonas sensibles y menos sensibles así como la formulación y aprobación por las autoridades competentes de un Programa de Aplicación de esta Directiva. Este último objetivo se cumplió con la aprobación del Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales.

Desde el punto de vista de la técnica normativa constituye este Plan un claro ejemplo de las nuevas técnicas orientadas a la regulación del medio ambiente, en la medida en que se reúnen en un documento, la política ambiental del gobierno en un sector vital como es el del agua, la habilitación presupuestaria para la financiación de infraestructuras hidráulicas y de depuración y un mandato al legislador para la transposición normativa del ordenamiento comunitario relativo al tratamiento y depuración de las aguas residuales.

El Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales 1995-2005 fue aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995 y publicado por Resolución de 28 de Abril de 1995 de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda. Este Plan está orientado a la protección de la calidad de las aguas continentales y marítimas de los efectos negativos de los vertidos de las aguas residuales urbanas. Entre las finalidades del citado Plan se encuentra el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Directiva 91/271, con especial incidencia en el tratamiento de las aguas residuales y en la calidad de las aguas de baño. Varias son las cuestiones que se abordan en este Plan, de un lado se realiza un diagnóstico en el que se refleja como ni los sistemas de tratamiento ni los

de gestión de las plantas de tratamiento de las aguas residuales son los adecuados. Así ni todas las plantas están correctamente dimensionadas para atender a la población de hecho ni para la carga contaminante de origen industrial que le corresponde. En muchas ocasiones las redes de saneamiento urbanas resultan insuficientes en capacidad o su estado es deficiente, provocándose fugas o la dilución con las aguas freáticas. La obsolescencia de las instalaciones de depuración y de vertidos se evidencian en este Plan, así como la escasa preocupación por el tratamiento y eliminación de los fangos derivados de la depuración, la insuficiente consideración y gestión de las aguas de tormenta así como la existencia de vertidos de empresas industriales que no cumplen normas de emisión.

Diversos son pues los objetivos que se pretenden alcanzar con el Plan Nacional de Saneamiento, de un lado es un documento de clara vocación programática, ya que constituye una toma de conciencia por parte del Gobierno en orden a impulsar un conjunto de políticas orientadas a la satisfacción del bloque normativo impuesto por la normativa comunitaria. También constituye este Plan un balance del Estado del tratamiento y depuración de aguas en nuestro país. Como se acaba de señalar, este Plan pone en evidencia las carencias manifiestas de nuestras infraestructuras así como las consecuencias nefastas que de ellas se derivan para un uso racional de este recurso esencial. Como documento de programación, destaca en éste el compromiso de financiación que se adquiere desde el Gobierno para impulsar diversas actuaciones de infraestructuras con la finalidad de facilitar las condiciones materiales para la obtención de los resultados exigidos por la Directiva. Ahora bien, el escenario que se contempla desde este Plan es respetuoso con el marco de la distribución territorial del poder acaecido en el Estado de las Autonomías y, es por ello que, se abandona por el Gobierno como instrumento de carácter general la invocación al interés general para la realización de determinadas actuaciones en infraestructuras hidráulicas y de tratamiento y saneamiento de aguas, dando paso a un reconocimiento claro y preciso de la responsabilidad de las administraciones autonómicas en la gestión y uso racional del agua. El cumplimiento de esta responsabilidad de las Comunidades autónomas se verá facilitado por la participación estatal a través de financiación propia así como de Fondos comunitarios suficientes para hacer viable la ejecución de cuantas infraestructuras resulten imprescindibles para la consecución de los objetivos de la Directiva. Además, el compromiso financiero estatal queda sujeto a que las administraciones autonómicas asuman su tarea de planificación así como repercutan sobre el consumidor los costes que lleva aparejada la actividad de saneamiento y depuración de las aguas. Para la ejecución de estas infraestructuras, tanto hidráulicas como de saneamiento, las orientadas a garantizar los abastecimientos, regadíos e incluso para la protección de márgenes y cauces, la financiación a través de Fondos de Cohesión alcanza una elevada cuantía.

En el Plan también se contienen medidas de fomento de la reducción progresiva de la carga contaminante a través de la reducción en origen de los vertidos, derivada de los cambios en los procesos productivos y la reducción en el consumo de agua, así como la introducción de la figura del canon de saneamiento. La implantación generalizada del canon de saneamiento por las Comunidades Autónomas aparece en este Plan como condición indispensable para recibir ayudas estatales orientadas a financiar infraestructuras de tratamiento y depuración. Además la reducción en origen de la contaminación se incentiva con créditos subvencionados. Los sistemas de tratamiento fin de línea tendrán acceso a créditos blandos y ayudas para fomentar planes sectoriales de empresas de reducción de contaminación en origen.

Respecto de los programas de infraestructuras de depuración y su financiación, en los Convenios bilaterales que se suscriban entre el Ministerio de Medio Ambiente y las Comunidades Autónomas, el Plan estipula que deberá constar el establecimiento de un canon específico que preferentemente cubra los costes del establecimiento y explotación de las plantas que se construyan en desarrollo del Plan así como la aprobación de un Plan Regional de Saneamiento.

No se trata pues de un documento estrictamente programático o meramente planificador de las infraestructuras de saneamiento y depuración, sino que introduce nuevos elementos para el tratamiento de las aguas, abarcando un amplio espectro. En efecto, junto a la necesidad de llevar a cabo la ampliación, mejora y rehabilitación de los sistemas de colectores y emisarios que por su antigüedad o desfase precisen modificaciones y mejoras, se incluyen también en este Plan la adaptación de los sistemas de saneamiento y depuración a mayores caudales y cargas contaminantes que por la dinámica de crecimiento del medio urbano han podido desbordar las instalaciones ya existentes. También para la consecución de los fines enunciados en la Directiva 91/271 se hace necesario la incorporación de tratamientos secundarios en instalaciones que hasta el momento sólo contaban con el tratamiento primario. En este mismo sentido, y con respecto a las zonas sensibles, se hace necesario abordar tratamientos complementarios que permitan la eliminación de los nutrientes en aquellas instalaciones ya existentes que vierten o afectan a dichas zonas. Tampoco se olvida en este Plan la incidencia que las instalaciones y su funcionamiento tienen en el medio, por lo que se introduce también la variable de minimización de impactos ambientales.

La Directiva 91/271 establece la necesidad de adoptar por los Estados miembros las medidas necesarias para garantizar el tratamiento adecuado de las aguas residuales urbanas antes de su vertido, a tal efecto, se establecen diversos tipos de tratamiento, zonas de aplicación y número de población afectada. Respecto del tipo de tratamiento este puede

ser primario, secundario, tratamiento más riguroso y tratamiento adecuado. La zonificación de aplicación abarca zonas normales, sensibles y menos sensibles con consideraciones específicas respecto de las aguas continentales y estuarios así como aguas costeras. La variable de población equivalente corresponde a la población conectada a un sistema de tratamiento conforme al nivel de depuración que la Directiva establece.

Atendiendo a los criterios antes señalados, la Directiva 91/271 establece unos plazos para la adecuación de las poblaciones a los tratamientos contenidos en ella. Así, el 31 de diciembre de 1998 venció el primer plazo para establecer sistemas de colectores y de un tratamiento más riguroso que el secundario a las aglomeraciones de más de 10.000 habitantes equivalentes respecto de las aguas residuales que se viertan en zonas sensibles. No más tarde del 31 de diciembre del año 2000 las aglomeraciones urbanas con más de 15.000 habitantes equivalente, cuyos vertidos de aguas residuales se realicen a zonas menos sensibles, deberán disponer de un sistema de depuración y tratamiento secundario. Por último, el 31 de diciembre de 2005 el resto de las poblaciones de la Comunidad tendrán que disponer de sistemas de colectores y de tratamiento secundario para poblaciones de 10.000 a 15.000 habitantes equivalente así como aquellas aglomeraciones en las que la población esté comprendida entre 2.000 y 10.000 habitantes equivalente cuyos vertidos se produzcan en aguas continentales o estuarios. Esta obligación alcanza también a aquellas aglomeraciones inferiores a 2.000 habitantes cuyos vertidos se realicen en aguas continentales y estuarios o a poblaciones inferiores a 10.000 habitantes equivalente y sus vertidos lo sean en aguas marítimas, que deberán disponer de tratamientos adecuados para sus aguas residuales.

Para la consecución de estos objetivos en los plazos establecidos el legislador ha llevado a cabo una amplia labor normativa. Inicialmente con el Real Decreto Ley 11/1995 el Gobierno llevo a cabo la transposición de la Directiva 91/271, que fue posteriormente desarrollada por el Real Decreto 509/1996. Si bien esta última norma fue modificada por el Real Decreto 2116/1998, relativo a requisitos para los vertidos procedentes de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas realizadas en zonas sensibles propensas a eutrofización. También debe tenerse en cuenta que el Ministerio de Medio Ambiente ha aprobado la Resolución de 25 de mayo de 1998 por la que se declaran las zonas sensibles en las Cuencas Hidrográficas Intercomunitarias como paso previo a la determinación de los tratamientos que deben llevarse a cabo en las aguas residuales de aquellas aglomeraciones urbanas con carácter previo a su vertido a las aguas continentales o marítimas. Este panorama normativo se completa con el Real Decreto 1664/1998 de aprobación de los Planes Hidrológicos de Cuenca en los que se reconoce los caudales ecológicos como restricciones que se imponen con carácter general a los sistemas de explotación de los Planes Hidrológicos. En el mismo sentido, el Real Decreto-Ley 9/1998 por el que se

aprueban y declaran de interés general determinadas obras hidráulicas, contempla que las actuaciones previstas en él se corresponden con actuaciones relativas a depuración de aguas residuales que pretenden dar cumplimiento a la Directiva 91/271 sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas así como otras obras de infraestructura hidráulica para aprovechamiento de regadíos, aguas costeras y las condiciones hidrogeológicas de la zona, así como el riesgo de inundaciones. Falta en este bloque un Plan Hidrológico Nacional que no ha visto la luz en esta legislatura y que debería dotar de coherencia y racionalidad la gestión de las diversas cuencas hidrológicas.

No podemos dejar de hacer una referencia al marco general de regulación de la materia incluye la Ley 29/1985 de Aguas, desarrollada por el Real Decreto 849/1986 por el que se aprueba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico y el Real Decreto 927/1988 por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, así como la reciente reforma de la Ley 29/85 que será objeto de breve consideración más adelante. Actualmente la calidad de las aguas es objeto de seguimiento y control a través del Sistema Automático de Información de la Calidad de las Aguas (SAICA) y de la Red de Información de Calidad de las Aguas (ICA) integrada por la Red de Control de Calidad de las Aguas (COCA), la Red de Control de Aguas Prepotables (COAS) y la Red ICTIOFAUNA.

De los datos publicados en el Informe sobre Medio Ambiente en España 1998 por el Ministerio de Medio Ambiente se deriva que el tratamiento adecuado de los vertidos ha alcanzado el 50% de la población española en 1998, así como que el grado de cumplimiento de las inversiones previstas que corresponden al Ministerio de Medio Ambiente alcanzaba al 67% de su ejecución a finales de 1998.

Este cuadro normativo puede completarse, desde la perspectiva de la protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, con la transposición de la normativa comunitaria que ha tenido lugar a través de el Real Decreto 1310/1990 para incentivar la utilización de los lodos de depuración en el sector agrario y el Real Decreto 261/1996 de protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias. La mayor novedad que introduce esta regulación es la relativa a la adopción de un código de buenas prácticas agrícolas.

El desarrollo por las Comunidades Autónomas de específicas políticas de saneamiento y depuración ha supuesto la proliferación de normativa autonómica en la materia y que a continuación enunciamos a los meros efectos descriptivos: la Ley 5/1981 de Cataluña de desarrollo legislativo en materia de evacuación y tratamiento de aguas

residuales objeto de diversas reformas operadas hasta la Ley 7/1994, la Ley 17/1984 reguladora del abastecimiento y saneamiento de aguas de la Comunidad de Madrid, la Ley Foral 10/1988 de saneamiento de las aguas residuales de Navarra, la Ley 12/1990 de aguas de Canarias, la Ley 9/1991 reguladora del canon de saneamiento de aguas de Baleares, la Ley 8/1993, reguladora de la administración hidráulica de Galicia, la Ley 2/1992 de saneamiento de aguas residuales de Valencia, la Ley 1/1994 sobre abastecimiento y saneamiento de aguas del Principado de Asturias, la Ley 7/1994 de saneamiento y depuración de aguas de La Rioja y la Ley 9/1997 de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales de la Comunidad Autónoma de Aragón.

#### **4. BREVE REFERENCIA A LA REFORMA DE LA LEY DE AGUAS**

Desde la perspectiva que aquí interesa, conviene destacar que la reforma de la Ley de Aguas profundiza en la dimensión ecológica de las aguas continentales, garantizando que todos los usos y los aprovechamientos del agua se ajusten a las exigencias medioambientales. La nueva regulación además contempla la desalación o la reutilización del agua, así como regula las obras hidráulicas como clase específica de obras públicas e incentiva las mediciones de consumo. Pero quizá a los efectos del presente análisis pueda tener algún interés llevar a cabo una breve descripción de algunas de las novedades introducidas por esta reforma legal desde la perspectiva medioambiental.

Desde el punto de vista de los derechos del ciudadano frente a la administración no cabe duda que el reconocimiento expreso a todas las personas físicas o jurídicas del derecho a acceder a la información en materia de aguas, especialmente en cuestiones relativas a la información sobre vertidos y calidad de las aguas, debe ser saludada positivamente pues pese a las insuficiencias de la Ley 38/1995 puesta en evidencia con la apertura por parte de la Comisión de un procedimiento de infracción por incumplimiento de la Directiva 90/313 sobre libertad de acceso a la información ambiental, la transparencia en la gestión del agua por las administraciones competentes se verá reforzada con la introducción del artículo 13 bis en la reformada Ley de Aguas. También debe ser objeto de consideración positiva la exigencia a las Confederaciones Hidrográficas, introducida en la reforma, de que en la realización en el ámbito de sus competencias, de planes, programas y acciones tengan como objetivo una adecuada gestión de las demandas y promuevan el ahorro y la eficiencia económica y ambiental de los diferentes usos del agua mediante el aprovechamiento global e integrado de las aguas superficiales y subterráneas de acuerdo, en su caso, con las previsiones de la correspondiente planificación sectorial (art. 22). Entre los objetivos generales que se deben conseguir con la planificación hidrológica podemos recoger aquí el buen estado ecológico del dominio público hidráulico y la satisfacción de las demandas de agua, así como el equilibrio y armonización del desarrollo regional y

sectorial. Con la planificación ecológica se pretenderá el incremento de las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales (art. 38.1). Los organismos de cuenca pondrán no autorizar la cesión de derechos de uso del agua, mediante resolución motivada, si la misma afecta negativamente al régimen de explotación de los recursos en la cuenca, a los derechos de terceros, a los caudales medioambientales, o al estado o conservación de los ecosistemas acuáticos (art. 61 bis.3).

Quizá la nueva redacción dada al artículo 92 precise una consideración más detenida. En efecto, 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. La nueva regulación reitera la prohibición con carácter general de los vertidos directos o indirectos 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. La autorización de vertido tendrá como objeto 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. Por buen estado ecológico de las aguas se entiende aquél que se determina a partir de indicadores de calidad biológica, físico-químicos e hidromorfológicos, inherentes a las condiciones naturales de cualquier ecosistema hídrico. Tanto con la autorización como a través de la modificación de las condiciones de vertido, se podrán establecer plazos y programas de reducción de la contaminación para la progresiva adecuación de las características de los vertidos a los límites que en ella se exigen (art. 92).

Por lo que se refiere al contenido de las autorizaciones de vertidos, el legislador ha introducido la necesidad de que en ellas se establezcan las condiciones en que deben realizarse de conformidad con las exigencias reglamentarias correspondientes. Las autorizaciones de vertido tendrán un plazo máximo de vigencia de 5 años, renovables sucesivamente siempre que cumplan las normas de calidad y objetivos ambientales exigibles en cada momento (art.93). Las solicitudes de autorización de vertidos de las Entidades locales deberán contener un plan de saneamiento y control de vertidos a colectores municipales. Las entidades locales estarán obligadas a informar a la Administración hidráulica sobre la existencia de vertidos en los colectores locales de sustancias tóxicas y peligrosas reguladas por la normativa sobre calidad de las aguas (art. 93.4).

Por último la regulación del canon de vertido ha sido reformada. En efecto, los vertidos al dominio público hidráulico estarán gravados con una tasa destinada al estudio,

control, protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica, que se denominará canon de control de vertidos. Los sujetos pasivos de este canon de control de vertidos serán quienes lleven a cabo el vertido. El importe del canon de control de vertidos será el producto del volumen de vertido autorizado por el precio unitario de control de vertido. Este precio unitario se calculará multiplicando el precio básico por metro cúbico por un coeficiente de mayoración o minoración, que se establecerá reglamentariamente en función de la naturaleza, características y grado de contaminación del vertido, así como por la mayor calidad ambiental del medio físico en que se vierte (art.105). La operatividad de esta nueva regulación no puede ser abordada aquí, pero no cabe duda que debe insertarse en un enfoque diferente respecto de la fiscalidad ambiental así como de la potestad sancionadora de la Administración ambiental, sin perjuicio de un profundo proceso de modificación de los usos del agua por sus consumidores.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, S., *Políticas medioambientales y diseños institucionales en España y Alemania: la Comunidad Europea como escenario de negociación de una nueva área política*, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Madrid 1993.

Aguilar, S., *El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea*, Alianza Universidad, Madrid 1997.

Aguilar, S, Font, N., y Subirats, J., (edits.) *Política ambiental en España, Subsidiariedad y desarrollo sostenible*, Tirant lo blanch, Valencia 1999.

Alonso García, E., *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea*, Vol. I y II, Cuadernos de Estudios Europeos Civitas, Madrid 1993.

Delgado Piqueras, F., “La protección ambiental de las aguas continentales”, en *Lecciones de Derecho Ambiental*, Lex nova, Valladolid 1998.

Embid Irujo, A., “La fiscalidad ambiental y los principios de su régimen jurídico. Consideraciones específicas en el ámbito de las aguas continentales”, RAP, núm. 148, 1999.

Embid Irujo, A., *La calidad de las aguas*, Civitas, Madrid 1994.

Esteve Pardo, J. “La adaptación de las licencias a la mejor tecnología disponible”, RAP, núm. 149, 1999.

Fanlo Loras, A., La protección de las aguas, Noticias de la Unión Europea.

Gallego Anabitarte, A., Menéndez Rexac, A., y Días Lema, A., *El derecho de aguas en España*, ed. MOPU, Madrid 1986.

Herrera Molina, P.M., y Serrano Antón, F., “Aspectos constitucionales y comunitarios de la tributación ambiental (especial referencia al impuesto sobre el dióxido de carbono y sobre la energía)”, en REDF, núm. 83, 1994.

Martín Mateo, R., *Manual de Derecho Ambiental*, Trivium, 2ª edición, Madrid, 1998.

Martín Mateo, R., Aportaciones legislativas a la resolución de conflictos hídricos, RAP, núm. 149, 1999.

Martín-Retortillo, S., *Derecho de Aguas*, Civitas Madrid, 1997.

Parejo Alfonso, L., Krämer, L. y otros, *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, McGraw Hill, 1996.

Pérez Sola, N., Instrumentos jurídicos y programas de la política comunitaria de medio ambiente” RAAP, Núm. 20, 1994.

Rosembuj, T., “Los tributos y la protección del medio ambiente”, ed. Marcial Pons, Madrid 1995.

Ruiz-Rico Ruiz, G., (Coord.) *La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, Universidad de Jaén 1995.

Yabar Sterling, A., (ed.), *Fiscalidad ambiental*, ed. Cedecs, Barcelona 1998.