

TESIS DOCTORAL

**LOS VERTIDOS EN AGUAS CONTINENTALES: RÉGIMEN JURÍDICO-
ADMINISTRATIVO**

**Dirigida por el Dr. Manuel Ballbé Mallol
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat Autònoma de
Barcelona**

**Lucía Casado Casado
2002**

"El agua es la naturaleza, la intemperie lozana y sombría, el cielo venido abajo, una oración pagana, la flor de la energía: mimémosla"

Francisco Sosa Wagner

(Prólogo al libro de Carlos González-Antón Álvarez, *El uso del agua por las Administraciones Locales*, Barcelona, Cedecs, 2000, p. 15)

ÍNDICE

Agradecimientos	1
Abreviaturas	3
Consideraciones preliminares	7

PRIMERA PARTE

LA CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS CONTINENTALES Y LA PROBLEMÁTICA DE LOS VERTIDOS

Capítulo I. Aproximación a la problemática de la contaminación de las aguas. El problema de los vertidos como presupuesto fáctico de la intervención administrativa	23
I.1. La problemática de la contaminación de las aguas en el contexto más amplio de la crisis ambiental	24
I.1.1. La contaminación de las aguas como uno de los principales problemas ambientales de nuestro tiempo. La estrecha imbricación existente entre calidad y cantidad de las aguas: la necesidad de garantizar la calidad de los recursos hídricos como medio para asegurar su disponibilidad	25
I.1.2. La contaminación de las aguas desde una perspectiva física. La contaminación de las aguas superficiales y subterráneas	27
I.1.2.1. La contaminación de las aguas superficiales: la contaminación de los ríos y de los lagos y de los embalses. Las peculiaridades de la contaminación de las aguas subterráneas	28
I.1.2.2. Los elementos de la contaminación de las aguas: formas, agentes y focos de la contaminación de las aguas	30
I.1.3. La contaminación de las aguas desde una perspectiva jurídica. La amplitud del concepto de "contaminación" en el ordenamiento jurídico español. Su carácter relativo: su vinculación a los usos posteriores de las aguas	32
I.1.4. Las implicaciones económicas de la contaminación de las aguas	37
I.2. La situación de la calidad de las aguas en España y en la Comunidad Europea	39
I.3. La emergencia de una "nueva cultura del agua": la problemática de la contaminación de las aguas y de los vertidos bajo el nuevo prisma de la "gestión sostenible de los recursos hídricos"	42

I.3.1. La consideración de las aguas como recurso natural, punto de partida en el actual debate sobre la gestión del agua. La meta de la gestión sostenible de los recursos hídricos	44
I.3.2. La atención preferente a la ordenación de la calidad de las aguas en nuestro ordenamiento jurídico: la incorporación de consideraciones ambientales. La calidad como columna vertebral de nuestro Derecho de Aguas	45
I.3.3. La ordenación de los vertidos como tema prioritario para garantizar un uso sostenible de las aguas. La necesaria intervención administrativa en materia de vertidos como medio para proteger la calidad de las aguas	46
Capítulo II. Concepto, naturaleza jurídica y clases de vertidos	49
II.1. El concepto de "vertido" en la normativa vigente. Planteamientos no coincidentes entre el Derecho comunitario y el Derecho interno	49
II.1.1. El concepto de "vertido" en el Derecho comunitario: un repaso de la normativa y la jurisprudencia comunitarias	50
II.1.1.1. El concepto de "vertido" en la normativa comunitaria: su vinculación a la introducción de determinadas sustancias contaminantes en el medio acuático	51
II.1.1.2. El concepto de "vertido" a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas	54
II.1.2. El concepto de "vertido" en el Derecho español: la configuración de un concepto amplio	61
II.1.2.1. El concepto de "vertido" recogido originariamente en la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas	61
II.1.2.2. La reformulación del concepto de "vertido" por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. El concepto de "vertido" en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas	71
II.1.2.3. El concepto de "vertido" en la normativa autonómica: su similitud con la normativa estatal	74
II.2. La naturaleza jurídica de los vertidos: su configuración como usos del dominio público hidráulico susceptibles de una diversidad de calificaciones. La necesidad de atender a las condiciones fácticas de realización del vertido para determinar el tipo de uso a que responde	75
II.3. Las clases de vertidos: la pluralidad de clasificaciones. Su relevancia en orden a determinar el régimen jurídico a aplicar a un vertido concreto	84
II.3.1. En función del medio receptor del vertido: vertidos en aguas superficiales y vertidos en aguas subterráneas. Los vertidos en zonas protegidas	85

II.3.2. Por su composición: vertidos de sustancias de la lista I y de la lista II/vertidos de sustancias peligrosas y vertidos de sustancias peligrosas prioritarias	85
II.3.3. Según su forma de realización: vertidos directos y vertidos indirectos	87
II.3.4. Por sus efectos sobre las aguas receptoras: vertidos inocuos o vertidos contaminantes	90
II.3.5. Por su origen: vertidos urbanos o domésticos, agropecuarios e industriales	90
II.3.6. En función de los agentes vertedores: individuales o colectivos y públicos o privados	91
II.3.7. Por la localización espacial de las fuentes contaminantes: vertidos de fuentes puntuales y vertidos de fuentes difusas	92

SEGUNDA PARTE

EL MARCO JURÍDICO APLICABLE A LOS VERTIDOS EN AGUAS CONTINENTALES. LA CONFLUENCIA DE UNA PLURALIDAD ORDINAMENTAL

Capítulo I. El ordenamiento internacional y comunitario en materia de vertidos. La regulación de los vertidos llevado a cabo por el Derecho comunitario europeo

97

I.1. El Derecho internacional del medio ambiente como marco último de la regulación de los vertidos. La internacionalización de la problemática de la contaminación de las aguas y su reflejo en la ordenación de los vertidos

97

I.1.1. La creciente preocupación internacional por la problemática de la calidad de las aguas y su traslación al plano jurídico. El tratamiento de la protección de los recursos hídricos en el ordenamiento jurídico internacional

98

I.1.2. Los instrumentos jurídicos convencionales como elemento fundamental, aunque no exclusivo, en la ordenación supranacional de la protección de los recursos hídricos frente a su contaminación. Una aproximación a tres convenios internacionales paradigmáticos en esta materia

100

I.1.2.1. La Convención de Nueva York, de 21 de mayo de 1997, sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación: un ejemplo de Tratado marco de ámbito mundial en esta materia

100

I.1.2.2. La Convención de Helsinki, de 17 de marzo de 1992, sobre la protección y utilización de cursos de agua transfronterizos y de lagos internacionales: un ejemplo de Tratado marco de ámbito europeo en esta materia

102

I.1.2.3. El Convenio de Albufeira, de 30 de noviembre de 1998, sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas: un ejemplo de cooperación y coordinación entre dos países ribereños para la gestión de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas	104
I.1.3. El Derecho internacional del medio ambiente como marco último en el cual debe situarse la problemática de los vertidos	106
I.2. El Derecho comunitario en materia de vertidos: hacia un enfoque ambiental y global en la protección de los recursos hídricos	107
I.2.1. La política comunitaria de protección del medio ambiente como obligado marco de referencia: la inserción de la protección de las aguas en la política ambiental	108
I.2.1.1. La política comunitaria de protección del medio ambiente	109
A. La política ambiental como política comunitaria: la consolidación progresiva de la política ambiental en la Comunidad Europea	110
B. La protección de las aguas como parte integrante de la política ambiental	112
I.2.1.2. La competencia de la Comunidad Europea en materia ambiental	114
A. El fundamento de la competencia comunitaria sobre protección del medio ambiente: el problema de la base jurídica	115
B. La extensión de la competencia comunitaria en materia ambiental: la articulación de las competencias comunitarias y estatales	117
C. Especial referencia a la intervención comunitaria en materia de aguas: la evolución de la base jurídica para la adopción de normas de protección de la calidad de las aguas	121
I.2.2. El sistema europeo de protección de la calidad de las aguas frente a la contaminación originada por vertidos: de un enfoque económico y sectorial a un enfoque ambiental y global	127
I.2.2.1. Los primeros pasos hacia la protección de las aguas frente a la contaminación. La perspectiva económica: la armonización como condición para hacer efectiva la libertad de comercio	130
A. El control de los vertidos de sustancias peligrosas en el medio acuático de la Comunidad	130
a) El sistema de control de los vertidos de sustancias peligrosas diseñado por la Directiva marco 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976	132
a') Las dificultades de partida: el dilema entre el enfoque de valores límite de emisión y el enfoque de objetivos de calidad ambiental. Una solución de compromiso: el "enfoque paralelo"	132
b') El sistema de la Directiva 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976: la instauración de la autorización administrativa previa como instrumento de control preventivo de los vertidos de sustancias peligrosas	135

a") El régimen de los vertidos de sustancias de la lista I	137
b") El régimen de los vertidos de sustancias de la lista II	144
b) Las peculiaridades del control de los vertidos de sustancias peligrosas en aguas subterráneas: el sistema instaurado por la Directiva 80/68/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1979	150
B. El establecimiento de objetivos de calidad de las aguas destinadas a ciertos usos	154
C. Otras normas con incidencia en el régimen jurídico de los vertidos	156
I.2.2.2. Los nuevos planteamientos: hacia una consideración ambiental de las aguas. Retos pendientes en la ordenación de los vertidos	157
A. El control de los vertidos de aguas residuales urbanas: la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991	162
a) La determinación de "zonas sensibles" y "zonas menos sensibles"	163
b) El establecimiento de sistemas colectores	164
c) El establecimiento de reglamentaciones previas y/o autorizaciones específicas para todos los vertidos de aguas residuales industriales a los sistemas de recogida y tratamiento de aguas residuales urbanas	165
d) El tratamiento de las aguas residuales urbanas	166
e) Las obligaciones posteriores al tratamiento	168
a') El establecimiento de reglamentaciones previas o autorizaciones específicas para todos los vertidos al medio natural de aguas procedentes de depuradoras de aguas residuales urbanas e instalaciones de la industria agroalimentaria	168
b') La ordenación de los lodos de depuración	169
f) Otras obligaciones	170
B. El control de los vertidos de fuente difusa: la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991	172
C. El control integrado de la contaminación: la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996	178
a) Una aproximación general a la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996	181
a') La vertiente formal: el permiso ambiental integrado	182
b') La vertiente sustantiva: las mejores técnicas disponibles	184
b) El decisivo impacto de la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, en el régimen jurídico de los vertidos	187
a') La modificación de la lista de sustancias contaminantes	188
b') La fijación de los valores límite de emisión: hacia una mayor flexibilización	189
c') La introducción del enfoque combinado de valores límite de emisión y objetivos de calidad ambiental	191
d') El régimen transitorio	193
a") Las instalaciones nuevas	193

b") Las instalaciones existentes	194
D. La nueva estrategia comunitaria para combatir la contaminación de las aguas: 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	195
a) Antecedentes y proceso de gestación de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000	197
b) Aproximación general a la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000	200
a') Características esenciales: su carácter integrador	200
b') Objetivos generales: el establecimiento de un marco para la protección de las aguas	203
c) Las principales novedades que afectan al régimen jurídico de los vertidos	204
a') El establecimiento de objetivos ambientales: la relevancia de la perspectiva ambiental en la nueva ordenación de las aguas	204
b') La adopción del criterio de la cuenca hidrográfica: el binomio cuenca hidrográfica/demarcación hidrográfica	206
c') Los instrumentos de programación y planificación	208
a") Los programas de medidas	208
b") Los programas de seguimiento	210
c") Los planes hidrológicos de cuenca	210
d') Las nuevas estrategias para combatir la contaminación	211
a") La aplicación del enfoque combinado de valores límite de emisión y objetivos de calidad ambiental	212
b") La determinación de las sustancias contaminantes prioritarias	215
c") Las estrategias específicas para la prevención y el control de la contaminación de las aguas subterráneas	218
e') La recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua como instrumento para fomentar la conservación de este recurso	219
d) La inserción de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, en el Derecho comunitario de aguas existente	221
I.2.3. Balance y perspectivas de la actuación comunitaria en materia de vertidos: la consolidación progresiva de una orientación ambiental y global en la ordenación de las aguas	223
I.2.3.1. Logros y fracasos del sistema de control de los vertidos de sustancias peligrosas instaurado en el marco de las Directivas del Consejo 76/464/CEE, de 4 de mayo de 1976 y 80/68/CEE, de 17 de diciembre de 1979	223
I.2.3.2. Nuevos horizontes para el control de los vertidos en el contexto de la actual política ambiental comunitaria	227

A. La "ambientalización": la consideración del agua como recurso natural	228
B. La integración: la instauración de un enfoque integrado en la ordenación de las aguas	229
C. La flexibilización y la subsidiariedad: la ampliación del margen de actuación de los Estados miembros	230
D. El enfoque combinado de valores límite de emisión y objetivos de calidad ambiental	235
E. El refuerzo y la mejora de la aplicación: un tema prioritario	235
I.2.3.3. El decisivo impacto del Derecho comunitario regulador de los vertidos en España: la renovación sustancial del ordenamiento jurídico español	237
Capítulo II. La distribución de competencias entre Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales en materia de vertidos. La existencia de abundantes entrecruzamientos competenciales y la necesaria articulación de las competencias de las diferentes Administraciones Públicas para garantizar una actuación coherente en esta materia	243
II.1. La distribución de competencias en materia de aguas como obligado punto de referencia	244
II.1.1. La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas: la superación de los iniciales problemas interpretativos del marco constitucional y estatutario	246
II.1.1.1. Las previsiones de la Constitución Española: la dualidad de criterios constitucionales de reparto de competencias. Entre el criterio del interés y el criterio del territorio	246
II.1.1.2. Las previsiones contenidas originariamente en los Estatutos de Autonomía: su contribución al incremento del confusionismo en esta materia	250
II.1.1.3. El criterio adoptado por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y su ratificación por la jurisprudencia constitucional. La Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, como punto y final de una encendida polémica	254
II.1.1.4. La Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, y las reformas estatutarias. Igualación competencial interautonómica, pero condicionada a un dato geográfico previo: la existencia de cuencas hidrográficas intracomunitarias. La realidad de dos niveles competenciales como consecuencia de las circunstancias geográficas de las diferentes Comunidades Autónomas	259
II.1.1.5. A modo de conclusión	263
II.1.2. Las competencias de las Entidades Locales: la configuración del abastecimiento domiciliario de agua potable y del alcantarillado como servicios públicos de prestación obligatoria en todos los Municipios y la	

reserva en favor de las Entidades Locales del abastecimiento y depuración de aguas	264
II.2. La distribución de competencias en materia de vertidos: la concurrencia de competencias estatales, autonómicas y locales	267
II.2.1. Las previsiones estatutarias en materia de vertidos	268
II.2.2. La incardinación de la materia "vertidos" en el título competencial "protección del medio ambiente" en la jurisprudencia constitucional	273
II.2.3. Los distintos niveles de intervención pública en materia de vertidos	279
II.2.3.1. Las competencias estatales	279
II.2.3.2. Las competencias autonómicas	285
II.2.3.3. Las competencias locales	292
II.3. Otros títulos competenciales conexos con incidencia en la regulación de los vertidos	307
II.3.1. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la concurrencia de competencias sobre un mismo espacio físico	309
II.3.2. Ejemplo de algunos títulos competenciales sectoriales conexos	313
II.3.2.1. La incidencia de la condición de titular del dominio público hidráulico	313
II.3.2.2. Pesca fluvial	320
II.3.2.3. Ordenación del territorio y urbanismo	323
II.3.2.4. Sanidad	326
II.4. El necesario establecimiento de relaciones interadministrativas como medio para lograr una actuación integrada en materia de vertidos	327
Capítulo III. La regulación de los vertidos en el ordenamiento jurídico español. La coexistencia de la regulación de los vertidos contenida en las normas sobre aguas con otras normas sectoriales conexas	333
III.1. Los antecedentes de la regulación actual en materia de vertidos: la evolución del régimen de los vertidos en aguas continentales desde el siglo XIX hasta la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas	333
III.1.1. La situación anterior a la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866: la preeminencia de la perspectiva cuantitativa en la ordenación de las aguas	335
III.1.2. El largo camino desde la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866 hasta la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas: la progresiva consolidación de una ordenación de las aguas desde una perspectiva cualitativa	338
III.1.2.1. La Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866: los primeros pasos hacia la protección de la calidad de las aguas	339
III.1.2.2. La Ley de Aguas de 13 de junio de 1879: la continuidad de la línea iniciada por la Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866	341

III.1.2.3. La regulación adoptada en el marco de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879: la dispersión normativa en ausencia de un reglamento general de desarrollo	346
A. La normativa de protección de la calidad de las aguas: las disposiciones que abordan la ordenación de los vertidos	347
B. La normativa de carácter sectorial conexa: la superposición de normas sectoriales que inciden en la ordenación de los vertidos	355
a) La legislación sanitaria: la vertiente de protección de la salud pública en las primeras regulaciones de los vertidos	357
b) La legislación minera: la preocupación por el control de los vertidos procedentes de la industria minera	362
c) La legislación local: la atribución de responsabilidades a los Municipios en materia de vertidos	366
d) La legislación pesquera: el control de los vertidos desde la perspectiva de protección de la riqueza piscícola	368
e) La legislación de actividades clasificadas: una línea de intervención complementaria sobre los vertidos	373
III.1.3. Valoración de la regulación anterior a la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas: dispersión normativa e ineficacia de las medidas protectoras	377
III.2. El marco jurídico interno aplicable a los vertidos: una aproximación general a las disposiciones promulgadas por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales	378
III.2.1. La normativa estatal en materia de protección de la calidad de las aguas y de vertidos	379
III.2.1.1. La normativa de carácter general reguladora de las aguas: de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, al Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas	380
A. La Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas: la incorporación de la dimensión ambiental en la tutela jurídica de las aguas continentales	381
B. La Ley 46/1999, de 13 de diciembre, por la que se modifican diversos preceptos de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas: el refuerzo de la dimensión ambiental de las aguas	386
C. El Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas	391
D. La normativa de desarrollo: la proliferación de normas de rango reglamentario	392
III.2.1.2. La normativa reguladora de la calidad de los distintos tipos de aguas en función de su uso	396
III.2.1.3. La normativa reguladora del tratamiento de aguas residuales urbanas y de la contaminación difusa producida por nitratos: un reto aún pendiente	397

A. El Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre, y su normativa de desarrollo	397
B. El Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación por nitratos	398
III.2.2. La normativa autonómica en materia de protección de la calidad de las aguas y de vertidos	401
III.2.2.1. Andalucía	402
III.2.2.2. Aragón	403
III.2.2.3. Canarias	403
III.2.2.4. Cantabria	405
III.2.2.5. Castilla-La Mancha	405
III.2.2.6. Castilla y León	405
III.2.2.7. Cataluña	405
III.2.2.8. Comunidad Valenciana	408
III.2.2.9. Extremadura	408
III.2.2.10. Galicia	408
III.2.2.11. Islas Baleares	409
III.2.2.12. La Rioja	410
III.2.2.13. Madrid	411
III.2.2.14. Navarra	412
III.2.2.15. País Vasco	412
III.2.2.16. Principado de Asturias	413
III.2.2.17. Región de Murcia	414
III.2.3. El papel de las Ordenanzas locales en la ordenación de los vertidos	414
III.2.4. La aplicabilidad de otras regulaciones sectoriales conexas: la continuidad de la dispersión normativa en materia de vertidos	417

TERCERA PARTE

LAS TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA SOBRE LOS VERTIDOS EN AGUAS CONTINENTALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Capítulo I. La Administración y la protección de la calidad de las aguas. El rol a ejercer por la Administración en el control de los vertidos. Aproximación a las técnicas de intervención administrativa sobre los vertidos	423
I.1. La intervención pública en materia de vertidos: el papel a ejercer por la Administración Pública	423
I.1.1. La protección ambiental como función pública: la defensa y restauración del medio ambiente como título de intervención de los poderes públicos en la	

actividad y derechos de los particulares. Su materialización en materia de protección de la calidad de las aguas	424
I.1.2. Los límites a que se sujeta la intervención administrativa en defensa del medio ambiente sobre la actividad privada	429
I.1.3. Los principios a que se sujeta la intervención administrativa en materia de vertidos	431
I.1.3.1. Los principios rectores de la intervención administrativa en defensa de la calidad de las aguas: la recepción en el ordenamiento jurídico español de los principios procedentes del Derecho comunitario ambiental	431
I.1.3.2. Especial referencia a los principios de prevención, de cautela, de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y de quien contamina paga	433
A. El principio de prevención como eje sobre el cual gravita la intervención administrativa en materia de vertidos	433
B. El principio de cautela como principio de gestión de riesgos. Su incorporación a la intervención administrativa en materia de vertidos	434
C. El principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma	435
D. El principio de quien contamina paga como medio de imputación al contaminador del coste de las medidas necesarias para evitar la contaminación	436
I.2. Las técnicas de intervención administrativa en materia de vertidos	436
I.2.1. Las dificultades de clasificación de las técnicas de intervención administrativa en defensa de la calidad de las aguas: la pluralidad de clasificaciones al uso	437
I.2.2. Las técnicas de intervención administrativa en materia de vertidos. El criterio de sistematización elegido: la finalidad prevalente. La distinción entre técnicas de carácter preventivo y represivo y reparador. Enumeración	440
I.2.3. La evolución hacia nuevas formas de actuación. La complementariedad de las diferentes técnicas de intervención administrativa en materia de vertidos	442

LAS TÉCNICAS PREVENTIVAS

Capítulo II. La planificación hidrológica como obligado marco de referencia de la intervención administrativa sobre los vertidos	447
II.1. El relevante papel de la planificación hidrológica en la ordenación y gestión de las aguas	447
II.1.1. Las finalidades, los objetivos y las características de la planificación hidrológica	448
II.1.2. La tipología de los Planes Hidrológicos	450

II.1.2.1. Los Planes Hidrológicos en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas: el Plan Hidrológico Nacional y los Planes Hidrológicos de cuenca	450
II.1.2.2. Los Planes Hidrológicos en la legislación autonómica. Los casos de Canarias y Cataluña	452
II.1.2.3. Otros Planes con incidencia en el régimen jurídico de los vertidos	455
A. El Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (1995-2005) y los Planes de Saneamiento autonómicos	455
B. Los Planes Sectoriales de Regularización de vertidos previstos en el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sobre regularización de vertidos	459
II.2. Las funciones de la planificación hidrológica en la ordenación de los vertidos	460
II.2.1. La protección del dominio público hidráulico como contenido obligatorio de los Planes Hidrológicos de cuenca	460
II.2.2. La funcionalidad de los Planes Hidrológicos en la ordenación de los vertidos	465
II.2.2.1. La concreción territorial de las normas generales de prevención de la contaminación contenidas en la legislación de aguas	465
II.2.2.2. La reducción de la discrecionalidad administrativa en la autorización de vertido. ¿Vinculación de las autorizaciones de vertido a la planificación hidrológica?	466
II.2.2.3. La planificación hidrológica como marco de otras técnicas de intervención administrativa sobre los vertidos	467
II.2.3. Análisis de las previsiones del Plan Hidrológico Nacional y de los Planes Hidrológicos de cuenca que afectan a los vertidos	468
II.2.3.1. El Plan Hidrológico Nacional	468
II.2.3.2. Los Planes Hidrológicos de cuenca	470
A. El Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro	470
B. El Plan Hidrológico de la cuenca del Tajo	471
C. El Plan Hidrológico de la cuenca del Duero	471
D. El Plan Hidrológico de la cuenca del Guadiana	471
E. El Plan Hidrológico de la cuenca del Sur	472
F. El Plan Hidrológico de la cuenca del Guadalquivir	472
G. El Plan Hidrológico de la cuenca del Júcar	473
H. El Plan Hidrológico de la cuenca del Norte	473
I. El Plan Hidrológico de la cuenca del Segura	474
II.2.3.3. La frustración de las expectativas puestas en los Planes Hidrológicos: el deficiente tratamiento de los vertidos	474
II.3. La articulación de la planificación hidrológica con otras planificaciones sectoriales	476

II.3.1. La planificación ambiental y la planificación hidrológica: la vinculación de la planificación hidrológica a la planificación ambiental	477
II.3.2. La planificación hidrológica y la planificación territorial y urbanística: la prevalencia de la planificación hidrológica sobre la territorial y urbanística	479
II.4. Las repercusiones 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, en la planificación hidrológica: la apertura de nuevos horizontes	481
Capítulo III. Las prohibiciones de efectuar determinados vertidos	483
III.1. La prohibición como técnica de protección de la calidad de las aguas: su carácter preventivo	484
III.2. La prohibición de realizar vertidos contaminantes con reserva de autorización como punto de referencia fundamental en la intervención administrativa sobre los vertidos	488
III.3. Análisis de otras prohibiciones que afectan a los vertidos: la coexistencia de prohibiciones absolutas y relativas	492
III.3.1. Las prohibiciones que afectan a las aguas subterráneas: su carácter absoluto	492
III.3.2. La facultad gubernamental de prohibir excepcionalmente determinadas actividades y procesos industriales	494
III.3.3. La prohibición de realizar vertidos de lodos de depuradora	498
III.3.4. Las prohibiciones recogidas en los Planes Hidrológicos (remisión)	499
III.3.5. Las prohibiciones en relación a las sustancias contaminantes (remisión)	500
III.3.6. El establecimiento de prohibiciones de efectuar vertidos con base en las competencias autonómicas sectoriales	500
III.3.6.1. Las prohibiciones derivadas de las declaraciones y delimitaciones de áreas protegidas	501
III.3.6.2. Las prohibiciones establecidas con la finalidad de protección de la fauna ictícola	503
III.3.7. Las prohibiciones que afectan a los vertidos a sistema de saneamiento	506
III.4. Los mecanismos que garantizan la efectividad de estas prohibiciones. El papel fundamental de la autorización administrativa	508
Capítulo IV. La autorización de vertido (I): los elementos subjetivos, objetivos y formales	511
IV.1. La autorización de vertido como instrumento de prevención y control de la contaminación de las aguas y de preservación del medio ambiente	511
IV.2. Los elementos subjetivos: la Administración otorgante y el sujeto autorizatario	515
IV.2.1. La competencia para el otorgamiento de la autorización	515

IV.2.1.1. Durante la vigencia de la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879	515
IV.2.1.2. En la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas y en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas	528
A. Los vertidos en aguas superficiales	529
a) Los vertidos directos: la aplicación del criterio de la cuenca hidrográfica	530
a') En cuencas intercomunitarias: la competencia de las Confederaciones Hidrográficas	530
b') En cuencas intracomunitarias: la competencia de las Administraciones Hidráulicas autonómicas	536
c') Algunas modulaciones al criterio general	545
b) Los vertidos indirectos: una cuestión aún controvertida	550
a') El marco regulador: la absoluta insuficiencia del régimen jurídico en la normativa estatal. Las previsiones contenidas en la normativa autonómica y local	551
b') El posicionamiento de la jurisprudencia: el reconocimiento de importantes facultades a la Administración local en relación al otorgamiento de las autorizaciones de vertido a sistema de saneamiento	561
c') Un intento de clarificación: la determinación de la competencia autorizatoria en los diferentes tipos de vertidos indirectos. Reseña de los principales problemas que pueden plantearse	565
d') La necesidad de una solución normativa clara a la cuestión de la competencia autorizatoria sobre los vertidos indirectos	575
B. Los vertidos en aguas subterráneas: la aplicación del criterio de la cuenca hidrográfica a las aguas subterráneas renovables	577
IV.2.2. El autorizatario	581
IV.2.2.1. Los sujetos obligados a obtener la autorización	581
IV.2.2.2. Especialidades de carácter institucional	584
A. Las comunidades de usuarios de vertidos	584
B. Las empresas de vertido	587
IV.3. Los elementos objetivos: la extensión de la autorización de vertido	589
IV.3.1. El ámbito objetivo de la autorización de vertido: las actividades sujetas a autorización	590
IV.3.1.1. La prohibición de realizar vertidos con reserva de autorización (remisión)	590
IV.3.1.2. El supuesto de hecho para la solicitud de autorización: la amplitud de la exigencia de autorización	591
A. Su determinación en el Derecho comunitario	591
B. Su determinación en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas	593

a) El sometimiento a autorización administrativa del "vertido directo o indirecto de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales"	594
b) El sometimiento a autorización administrativa de "toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico"	600
c) La amplitud e indeterminación de la exigencia de autorización previa	602
IV.3.2. La finalidad de la autorización de vertido: la consecución del "buen estado ecológico de las aguas"	603
IV.3.3. La causa de la autorización de vertido: su congruencia con los fines de interés público que la justifican	605
IV.3.4. Los límites a que se sujeta el otorgamiento de la autorización de vertido	606
IV.3.4.1. Los límites cuantitativos y cualitativos (remisión)	606
IV.3.4.2. La obligación de depuración previa	607
IV.3.4.3. El límite temporal: el plazo máximo de vigencia de cinco años	613
IV.3.5. El contenido de la autorización de vertido	617
IV.4. Los elementos formales: el procedimiento de otorgamiento de la autorización de vertido	619
IV.4.1. La competencia para la regulación del procedimiento. El procedimiento como competencia conexa a la que ostentan el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de aguas	621
IV.4.2. La regulación del procedimiento en la normativa estatal	626
IV.4.2.1. La fase de iniciación	627
A. La solicitud de autorización	627
B. La documentación que acompaña la solicitud. En especial, los informes sobre los posibles efectos nocivos para el medio	629
C. Los efectos de la iniciación	640
IV.4.2.2. La fase de tramitación	640
A. La información pública como mecanismo de participación funcional	641
B. La emisión de informes. La función de coordinación administrativa de algunos informes	643
C. El trámite de audiencia y vista	649
IV.4.2.3. La fase de resolución	650
A. El plazo de resolución y el carácter del silencio administrativo. La inadecuación del silencio positivo	653
B. La posibilidad de recurrir la resolución final del procedimiento autorizatorio	663
IV.4.3. Las peculiaridades procedimentales establecidas por las Comunidades Autónomas	664
IV.4.3.1. Las especialidades introducidas por las Comunidades Autónomas con cuencas intracomunitarias	664

A. Las singularidades en relación a los estudios hidrogeológicos	664
B. La introducción de trámites de informe de los órganos autonómicos competentes en materia de pesca	666
C. La atribución de efectos estimatorios al silencio administrativo	666
D. La interposición de un recurso administrativo de alzada con carácter previo al recurso contencioso-administrativo	667
IV.4.3.2. Las especialidades introducidas por las Comunidades Autónomas que carecen de cuencas intracomunitarias con base en otras competencias diferentes a la de aguas	669
IV.4.4. Breve referencia a la regulación del procedimiento administrativo para la obtención de la autorización de vertido en el seno de la Administración local	673
IV.4.5. La articulación del procedimiento de autorización de vertido con otros procedimientos administrativos. En especial, la concesión de aguas	676
IV.4.5.1. La autorización de vertido y la autorizaciones para el establecimiento, modificación o traslado de instalaciones o industrias	677
IV.4.5.2. La autorización de vertido y otras autorizaciones o licencias	677
IV.4.5.3. La autorización de vertido y la concesión de aguas: la necesidad de articulación entre ambas	678
Capítulo V. La autorización de vertido (II): los estándares de contaminación	679
V.1. La modulación de la autorización de vertido a través de su sujeción a estándares de contaminación	679
V.2. Los estándares de contaminación en las autorizaciones de vertidos al dominio público hidráulico. El régimen jurídico de las sustancias contaminantes	685
V.2.1. El régimen jurídico de las sustancias contaminantes de la lista I	687
V.2.1.1. Los vertidos en aguas superficiales	687
V.2.1.2. Los vertidos en aguas subterráneas	693
V.2.2. El régimen jurídico de las sustancias contaminantes de la lista II	693
V.2.2.1. Los vertidos en aguas superficiales	694
V.2.2.2. Los vertidos en aguas subterráneas	697
V.2.3. La posibilidad de vertidos de sustancias contaminantes distintas de las previstas en la lista I y II. Sus límites cualitativos y cuantitativos	698
V.2.4. La regulación específica de los requisitos de los vertidos procedentes de instalaciones de tratamiento	703
V.2.5. La competencia de las Comunidades Autónomas para dictar normas adicionales de protección. La posibilidad de aprobación de normas que establezcan estándares de contaminación más rigurosos	704
V.3. Los estándares de contaminación en las autorizaciones de vertidos al alcantarillado, sistemas colectores y/o instalaciones de depuración	706
V.4. Nuevos horizontes en la ordenación de los estándares de contaminación	710
V.4.1. La instauración del enfoque combinado en el control de los vertidos contaminantes	710

V.4.2. La introducción de cláusulas técnicas en las autorizaciones de vertido: las mejores técnicas disponibles	711
V.4.3. Los acuerdos voluntarios: la evolución hacia fórmulas paccionadas	714
V.4.4. Las nuevas pautas contenidas en el proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico	716
Capítulo VI. La autorización de vertido (III): su eficacia jurídica	719
VI.1. El efecto jurídico típico de la autorización de vertido: el levantamiento de la prohibición relativa de efectuar vertidos directos o indirectos de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico	719
VI.2. La eficacia jurídica de la autorización de vertido frente a la Administración otorgante y el sujeto autorizatario. El carácter continuado de la relación jurídica entablada entre Administración y autorizatario: sus consecuencias jurídicas. La eficacia jurídica de la autorización de vertido frente a terceros	720
VI.2.1. La eficacia jurídica de la autorización de vertido respecto a su destinatario directo: el autorizatario	720
VI.2.1.1. La obligación de cumplimiento del condicionado de la autorización. El carácter vulnerable del título autorizatorio. Las consecuencias del incumplimiento de sus determinaciones	720
VI.2.1.2. La autorización de vertido y la reutilización de aguas depuradas: la sustitución del régimen de concesión administrativa por el de autorización para los titulares de autorizaciones de vertido y la posibilidad de subrogación de los titulares de una concesión de reutilización de aguas en la titularidad de la autorización de vertido de aquellas aguas	723
VI.2.1.3. La autorización de vertido y la responsabilidad civil por daños ambientales: la irrelevancia de la existencia de autorización de vertido a efectos de la exigencia de responsabilidades civiles. La cláusula "sin perjuicio de tercero"	724
VI.2.1.4. La autorización de vertido y la responsabilidad penal: la autorización válida otorgada conforme a la normativa administrativa excluye la responsabilidad penal	726
VI.2.1.5. Las consecuencias jurídicas de la realización de vertidos susceptibles de contaminar el dominio público hidráulico sin autorización administrativa previa	727
A. En el ámbito administrativo	727
B. En el ámbito penal: la configuración de la ausencia de autorización como tipo agravado	728
VI.2.2. La eficacia jurídica de la autorización de vertido frente a la Administración otorgante	729
VI.2.2.1. La Administración Pública como garante de la compatibilidad permanente de la actividad autorizada con el interés público de tutela ambiental. Instrumentos a su alcance	729

A. La revisión de la autorización de vertido	730
B. La revocación de la autorización de vertido	732
C. La explotación de las instalaciones de depuración por el Organismo de cuenca	733
VI.2.2.2. ¿Responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños causados por vertidos autorizados?	734
VI.3. Breve referencia a las autorizaciones de vertido a sistema de saneamiento	736
Capítulo VII. La autorización de vertido (IV): la problemática regularización de los vertidos ilegales. La emergencia de la discutible figura de las autorizaciones provisionales de vertido y la aparición de los Programas de Reducción de la Contaminación	739
VII.1. El problema de la adecuación de los vertidos a la legislación de aguas: la excesiva prolongación de un régimen de provisionalidad	740
VII.1.1. El régimen de adecuación previsto en la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico: su notoria insuficiencia	740
VII.1.2. El régimen de adecuación previsto en la Orden de 23 de diciembre de 1986, por la que se dictan normas complementarias en relación con las autorizaciones de vertido de aguas residuales: la prolongación de un régimen concebido inicialmente con clara vocación de provisionalidad	741
VII.1.3. El régimen de adecuación previsto en el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sobre medidas de regularización y control de vertidos: la continuidad del régimen de regularización establecido en la Orden de 23 de diciembre de 1986	746
VII.1.4. Los nuevos elementos introducidos por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, por la que se modifican diversos preceptos de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, actualmente recogidos en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas: la posibilidad de establecimiento de Programas Reducción de la Contaminación para la progresiva adecuación de las características de los vertidos a los límites que se fijen en la autorización	751
VII.1.5. Algunas iniciativas autonómicas: las previsiones en torno a la regularización de los vertidos en la normativa hídrica catalana y canaria	751
VII.1.5.1. El caso de Cataluña: la reproducción del modelo estatal de regularización en la Orden de 19 de febrero de 1987, por la que se establecen normas complementarias en materia de autorizaciones de vertido de aguas residuales, posteriormente sustituida por el Decreto 83/1996, de 5 de marzo, de medidas de regularización de vertidos de las aguas residuales	752
VII.1.5.2. El caso de Canarias: la previsión de un procedimiento de legalización en el Decreto 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico	755

VII.1.6. La cuestión de la regularización de los vertidos en el caso de los vertidos a sistema de saneamiento: las previsiones de algunas normas autonómicas y de algunas Ordenanzas locales	756
VII.2. La emergencia de una categoría jurídica carente de previsión legal: las autorizaciones provisionales de vertido y su deficiente configuración jurídica	757
VII.3. Los Planes de Regularización y los Programas de Reducción de la Contaminación como ejemplo de pacto entre la Administración y los particulares. Su problemática jurídica	767
VII.3.1. Los Planes de Regularización establecidos por el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sobre medidas de regularización y control de vertidos. Su equivalente en la legislación catalana: los Programas de Descontaminación Gradual. Principales efectos jurídicos	767
VII.3.1.1. Concepto y naturaleza jurídica: su carácter de acuerdos ambientales	767
VII.3.1.2. Efectos: el otorgamiento de autorizaciones provisionales de vertido y la exclusión del régimen sancionador administrativo	768
VII.3.1.3. La discusión en torno a la validez de estos Planes de Regularización o Programas de Descontaminación Gradual	769
VII.3.2. Los Programas de Reducción de la Contaminación previstos en el TRLA como medio para adecuar las características de los vertidos a los límites que en ella se fijen. Los límites de la utilización de esta figura	770
Capítulo VIII. La autorización de vertido (V): su naturaleza jurídica. ¿Autorización o concesión?	773
VIII.1. Autorización administrativa <i>versus</i> concesión administrativa: rasgos definitorios y diferencias	774
VIII.1.1. Las concepciones clásicas: la autorización como acto administrativo de levantamiento de una prohibición general preventiva o como remoción de límites al ejercicio de un derecho preexistente	774
VIII.1.2. La configuración jurídica de la autorización administrativa en el contexto del actual Derecho administrativo: las disfunciones de las teorías iniciales y la crisis del instituto autorizatorio. La pluralidad de concepciones en torno a la autorización administrativa	776
VIII.1.3. La dificultad de deslinde entre la autorización y la concesión administrativa. El carácter pluriforme de las autorizaciones	781
VIII.2. Las características de las autorizaciones de vertido en aguas continentales: un análisis previo y necesario para determinar su naturaleza jurídica	785
VIII.2.1. Las autorizaciones de vertido en aguas continentales como exponente de las autorizaciones ambientales	785
VIII.2.1.1. Las denominadas "autorizaciones ambientales"	786
VIII.2.1.2. Las autorizaciones de vertido como ejemplo paradigmático de autorización ambiental	788

VIII.2.2. Las características generales de las autorizaciones ambientales	789
VIII.2.3. Las características más significativas de las autorizaciones de vertido	791
VIII.2.3.1. Otorgamiento respetuoso con los objetivos de preservación ambiental. El valor prioritario de la protección de la calidad de las aguas	791
VIII.2.3.2. Autorización condicionada: su supeditación al establecimiento de un condicionamiento previo	792
VIII.2.3.3. La subordinación de la actividad autorizada a las modificaciones normativas y a cláusulas técnicas	793
VIII.2.3.4. Autorización que instaura una relación jurídica continuada entre la Administración otorgante y el sujeto autorizatario	794
VIII.2.3.5. Carácter temporal: la limitación del plazo máximo de vigencia a cinco años	796
VIII.2.3.6. Autorización constitutiva: la inexistencia de un derecho preexistente a efectuar vertidos contaminantes. El carácter restringido de las autorizaciones de vertido	796
VIII.2.3.7. ¿Autorización reglada o discrecional? Los elementos discrecionales presentes en las autorizaciones de vertido	798
VIII.3. La naturaleza jurídica de las autorizaciones de vertido: una figura a caballo entre la autorización y la concesión administrativa	802
VIII.3.1. La posición de la doctrina: la diversidad de posicionamientos doctrinales	803
VIII.3.1.1. La consideración de la autorización de vertido como autorización operativa o de trato continuo	803
VIII.3.1.2. La consideración de la autorización de vertido como figura a caballo entre la autorización y la concesión administrativa	804
VIII.3.1.3. La consideración de la autorización de vertido como concesión administrativa	805
VIII.3.1.4. La consideración de la autorización de vertido como licencia a precario	806
VIII.3.2. La posición de la jurisprudencia: la mayoritaria consideración de la autorización de vertido como autorización operativa	808
VIII.3.3. Reflexión final: la autorización de vertido como figura a caballo entre la autorización y la concesión. Su carácter híbrido. La autorización de vertido como cuasiconcesión o autorización-concesional	809
Capítulo IX. La autorización ambiental integrada	813
IX.1. El permiso ambiental integrado instaurado por la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación	814
IX.1.1. Los caracteres generales del permiso ambiental integrado	814
IX.1.2. La necesaria incardinación de los vertidos en el permiso ambiental integrado. La autorización de vertido como parte del permiso ambiental integrado	818

IX.2. Algunos obstáculos para la implantación efectiva del control integrado de la contaminación en España. En particular, el sistema de reparto competencial en materia ambiental entre Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales	820
IX.3. Perspectivas para la integración de los vertidos en el permiso ambiental integrado	827
IX.3.1. Las escuetas pautas ofrecidas por el Derecho comunitario: la exigencia de coordinación interadministrativa	827
IX.3.2. La articulación del permiso ambiental integrado en España. Vías posibles de integración de las autorizaciones de vertido	830
IX.3.3. Una experiencia pionera: la solución adoptada por la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental	836
IX.3.3.1. Objeto, finalidades y ámbito de aplicación	838
A. Objeto: el establecimiento de un nuevo sistema de intervención administrativa de las actividades susceptibles de afectar al medio ambiente	838
B. Finalidades: la integración de autorizaciones y controles sectoriales y la simplificación administrativa	838
C. Ámbito de aplicación	839
IX.3.3.2. Los regímenes de intervención administrativa: su modulación en función de la potencial incidencia ambiental de las actividades	840
A. Las actividades con incidencia ambiental elevada: el régimen de autorización ambiental	840
B. Las actividades con incidencia ambiental moderada: el régimen de licencia ambiental	843
C. Las actividades con incidencia ambiental baja: el régimen de comunicación o licencia de apertura	844
IX.3.3.3. Las medidas de coordinación administrativa utilizadas para la articulación de las competencias de las diferentes Administraciones Públicas. La integración de las autorizaciones de vertido en los procedimientos de autorización ambiental, licencia ambiental y comunicación o licencia de apertura	845
A. Régimen de autorización ambiental	846
B. Régimen de licencia ambiental	847
C. Régimen de comunicación o licencia de apertura	849
IX.3.3.4. Virtualidades y carencias del modelo instaurado por la Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental	850
IX.3.4. La solución prevista en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación	853
IX.3.4.1. La extensión de la autorización ambiental integrada	854
IX.3.4.2. La integración de las autorizaciones de vertido en la autorización ambiental integrada	856
IX.3.4.3. El régimen jurídico de la autorización ambiental integrada	860

A. Competencia de otorgamiento	860
B. Ámbito de aplicación	860
C. Procedimiento de otorgamiento	861
D. Renovación y modificación	863
E. Régimen de impugnación	863
IX.3.4.4. La coordinación de la autorización ambiental integrada con otros mecanismos de intervención ambiental	864
A. Autorizaciones sustantivas de las industrias	864
B. Licencia de actividades clasificadas	865
C. Autorizaciones o concesiones para la ocupación o utilización del dominio público	865
D. Evaluación de impacto ambiental	866
Capítulo X. Las técnicas de incentivo económico: el canon estatal de control de vertidos y los cánones autonómicos de saneamiento	869
X.I. La esfera estatal: el canon de control de vertidos	871
X.1.1 Del canon de vertido al canon de control de vertidos: el fracaso del canon de vertido establecido por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de aguas y su sustitución por el canon de control de vertidos tras la Ley 46/1999, de 13 de diciembre	871
X.1.2. La configuración del canon de control de vertidos en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas	873
X.1.2.1. La naturaleza jurídica del canon de control de vertidos: su configuración como tasa destinada al estudio, control, protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica	873
X.1.2.2. El hecho imponible del canon de control de vertidos: su desvinculación de la autorización de vertido. Su exigibilidad a los titulares de vertidos clandestinos	875
X.1.2.3. La recaudación del canon de control de vertidos: la atribución de su gestión al Organismo de cuenca o a la Administración Tributaria del Estado, en virtud de convenio con aquél	876
X.2. La esfera autonómica: los cánones de saneamiento establecidos por la normativa de algunas Comunidades Autónomas	877
X.3. La esfera local: las tasas de alcantarillado	879
X.4. La compatibilidad del canon estatal de control de vertidos con los cánones o tasas autonómicos y locales	879
Capítulo XI. Los instrumentos de verificación y control: la inspección, el control y las técnicas de información en materia de vertidos	885
XI.1. Los instrumentos de verificación y control: su funcionalidad como medio para comprobar las características del vertido, el cumplimiento de las condiciones de las	

autorizaciones de vertido y el estado del medio receptor. Su vinculación con el ejercicio de la potestad sancionadora	885
XI.2. La inspección y el control directo de las actividades que realizan vertidos. El creciente ejercicio privado de estas funciones: las entidades colaboradoras	886
XI.2.1. Los sujetos intervenientes en la inspección y el control directo	887
XI.2.1.1. El sujeto activo: la competencia para ejercer la inspección y el control de los vertidos	887
A. La Administración competente: la pluralidad de Administraciones competentes	887
B. La externalización de la función de inspección y control: las Empresas colaboradoras de los Organismos de cuenca en materia de control de vertidos	889
XI.2.1.2. El sujeto pasivo: el deber de soportar la inspección y el deber de colaboración	891
XI.2.2. El objeto de la inspección y el control directo	892
XI.3. Otros mecanismos de control: las técnicas de información	893
XI.3.1. Las obligaciones formales y documentales: el censo de vertidos y el deber de llevar determinados libros-registro	893
XI.3.1.1. Las obligaciones formales de la Administración: el Censo de Vertidos	894
XI.3.1.2. Las obligaciones formales de los vertedores: la incorporación por algunas normas autonómicas del deber de llevar libros-registro de cargas contaminantes	900
XI.3.2. Deberes de comunicación: la obligación de comunicar los datos relativos a los vertidos	901
XI.3.3. El establecimiento de sistemas de medición y las redes de vigilancia de la calidad de las aguas. Los programas de seguimiento previstos por 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	902

LAS TÉCNICAS REPRESIVAS Y REPARADORAS

Capítulo XII. El régimen de infracciones y sanciones administrativas en materia de vertidos	907
XII.1. La aplicabilidad de los principios generales de la potestad sancionadora y del procedimiento sancionador	910
XII.2. Las peculiaridades del régimen de infracciones y sanciones administrativas en materia de vertidos	912
XII.2.1. Los sujetos: la Administración competente y los infractores	912

XII.2.1.1. La competencia para la imposición de sanciones administrativas	912
A. En los vertidos directos al dominio público hidráulico	913
B. El solapamiento de competencias sancionadoras en el caso de los vertidos indirectos	913
XII.2.1.2. Los sujetos infractores	914
XII.2.2. Las infracciones administrativas en materia de vertidos	916
XII.2.2.1. Las clases de infracciones administrativas recogidas en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas. Su falta de correspondencia con la tipología de infracciones administrativas recogida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre	917
XII.2.2.2. Las infracciones administrativas en materia de vertidos en la legislación autonómica	918
A. La reproducción de la tipología de infracciones administrativas contenida en la legislación estatal en la normativa hídrica de las Comunidades Autónomas con cuencas intracomunitarias	919
B. La posibilidad de introducción de nuevas infracciones administrativas en materia de vertidos con base en títulos competenciales sectoriales	920
C. Las infracciones administrativas en materia de vertidos en las normas autonómicas reguladoras de los vertidos a sistemas públicos de saneamiento	922
XII.2.2.3. La determinación de infracciones administrativas en las Ordenanzas reguladoras de los vertidos	923
XII.2.3. Las sanciones administrativas en materia de vertidos	924
XII.2.4. Las peculiaridades del procedimiento sancionador	925
XII.2.5. La prescripción de las infracciones y sanciones en materia de vertidos	927
XII.3. La articulación entre las sanciones administrativas y penales en materia de vertidos. El juego del principio de <i>non bis in idem</i>	927
Capítulo XIII. La obligación de reparar el daño causado. La potestad administrativa de determinación y exigencia de responsabilidad por los daños causados al dominio público hidráulico como complemento de la potestad sancionadora en materia de vertidos	931
XIII.1. La determinación y exigencia de responsabilidad en vía administrativa como manifestación de la potestad de autotutela de la integridad material del demanio	932
XIII.2. La relación entre responsabilidad en vía administrativa y potestad sancionadora: la vinculación de la potestad administrativa de exigibilidad de responsabilidad a la comisión de infracciones administrativas	934
XIII.3. La potestad administrativa de determinación y exigencia de responsabilidad por los daños causados al dominio público hidráulico: su régimen jurídico	937

XIII.3.1. Los requisitos para el ejercicio de la potestad administrativa de determinación y exigencia de responsabilidad por los daños causados al dominio público hidráulico: la existencia de un daño antijurídico, el nexo de causalidad y el título de imputación	937
XIII.3.1.1. Los elementos necesarios para el ejercicio de la potestad administrativa de determinación y exigencia de responsabilidad por los daños causados al dominio público hidráulico: la existencia de un daño antijurídico, el nexo de causalidad y el título de imputación	937
XIII.3.1.2. El procedimiento	938
XIII.3.1.3. La prescripción	939
XIII.3.2. La reposición y la reparación	940
XIII.3.3. La ejecutoriedad de la reparación de daños	943
XIII.3.4. La articulación entre la responsabilidad civil del infractor frente a la Administración Pública y frente a los particulares: su compatibilidad	944
XIII.4. Algunas reflexiones en torno a la potestad administrativa de determinación y exigencia de responsabilidad por los daños causados al dominio público hidráulico: ¿un abuso del principio de autotutela?	947
Conclusiones	951
Bibliografía	975
Apéndice de jurisprudencia	1023

AGRADECIMIENTOS

La Tesis Doctoral que se presenta supone la culminación de varios años de investigación, durante los cuales he recibido la ayuda y el apoyo de muchas personas, a las cuales quiero expresar un público y sincero reconocimiento. El primer agradecimiento debe ser para el director de la misma, mi maestro, el profesor Manuel Ballbé Mallol que, en todo momento, me apoyó cuando le manifesté mi inquietud por los temas relacionados con el Derecho Ambiental Administrativo en general y el Derecho de Aguas, en particular, y mi deseo de elaborar una Tesis sobre el régimen jurídico de los vertidos. Con él inicié mi carrera universitaria y mi andadura profesional en el Derecho Administrativo y de él he recibido, no sólo un constante estímulo en la labor docente e investigadora, sino también una paciente dedicación. Por todo ello, es obligación de estricta justicia manifestarle mi gratitud de un modo especial, por su magisterio, por su labor de orientación y consejo, por su ayuda desinteresada y por su paciencia para conmigo.

Al profesor Antoni Milian quiero agradecerle su permanente apoyo y estímulo a mi trabajo desde que en el año 1994 me incorporara al Área de Derecho Administrativo de la Universitat Autònoma de Barcelona, así como la realización de algunas sugerencias y observaciones durante la elaboración del mismo. En él he visto un ejemplo diario del buen hacer universitario, producto de la convergencia de elementos tan importantes en la vida universitaria como la vocación, la dedicación, el rigor y el esfuerzo personal. A la profesora Isabel Pont, la sugerencia del tema y su dedicación a través de la atenta lectura de algunas partes de este trabajo, así como sus constantes ánimos en los momentos de desaliento y nuestras animadas charlas y discusiones en torno a algunos de los puntos oscuros de la actual normativa reguladora de los vertidos y los entresijos de la realidad práctica del tema. A los profesores Joan Amenós y Àngels Orriols, su colaboración desinteresada mediante la paciente lectura de algunos capítulos de esta Tesis y sus fructíferos comentarios. Al profesor Ferran Pons, su apoyo y algunas de sus valiosas observaciones. A la profesora Marta Franch, sus ánimos y su estímulo constante. Al profesor Carles Padrós, su ayuda con algunos materiales bibliográficos. Asimismo, debo transmitir mi agradecimiento a todos y cada uno de los miembros del Área de Derecho Administrativo de la Universitat Autònoma de Barcelona, pues, de un modo u otro, todos ellos han contribuido en algo a que esta Tesis vea la luz.

También quiero agradecer a Silvia Comas y a Carmina Llumà la facilitación de algunos documentos y materiales bibliográficos. Debo hacer extensivo mi reconocimiento a Pau Herráez, jefe del Departamento de Gestión del Dominio Público Hidráulico de la Agencia Catalana del Agua, y a Óscar Castañón, director de la Asesoría Jurídica de la Agencia Catalana del Agua que, en todo momento, y a pesar de sus obligaciones profesionales, han atendido desinteresadamente mis consultas y comentarios y me han facilitado valiosa documentación. Resulta obligado también mencionar la ayuda proporcionada por el personal de la Biblioteca de Ciencias Sociales y del Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universitat Autònoma de Barcelona y de la Biblioteca del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, en especial, por la Sra. M^a Teresa Massas.

Por último, también quiero dar las gracias a mi familia y a mis amigos, por su apoyo incondicional y desinteresado, estando a mi lado en todo momento, con una paciencia infinita y una comprensión sin límites. De manera muy significativa, a mis padres y a mi marido que, aunque ajeno al mundo universitario, en todo momento ha sabido comprender el significado de un trabajo de este tipo. Y especialmente a mi hija Marta que, a pesar de su corta edad, ha soportado pacientemente los fines de semana de reclusión, sobre todo en la última etapa de elaboración de esta Tesis y, aun sin saberlo, me ha dado el ánimo necesario para finalizarla. A ella está dedicada en muestra de mi amor.

ABREVIATURAS

AA.VV.	Autores varios
AN	Audiencia Nacional
Art.	Artículo
Arts.	Artículos
AUE	Acta Única Europea, de 17 de febrero de 1986
BOA	Boletín Oficial de Aragón
BOC	Boletín Oficial de Cantabria
BOCAIB	Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares
BOCAN	Boletín Oficial de Canarias
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOCyL	Boletín Oficial de Castilla y León
BOCMA	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BOLR	Boletín Oficial de La Rioja
BONA	Boletín Oficial de Navarra
BOP	Boletín Oficial de la Provincia
BOPA	Boletín Oficial del Principado de Asturias
BOPC	Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco
BORMU	Boletín Oficial de la Región de Murcia
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC	Código Civil
CE	Constitución Española
Cit.	citado
Coord.	coordinador
Coords.	coordinadores
CP	Código Penal
DIIAA	Decreto catalán 136/1999, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental
Dir.	director
Directiva	

marco de aguas	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
Directiva IPPC	Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, de prevención y control integrados de la contaminación
Dirs.	Directores
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
DOCM	Diario Oficial de Castilla-La Mancha
DOE	Diario Oficial de Extremadura
DOG	Diario Oficial de Galicia
DOGC	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
DOGV	Diari Oficial de la Generalitat Valenciana
DSCD	Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados
DSS	Diario de Sesiones del Senado
EA	Estatuto de Autonomía
Eds.	Editores
EE.AA.	Estatutos de Autonomía
EMSHTR	Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos
IGME	Instituto Geológico Minero
IPPC	Prevención y control integrados de la contaminación
IPTS	Instituto de Prospectiva Tecnológica de Sevilla
LA	Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas
LA 1866	Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866
LA 1879	Ley de Aguas de 13 de junio de 1879
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local
LC	Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas
LIIAA	Ley catalana 3/1998, de 27 de febrero, de la intervención integral de la Administración ambiental
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LMLA	Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de reforma de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas
LPCIC	Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación

LRJAP	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
MTD	Mejores técnicas disponibles
Núm.	Número
OEPCIC	Oficina Europea para la Prevención y el Control Integrados de la Contaminación
OGAU	Oficina de Gestión Ambiental Unificada
PHN	Plan Hidrológico Nacional
PHC	Plan Hidrológico de cuenca
PPHHC	Planes Hidrológicos de cuenca
RAMINP	Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas
RAPA	Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, en desarrollo de los títulos II y III de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas
RBEL	Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales
RDPH	Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los Títulos Preliminar, I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas
Rec.	Repertorio Oficial de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
RPAC	Decreto de 14 de noviembre de 1958, por el que se aprueba el Reglamento de Policía de las Aguas y de sus Cauces
Ss.	Siguientes
TA	Tratado de Amsterdam, de 2 de octubre, de 1997, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados Actos conexos
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TRLA	Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas
TC	Tribunal Constitucional
TCE	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea en la versión consolidada tras la modificación del Tratado de Amsterdam, de 2 de octubre de 1997
TCEE	Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, de 25 de marzo de 1957
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TS	Tribunal Supremo

TSJ	Tribunal Superior de Justicia
TTSSJ	Tribunales Superiores de Justicia
TUE	Tratado de la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992
Vol.	volumen

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Esta tesis tiene por objeto, como se desprende de su título, el análisis de la intervención administrativa sobre los vertidos en aguas continentales, con especial referencia a las técnicas jurídicas empleadas para su prevención y control.

De sobras es conocido el interés que se ha desatado en las últimas décadas en nuestro país y en los países de nuestro entorno por las cuestiones ambientales, fruto de los problemas generados por el desarrollo de la sociedad industrial y de una naciente conciencia ecológica que tiende a reaccionar frente a la situación de degradación ambiental que padecemos -vertidos incontrolados, contaminación atmosférica, contaminación de suelos, gestión inadecuada de los residuos...-. No debe extrañar, por tanto, que la protección del medio ambiente se haya convertido en uno de los objetivos prioritarios. El ámbito de las aguas no es una excepción y ha provocado el nacimiento de un importante cuerpo normativo que disciplina la intervención administrativa sobre este recurso desde una perspectiva de ordenación cualitativa -amén de la de ordenación cuantitativa-. En estos momentos, la protección de la calidad de las aguas se ha convertido en la columna vertebral de nuestro Derecho de Aguas. La calidad de las aguas constituye en la actualidad un valor con sustantividad propia¹. Es lógico, en consecuencia, que la normativa que ha visto la luz estos últimos años, en todos los niveles, esté fuertemente impregnada de consideraciones protecciónistas, siendo escasas, por no decir inexistentes, las disposiciones que no incorporan, de uno u otro modo, estas previsiones. La perspectiva ambiental inunda sus preceptos y se traduce en un buen número de manifestaciones concretas. En unos casos, constituye el objeto directo de la norma. En otros, está subyacente y aflora al hilo de la regulación de determinadas materias puntuales, modulándola, condicionándola, matizándola...

Este interés creciente por la protección de la calidad de las aguas se justifica por ser éste un recurso natural de extraordinaria importancia, no sólo para el desarrollo de la vida, sino también para el propio crecimiento económico, como elemento imprescindible en la industria, la agricultura, la ganadería... Por ello, 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, por una parte, y crecimiento económico, por otra, en aras a materializar el denominado desarrollo sostenible o, en términos de nuestra CE, la utilización racional de los recursos naturales. En este contexto debe situarse la problemática de los vertidos, que constituyen la causa fundamental y más generalizada de la alteración de los recursos hídricos². No resulta difícil corroborar esta afirmación. Basta echar una mirada a nuestro alrededor para comprobar la preocupante situación en que se encuentran nuestros recursos hídricos, como consecuencia de los vertidos masivos de sustancias, muchas de ellas de alto poder contaminante, que, procedentes de actividades industriales o de las propias

¹MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad de las aguas", en su libro *Derecho de Aguas*, Madrid, Civitas, 1997, p. 339.

²Así lo pone de manifiesto MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, p. 339.

redes de alcantarillado municipales, y a causa de una insuficiente o, en muchos casos inexistente, depuración y de una deficiente labor de control por parte de los poderes públicos, se han convertido en el mayor agente potencial de contaminación de las aguas³.

La intención de este trabajo es llevar a cabo un estudio en profundidad del régimen jurídico de los vertidos y, en particular, de la labor de prevención y corrección reservada a la Administración para eliminar o, siquiera, minimizar los riesgos que para la calidad de las aguas se deriven de tan perjudicial actividad. Las peculiaridades características de los vertidos, su potencial contaminante y los riesgos que llevan aparejados, no sólo para la vida humana, sino también para la vida animal y vegetal y para el propio desarrollo de determinadas actividades como la agrícola, exigen un control decidido de los mismos para limitar, en la medida de lo posible, sus efectos nocivos, partiendo ya de la base de que será imposible su completa eliminación, por cuanto dicha decisión condenaría a una importante paralización de la actividad industrial. De lo que se trata, en definitiva, es de dotar a la Administración de una amalgama de instrumentos de intervención que le permitan, con carácter previo a la realización del vertido, su control a través de mecanismos de índole preventiva -fundamentalmente, la autorización administrativa de vertido-, así como la comprobación del cumplimiento de las obligaciones que se derivan del ordenamiento jurídico y de las propias imposiciones realizadas por la Administración en el acto autorizatorio. Estos instrumentos se complementarían con aquellas otras técnicas correctoras, de carácter represivo y reparador, que permitirían reaccionar frente a eventuales incumplimientos de las obligaciones condicionantes del vertido -es el caso del régimen sancionador- o exigir la reparación de los daños causados a las aguas. La oportuna utilización de estos mecanismos permitirá encontrar el necesario equilibrio entre desarrollo económico, por una parte, y protección de la calidad de los recursos hídricos, por otra, materializándose así el mandato constitucional a los poderes públicos de velar "por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva"⁴.

La elección de este tema obedece a varias razones. En primer lugar, a pesar de ser la materia de las aguas una de las que gozan en nuestro Derecho administrativo de más larga y fructífera tradición, no ha sido hasta tiempos recientes cuando se ha desatado la preocupación por los aspectos de su protección cualitativa. Tradicionalmente, los estudios de la doctrina administrativista sobre aguas vinieron centrándose, como hacía la propia normativa, en la estricta gestión del recurso, esto es, en la regulación de los aprovechamientos y en los poderes de intervención reservados a la Administración, apareciendo el tema de la calidad sólo colateralmente. Afortunadamente, la incorporación de consideraciones ambientales en el art. 45 CE y, sobre todo, nuestra adhesión a las Comunidades Europeas en el año 1986, con la consiguiente obligación de asunción del acervo comunitario, en cuyo seno se hallan un buen número de Directivas destinadas a

³MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "La Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985: análisis institucional", en GALLEGO ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., *El Derecho de Aguas en España*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1986, p. 534.

⁴Art. 45.2 CE.

proteger los recursos hídricos, han dado un giro radical a esta cuestión. La atención normativa y doctrinal por estos temas se ha incrementado notablemente en los últimos años. Son ya muchos los trabajos sobre la calidad de las aguas que han ido publicándose, tanto monografías como artículos publicados en revistas especializadas de nuestra disciplina. Ahora bien, a pesar de ser abundantes estos trabajos, no hemos encontrado ningún estudio dedicado íntegramente al estudio global del régimen jurídico de los vertidos, aun cuando son encomiables algunas publicaciones al respecto. Destacamos, así, diversos trabajos de los profesores Antonio EMBID IRUJO⁵, Pedro DE MIGUEL GARCÍA⁶, Antonio FANLO LORAS⁷, Ramón MARTÍN MATEO⁸, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER⁹ y

⁵EMBID IRUJO, A., "Principios generales sobre el ordenamiento jurídico-administrativo de la calidad de las aguas", en el libro por él dirigido *La calidad de las aguas*, Madrid, Civitas, 1994, pp. 23-45; "La protecció de les aigües continentals", en AAVV, *Estudis de Dret Ambiental*, Barcelona, Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya, 1995, pp. 151-175; "Los servicios públicos del agua: su problemática jurídica con atención especial al abastecimiento y la depuración de las aguas residuales", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, 1996, pp. 11-61; "La utilización racional de las aguas y los abastecimientos urbanos. Algunas reflexiones", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 10, 1997, pp. 209-219; "La evolución del derecho de aguas y las características de la actual problemática del agua", en el libro por él dirigido *El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Madrid, Civitas, 1998, pp. 25-96; y "Evolución del Derecho y de la política del agua en España", en *Revista de Administración Pública*, núm. 156, 2001, pp. 59-99.

⁶DE MIGUEL GARCÍA, P., "Contaminación y calidad de aguas continentales: el Derecho Español ante la normativa de la Comunidad Económica Europea", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 35, 1982, pp. 581-611.

⁷Vid. especialmente, las siguientes publicaciones: "Obras hidráulicas de saneamiento y depuración", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 266, 1995, pp. 277-354; "Obras hidráulicas de saneamiento y depuración", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Las obras hidráulicas*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 125-217; "Dominio público hidráulico y saneamiento de aguas residuales", en ESTEVE PARDO, J. (coord.), *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*, Madrid, Civitas, 1996, pp. 303-352; "La protección de las aguas", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 153, 1997, pp. 18-36; y "La protección de la calidad de las aguas en el ordenamiento jurídico español: algunas consideraciones en relación con el régimen jurídico de los vertidos", en SOSA WAGNER, F. (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo III, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2000, pp. 3517-3541

⁸Del profesor MARTÍN MATEO mencionamos, en particular, su *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I y vol. II, Madrid, Trivium, 1991 y 1992, respectivamente, así como su artículo "El ordenamiento hídrico en la Comunidad Valenciana", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1993, y su ponencia "Evolución del régimen de tutela ambiental de las aguas continentales", presentada en las XI Jornadas de Derecho de Aguas, celebradas en la Universidad de Zaragoza durante los días 14 a 16 de marzo de 2001, pp. 1-12, trabajos en los que realiza algunas reflexiones interesantes sobre el régimen jurídico de los vertidos.

⁹Destacamos especialmente los siguientes trabajos del profesor S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: "Reflexiones sobre la calidad de las aguas en el ordenamiento jurídico español", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 65, 1990, pp. 5-15; "Reflexiones sobre la calidad de las aguas", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 6-7, 1995, pp. 11-77; "La calidad de las aguas", en su libro "Derecho de Aguas", cit., pp. 307-370; "Reflexiones sobre la problemática actual de la gestión de las aguas", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Gestión del agua y medio ambiente*, Madrid, Civitas, 1997, pp. 21-55; "Acotaciones sobre el 'nuevo' derecho de aguas", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 101, 1999, pp. 5-23; y "Desarrollo sostenible y recursos hidráulicos. Reflexiones en el entorno de la reciente Directiva estableciendo un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas", en *Revista de Administración Pública*, núm. 153, 2000, pp. 27-40.

Santiago MUÑOZ MACHADO¹⁰, que constituirán un referente constante en el desarrollo de esta investigación y el libro de Íñigo SANZ RUBIALES, *Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico*. Constituye éste un trabajo pionero y muy meritorio por su planteamiento, que aborda exclusivamente, como puede fácilmente desprenderse de su título, la problemática de los vertidos en aguas subterráneas, que presentan peculiaridades propias, alejadas del supuesto más frecuente de realización de vertidos en las aguas superficiales, por lo que, a pesar de su calidad y de constituir un punto de referencia fundamental, no realiza un tratamiento completo de la materia. Asimismo, no podemos dejar de mencionar el libro, recientemente publicado, al tiempo de cerrar esta investigación, de Beatriz SETUÁIN MENDÍA, *El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico*. Esta excelente monografía, aun centrada en el régimen jurídico del saneamiento, dedica todo un capítulo -el IV- al análisis de la intervención pública en el control del vertido de las aguas residuales, como actividad subsiguiente al saneamiento, centrándose en la actividad autorizatoria y la actividad correctora de la Administración Hidráulica, además de incluir otras referencias puntuales a los vertidos al hilo del desarrollo de otros capítulos. Sin ocultar la calidad de este trabajo y algunas de sus sugerentes reflexiones, sobre las cuales tendremos ocasión de volver durante el desarrollo de esta investigación, tampoco acomete la autora, como ella misma reconoce¹¹, un estudio completo del régimen jurídico de los vertidos. La inexistencia de un tratamiento doctrinal dedicado íntegramente y globalmente al análisis del régimen jurídico de los vertidos, a pesar de los meritorios trabajos reseñados, constituyó en su momento un factor fundamental para centrar en esta materia esta Tesis.

En segundo lugar, otra de las razones que justificó, en su momento, la elección de este tema fue su interés desde una perspectiva jurídica, dados los numerosos cambios normativos acontecidos en los últimos años, tanto a nivel internacional y comunitario, como a nivel interno. En poco más de cuatro años han visto la luz importantes convenios internacionales en esta materia. Destacamos especialmente la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 21 de mayo de 1997 y el Convenio de Albufeira, de 30 de noviembre de 1998, sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas. En el seno de la Comunidad Europea hemos asistido a un proceso de renovación sustancial de la ordenación cualitativa de las aguas, principalmente a través de la aprobación 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 aguas¹², cuya propuesta inicial data del año 1997. Con esta Directiva se abren nuevos horizontes para la regulación de los vertidos que el Estado español se verá obligado a incorporar con motivo de su transposición a nuestro ordenamiento jurídico. Y a nivel interno, son muchas las

¹⁰MUÑOZ MACHADO, S., "Contaminación y medio ambiente: Derecho hidráulico español y comunitario", Tercera Ponencia, VII Congreso Nacional de Comunidades de Regantes, Badajoz, mayo de 1991, pp. 1-80.

¹¹SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico*, Valladolid, Lex Nova, 2002, p. 521.

¹²DOCE L núm. 327, de 22 de diciembre de 2000.

normas que, recientemente, se han aprobado en materia de vertidos y que han introducido novedades significativas en esta materia. Por lo que respecta a la normativa estatal, debemos situar a la cabeza la reforma de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas¹³, a través, de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre¹⁴, con una trascendencia enorme para la regulación de los vertidos, toda vez que uno de los objetivos principales de esta reforma es, precisamente, profundizar y perfeccionar los mecanismos de protección de la calidad de las aguas y, en particular, establecer una regulación mucho más estricta de las autorizaciones de vertido, para que éstas puedan constituir un instrumento verdaderamente eficaz en la lucha contra la contaminación de las aguas continentales. Asimismo, han visto la luz los Planes Hidrológicos de cuenca, a través del Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio¹⁵ y el Plan Hidrológico Nacional, a través de la Ley 10/2001, de 5 de julio¹⁶. Y, en materia de vertidos, particularmente importante es el Real Decreto 995/2000, de 2 de junio¹⁷, que fija objetivos de calidad para determinadas sustancias contaminantes y modifica el RDPh, así como la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación¹⁸. En relación a la normativa autonómica hemos asistido a una eclosión de normas sobre saneamiento y depuración de aguas residuales. Son muchas las Comunidades Autónomas que han aprobado leyes de este tipo. Por citar las más recientes, en el año 2000, La Rioja¹⁹ y Murcia²⁰; en el año 2001, Galicia²¹; y, en el año 2002, Cantabria²². Asimismo, progresivamente, va incrementándose el número de Comunidades Autónomas que ha aprobado específicamente normas reguladoras de los vertidos. Citamos, por ejemplo, Madrid²³, Murcia²⁴ y Asturias²⁵. Este crecimiento vertiginoso de la normativa, que tendrá continuidad en los próximos años, hacia necesario, a nuestro entender, una investigación

¹³BOE núm. 189, de 8 de agosto de 1985; rectificación de errores en BOE núm. 243, de 10 de octubre de 1985.

¹⁴BOE núm. 298, de 14 de diciembre de 1999.

¹⁵BOE núm. 191, de 11 de agosto de 1998.

¹⁶BOE núm. 161, de 6 de julio de 2001.

¹⁷BOE núm. 147, de 20 de junio de 2000.

¹⁸BOE núm. 157, de 2 de julio de 2002.

¹⁹Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales (BOLR núm. 135, de 31 de octubre de 2000).

²⁰Ley 3/2000, de 12 de julio, reguladora del saneamiento y depuración de aguas residuales (BORMU núm. 175, de 29 de julio de 2000).

²¹Ley 8/2001, de 2 de agosto, de protección de la calidad de las aguas de las rías de Galicia y de ordenación del servicio público de depuración de aguas residuales urbanas (DOG núm. 161, de 21 de agosto de 2001).

²²Ley 2/2002, de 29 de abril, de saneamiento y depuración de las aguas residuales de la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOC núm. 86, de 7 de mayo de 2002).

²³Ley 10/1993, de 26 de octubre de 1993, de vertidos industriales al sistema integral de saneamiento (BOCM, núm. 269, de 12 de noviembre de 1993).

²⁴Decreto 16/1999, de 22 de abril, sobre vertidos de aguas residuales industriales al alcantarillado (BORMU núm. 97, de 29 de abril de 1999; corrección de errores en BORMU núm. 136, de 16 de junio de 1999).

²⁵Ley 5/2002, de 3 de junio, sobre vertidos de aguas residuales industriales a los sistemas públicos de saneamiento (BOPA núm. 137, de 14 de junio de 2002).

actualizada sobre esta materia que tuviese en cuenta los últimos hitos normativos y que permitiese clarificar el régimen jurídico aplicable a los vertidos.

En tercer lugar, consideramos que el tema de la protección de la calidad de las aguas y, en particular, las técnicas y formas de intervención administrativa sobre los vertidos es interesante, por cuanto nos permitirá profundizar en el análisis de algunos de los principales instrumentos del ordenamiento jurídico-administrativo y de sus características. Así, el análisis de la intervención administrativa sobre los vertidos constituye una excelente ocasión para reflexionar sobre instituciones clásicas del Derecho administrativo, utilizadas comúnmente por el Derecho ambiental, como la prohibición, la autorización, la sanción..., aportando las últimas tendencias evolutivas, al tiempo que se cuestionan otras, como la tradicional clasificación de los usos del dominio público hidráulico, la oposición entre autorización y concesión administrativa como categorías jurídicas radicalmente separadas o la figura de la autorización provisional. Consideramos, por tanto, que esta Tesis no constituye única y exclusivamente un trabajo incardinable en el Derecho de aguas, o más concretamente, en el Derecho ambiental de aguas, sino que es también un estudio en el que, con motivo del análisis de las formas de intervención administrativa sobre los vertidos, se examinan algunas de las instituciones fundamentales de nuestro Derecho administrativo. En especial, el análisis de la autorización administrativa de vertido y, en particular, el de su naturaleza jurídica, constituirá una excusa perfecta para abordar los nuevos perfiles del instituto autorizatorio en el contexto de la actual realidad económica, social y ambiental, que lo alejan sustancialmente de su acepción clásica, difuminando las fronteras separativas con la concesión administrativa que, tradicionalmente, se habían venido marcando en nuestra doctrina y jurisprudencia.

A esta situación se añadían otros factores que estimulaban aún más nuestro interés por realizar un estudio de las técnicas y formas de intervención administrativa en materia de vertidos. Por una parte, la lectura del libro dirigido por el profesor Antonio EMBID IRUJO *La calidad de las aguas*²⁶, publicado en el año 1994, y que recogía una parte de las ponencias y comunicaciones presentadas en las IV Jornadas sobre Derecho de Aguas, organizadas por el Seminario Permanente de Derecho del Agua de la Universidad de Zaragoza, suscitó nuestro interés por la temática de la protección de la calidad de las aguas. Asimismo, la denuncia realizada por los profesores Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER y Antonio FANLO LORAS sobre la inexistencia de un tratamiento monográfico de los vertidos en nuestra doctrina administrativista²⁷, constituyó un acicate fundamental para tomar la decisión de elaborar un estudio sobre su régimen jurídico-administrativo.

²⁶EMBID IRUJO, A. (dir.), "La calidad de las aguas", *cit.*

²⁷MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Reflexiones...", *cit.*, ha denunciado la inexistencia en los numerosos trabajos sobre la calidad de las aguas que se han publicado con posterioridad a la LA, de un "análisis institucional del régimen jurídico de los vertidos" y ha señalado esta carencia "con la esperanza que pueda ser cubierta" (p. 45). Más recientemente, en su artículo "La calidad de las aguas", recogido en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, pp. 339-340, ha reiterado estas consideraciones. También FANLO LORAS, A., "La protección...", en SOSA WAGNER, F. (coord.), "El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo", tomo III, *cit.*, p. 3519, ha advertido de la necesidad de un tratamiento monográfico urgente de la autorización de vertidos. La carencia de un estudio de este tipo ha sido puesta de relieve, recientemente, por SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 521-522.

Por otra, el deterioro progresivo del estado de nuestros recursos hídricos, como consecuencia de un uso del todo irresponsable e incontrolado, así como el acontecimiento de algunos episodios graves de contaminación en nuestro país, a causa de la realización de vertidos contaminantes, que han ido sucediéndose en el tiempo (por ejemplo, el vertido en Aznalcóllar o, más recientemente, los vertidos de mercurio al río Ebro), sin encontrar una adecuada y eficaz reacción por parte de los poderes públicos para atajar el problema, acabaron de configurar nuestra sensibilización para con este tema. Fue decisiva en este punto la lectura del contenido del Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales (1995-2005)²⁸. La denuncia del deficiente tratamiento jurídico de los vertidos, trayendo a colación cifras realmente sorprendentes, por no decir frustrantes, en torno al volumen de vertidos autorizados en comparación con los efectivamente realizados, continuó abriendo el camino que desde hacía algún tiempo nos proponíamos iniciar. Ello, unido a las voces que desde la Administración Hidráulica catalana, representada en algunos de sus funcionarios, se quejaban de la extrema inseguridad jurídica que se derivaba de la regulación de los vertidos contenida en la legislación de aguas, al tiempo que reclamaban la realización de algún trabajo doctrinal al respecto que les ayudase en su difícil labor de aplicación diaria de una normativa que presentaba enormes defectos, vacíos, indefiniciones y discordancias y que dificultaba su efectividad práctica, acabó de decantarnos por la realización de un trabajo dedicado íntegramente al régimen jurídico de los vertidos.

La suma de todas estas circunstancias demandaba y justificaba, a nuestro entender, la realización de una amplia, detallada, sistematizada y actualizada investigación sobre uno de los temas más importantes relacionados con la protección de la calidad de los recursos hídricos en la actualidad: el de los vertidos, que constituyen una de las principales formas de contaminación de las aguas.

A continuación presentaremos la estructura de esta Tesis. Consideramos oportuno, sin embargo, realizar algunas advertencias previas sobre su objeto.

En primer lugar, esta investigación se centra en el estudio de las técnicas de intervención administrativa sobre los vertidos en aguas continentales²⁹. Excluimos, por tanto, el análisis del régimen jurídico de los vertidos realizados en aguas marinas. Si bien inicialmente nos planteamos la conveniencia de realizar un tratamiento integral de los vertidos, tanto los realizados en el dominio público hidráulico, como en el dominio público marítimo-terrestre, la separación entre la regulación de ambos sectores demaniales en nuestro ordenamiento jurídico -como normas de cabecera, el TRLA y la LC-, a pesar de que inicialmente no fuera así y tampoco lo sea en el Derecho comunitario, por resultar de aplicación muchas de las Directivas comunitarias, tanto a las aguas continentales como a las marítimas, el diferente sistema de distribución competencial, la existencia de normas diversas y peculiaridades propias en uno y otro caso, nos ha aconsejado centrar nuestro estudio únicamente en los vertidos en aguas continentales. Esta opción no puede ocultar el evidente interés que

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

²⁹ La Directiva marco de aguas define las "aguas continentales" como "todas las aguas quietas o corrientes en la superficie del suelo y todas las aguas subterráneas situadas hacia tierra desde la línea que sirve de base para medir la anchura de las aguas territoriales" [art. 2.3]).

suscitan en la actualidad los vertidos al mar, por la enorme riqueza jurídica que plantean, así como por el progresivo acercamiento entre ambos regímenes jurídicos, máxime cuando deba acometerse en nuestro país la transposición de la Directiva marco de aguas. Dejamos, sin embargo, su estudio para mejor ocasión.

Por lo tanto, en esta investigación vamos a tratar exclusivamente de los vertidos en aguas continentales, sin desconocer las zonas de frontera que pueden derivarse de las condiciones geográficas y que el derecho tiene que reflejar³⁰ y sin perjuicio de que puedan efectuarse algunas referencias a los vertidos regulados en la LC al hilo de la exposición, para comparar las regulaciones o tener en cuenta algunas de las soluciones allí previstas que puedan ser útiles en el análisis que nos ocupa. Para ser más correctos, vamos a centrarnos, no únicamente en los vertidos realizados en las aguas continentales, como recurso líquido, sino en el conjunto del dominio público hidráulico. De todos es conocida la opción de demanialización seguida por el legislador en el año 1985, en la LA. En la actualidad, el art. 2 TRLA extiende la declaración de dominio público hidráulico del Estado a las aguas continentales, tanto las superficiales como las subterráneas renovables con independencia del tiempo de renovación; a los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas; a los lechos de los lagos y lagunas y los de los embalses superficiales en cauces públicos; a los acuíferos subterráneos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos; y a las aguas procedentes de la desalación de agua de mar una vez que, fuera de la planta de producción, se incorporen a cualquiera de los elementos señalados en los apartados anteriores. En estas coordenadas, la protección de la calidad de las aguas exige fijarnos, no sólo en los vertidos realizados propiamente en el recurso, sino también en los realizados en su entorno físico, habida cuenta que pueden provocar la contaminación de las aguas³¹.

En segundo lugar, en este trabajo vamos a realizar un estudio jurídico íntegro de los vertidos. De ahí que nos refiramos tanto a los vertidos realizados directamente en el dominio público hidráulico como a los efectuados en instalaciones de saneamiento -alcantarillado, sistemas colectores y/ o instalaciones de depuración de aguas residuales-. A ambos tipos de vertidos alude el TRLA, al prohibir la realización tanto de vertidos directos como 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 [art. 100 TRLA (ex art. 92 LA, modificado por LMLA)]. Ambos

³⁰ Así lo advierte EMBID IRUJO, A., "Principios generales...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "La calidad de las aguas", *cit.*, p. 24, que pone de manifiesto que "*la protección de los tramos finales de los ríos, de los barrancos y torrenteras que van a desembocar inmediatamente en el mar, la contemplación de los Deltas, la regulación de los acuíferos subterráneos que lindan o se comunican con el mar, presenta esa característica fronteriza que hace que puedan existir regulaciones tanto en la normativa típica de las aguas continentales, la Ley de Aguas (...) como en la de las aguas marinas, Ley de Costas (...) que contemplen la protección de un tipo de aguas (las continentales) en función de las afecciones que, quizás, puedan producirse en el otro, las marinas*" (p. 24).

³¹ EMBID IRUJO, A., "Principios generales...", en el libro por él dirigido "La calidad de las aguas", *cit.*, pp. 24-25, advierte de la necesidad de considerar en la protección de las aguas continentales tanto el recurso como su entorno físico, en los lugares por donde discurre o se puede encontrar formando una unidad inseparable (como cauces, embalses, lagos...) o en los terrenos vecinos a ellos en los cuales la práctica de determinadas actuaciones puede afectar al recurso o a su próximo entorno inseparable.

requieren, por tanto, autorización administrativa con carácter previo a su realización. Esta mención a los vertidos indirectos no puede ocultar, sin embargo, que la regulación de los vertidos contenida en el TRLA, salvo algunas referencias menores, está pensando fundamentalmente en los vertidos realizados al dominio público hidráulico -con la extensión que ya hemos señalado y que incluye, como ya sabemos, entre otros, los vertidos realizados en aguas superficiales y en aguas subterráneas-. Ahora bien, siendo ello cierto, creemos que nuestro estudio no puede ceñirse exclusivamente al examen del régimen jurídico de los vertidos efectuados en el dominio público hidráulico, una vez sometidos a las correspondientes actuaciones de depuración, aun cuando sea éste un tema predominante en este trabajo. Un examen del régimen jurídico de los vertidos requiere atender también a las singularidades que presentan los vertidos realizados a sistema de saneamiento, esto es, los vertidos realizados al alcantarillado, sistemas colectores y/o instalaciones de depuración. Y ello por diversas razones. En primer lugar, por su importancia cuantitativa. Según datos extraídos del Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales, en España se producen más de 300.000 vertidos puntuales a las aguas, tanto superficiales como subterráneas, de los que aproximadamente 240.000 se efectúan a través de las redes urbanas de saneamiento. Por lo tanto, el 80% de los vertidos realizados en nuestro país son vertidos indirectos realizados a sistema de saneamiento. En segundo lugar, por su elevada capacidad contaminante. Este tipo de vertidos procedentes de las redes de saneamiento local, han supuesto y aún continúan suponiendo -aunque en menor medida, como consecuencia de las actuaciones de depuración que se están haciendo en nuestro país a raíz de la aplicación de la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas³²- una amenaza extremadamente negativa para la calidad de nuestros recursos hídricos³³. En tercer lugar, por la rica y honda problemática jurídica que plantean. La inexistencia de una regulación normativa básica estatal clara, precisa y exhaustiva al respecto, unida a la enorme problemática competencial que han venido desatando este tipo de vertidos, a causa de la concurrencia de competencias de diferentes Administraciones Públicas sobre los mismos -y no sólo de la Administración Hidráulica- han convertido esta materia en un terreno poroso y movedizo, plagado de inseguridades y dudas que dificultan enormemente la tarea del aplicador del Derecho. Por último, no pueden olvidarse las normas autonómicas que últimamente están apareciendo con el objeto de regular estos vertidos que tan extraordinaria polémica, no únicamente de carácter competencial, han venido planteando en los últimos años. Así, por ejemplo, y por citar la más reciente, la Ley de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias 5/2002, de 3 de junio, sobre vertidos de aguas residuales industriales a los sistemas públicos de saneamiento. Estas normas no pueden dejar de ser analizadas en el marco de una investigación sobre los vertidos como la que nos proponemos realizar. De ahí que no creamos conveniente evadir la cuestión de los vertidos a sistema de saneamiento, aunque lo cierto es que nuestro estudio va a centrarse en mayor medida en los vertidos

³²DOCE L núm. 131 , de 30 de mayo de 1991.

³³Así lo ponen de relieve, por ejemplo, FANLO LORAS, A., "La protección...", en SOSA WAGNER, F. (coord.), "El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo", tomo III, *cit.*, p. 3536, y SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 393-394.

realizados al dominio público hidráulico, ampliamente regulados en el TRLA y sus reglamentos de desarrollo.

En tercer lugar, no es la intención de este trabajo llevar a cabo un estudio de otras cuestiones íntimamente conectadas con los vertidos, pero que gozan de entidad propia y de un régimen jurídico particularizado. Así, no vamos a realizar un estudio exhaustivo y completo del servicio público de saneamiento de aguas residuales³⁴, sin perjuicio de que por la íntima vinculación existente entre el saneamiento y los vertidos, sea necesario traerlo a colación en algunas ocasiones. Antes bien, nuestro objeto de análisis va a ser precisamente el de la actividad de vertido, es decir las evacuaciones realizadas, ya sea a sistema de saneamiento - alcantarillado, sistemas colectores y/o instalaciones de depuración-, ya sea al dominio público hidráulico, atendiendo sobre todo a éstas últimas, como actividad subsiguiente al saneamiento e indisolublemente ligada al mismo, habida cuenta que en nuestro ordenamiento jurídico, como tendremos ocasión de comprobar, la autorización de vertido se condiciona a la previa depuración. No vamos a entrar, sin embargo, en las actividades de ejecución del saneamiento de aguas residuales -la acción planificadora, de construcción de infraestructuras...-, ampliamente estudiadas por Beatriz SETUÁIN MENDÍA, en el libro ya mencionado y al que ahora nos remitimos. Ello no obsta para que en reiteradas ocasiones deba ser traído a colación el saneamiento, sobre todo en orden a determinar las competencias que corresponden a los diferentes poderes públicos en materia de vertidos y al hilo del examen de la normativa, tanto estatal como autonómica al respecto.

Tampoco va a abordar este estudio otras dos cuestiones estrechamente ligadas. Nos referimos, por un lado, a la reutilización de las aguas residuales una vez depuradas y, por otro, a la cuestión de la gestión de los lodos generados en los procesos de depuración. En relación a la primera, lo cierto es que la intervención administrativa de control de los vertidos contaminantes pretende disminuir sus efectos nocivos, reduciendo los riesgos que llevan aparejados, con el fin último de que las aguas que los reciben puedan volver a ser reutilizadas para otros usos. Esta cuestión, de extrema importancia, máxime en un país como el nuestro en el que reina la escasez del recurso y cada vez se hace más patente la necesidad de acudir a nuevas fórmulas de generación de recursos hídricos para incrementar sus disponibilidades, como la reutilización y la desalación, desborda con creces nuestras pretensiones y no estamos en situación de encararla. Por ello, y una vez más, sin perjuicio de algunas referencias ineludibles al hilo de la exposición, no vamos a abordarla directamente³⁵. Respecto de la segunda, es evidente que la depuración que se impone a los

³⁴Nos remitimos al excelente libro, ya citado, de SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit., in totum*.

³⁵No existe ninguna monografía dedicada exclusivamente a la reutilización de aguas residuales desde el punto de vista jurídico. Sí existen, sin embargo, algunos estudios jurídicos destacables a los que nos remitimos: EMBID IRUJO, A., "Reutilización y desalación de aguas. Aspectos jurídicos", en el libro por él dirigido *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*, Madrid, Civitas, 2000, pp. 113-158; FULLANA SERRA, V., "Aguas residuales y regadíos: depuración de vertidos y reutilización", tercera ponencia, VIII Congreso Nacional de Comunidades de Regantes, Castellón, junio de 1994; GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., *El uso del agua por las Administraciones Locales*, Barcelona, Cedecs, 2000, en especial, pp. 122-139; y MARTÍN MATEO, R., "Situación actual y perspectivas futuras de la reutilización de aguas residuales como una fuentes de recursos hidráulicos", en *Ingeniería del Agua*, vol. 3, núm. 1, 1996, pp. 69-78.

vertidos como condición previa para su autorización ha originado una problemática importante, cual es el tratamiento que debe darse a los fangos resultantes de los procesos de depuración, de alto poder contaminante y cuyo vertido al medio acuático, cuestión lógica por otra parte, está prohibido. La riqueza de perfiles jurídicos de esta problemática requeriría un amplio tratamiento individualizado que excedería el objetivo planteado en este trabajo. Además, este vacío ha sido ya cubierto en nuestra doctrina con el libro de RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., *Derecho ambiental integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destino*, publicado en el año 2001³⁶, en el que se analiza con el máximo rigor esta cuestión. A dicho estudio nos remitimos.

Por último, se excluye un análisis de la intervención administrativa sobre los vertidos a nivel comparado, sin perjuicio de que se incluyan algunas referencias menores a lo largo del desarrollo de este trabajo. Esta exclusión se debe a la multitud de factores que intervienen en la configuración del régimen jurídico de protección de la calidad de las aguas en cada sistema jurídico, dadas las peculiaridades que presenta este recurso en los diferentes países y la diferente organización administrativa y técnicas de intervención con que se acomete su ordenación. Por otra parte, debemos poner de relieve la suficiente entidad de la investigación centrada en nuestro ordenamiento jurídico, sobre todo al hilo de las últimas novedades normativas.

Éstos son, pues, los términos por los cuales va a discurrir el desarrollo de esta investigación y que enmarcarán la materia objeto de estudio. Para ello, esta Tesis consta de tres partes diferenciadas. En la primera, de carácter más introductorio y que consta de dos capítulos, se realiza una aproximación al tema de la contaminación de las aguas continentales y de los vertidos, que incluye tanto el análisis de las bases fácticas de esta problemática que justificará su tratamiento jurídico (capítulo I), como el examen del concepto, naturaleza jurídica y clases de vertidos a la luz de la normativa vigente y de la interpretación de la jurisprudencia (capítulo II).

La segunda parte, que consta de tres capítulos, está consagrada al estudio del marco jurídico aplicable a los vertidos en aguas continentales. Para ello, partimos, en el capítulo I, del análisis del ordenamiento internacional y comunitario en esta materia, centrándonos especialmente en este último. Continuamos, en el capítulo II, con el estudio de la distribución competencial entre Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales, para finalizar, en el capítulo III, con la exposición de la actual normativa reguladora de los vertidos en el ordenamiento jurídico español, remontándonos también a sus antecedentes históricos más inmediatos.

La tercera parte, integrada por trece capítulos, está centrada de forma específica en las técnicas de intervención administrativa sobre los vertidos en aguas continentales en el ordenamiento jurídico español. Con carácter previo al análisis individualizado de los principales instrumentos de intervención administrativa en este campo, al que destinamos los capítulos II a XIII, dedicamos el capítulo I al análisis del papel a desempeñar por la Administración Pública en materia de vertidos, así como a realizar una aproximación

³⁶RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., *Derecho ambiental integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destino*, Madrid, Civitas, 2001.

general a los mecanismos de intervención en esta materia, cuestiones éstas de extraordinaria importancia para su estudio posterior. A partir de aquí, abordamos las principales técnicas de intervención administrativa sobre los vertidos existentes en el ordenamiento jurídico español, para lo cual hemos optado por agruparlas en técnicas preventivas, por un lado y represivas y reparadoras, por otro, atendiendo a su finalidad principal. Dentro de las técnicas de carácter preventivo, dedicamos el capítulo II al análisis de la planificación hidrológica como obligado marco de referencia de la intervención administrativa sobre los vertidos. El capítulo III, a las prohibiciones de efectuar determinados vertidos. Los capítulos IV, V, VI, VII y VIII, a la autorización de vertido, técnica de protección por antonomasia en nuestro ordenamiento jurídico, cuya amplitud de perfiles nos ha aconsejado realizar su estudio en diferentes capítulos. Así, en el capítulo IV analizamos sus elementos subjetivos, objetivos y formales; en el capítulo V, los estándares de contaminación, como elemento modulador; en el capítulo VI, su eficacia jurídica; en el capítulo VII, las autorizaciones provisionales de vertido y la problemática regularización de los vertidos ilegales; y en el capítulo VIII, la espinosa cuestión de su naturaleza jurídica. Proseguimos, en el capítulo IX, con el estudio de la autorización ambiental integrada, nacida en nuestro Derecho a raíz de la aprobación de la LPCIC. En el capítulo X, con las técnicas de incentivo económico, especialmente el canon de control de vertido y los cánones de saneamiento establecidos por las Comunidades Autónomas. Y en el capítulo XI, con el examen de los instrumentos de verificación y control. Dentro ya de las técnicas de carácter represivo y reparador, en el capítulo XII analizamos el régimen de infracciones y sanciones administrativas en materia de vertidos. Y continuamos en el capítulo XIII, con el examen de la potestad administrativa de determinación y exigencia de responsabilidad por los daños causados al dominio público hidráulico.

De lo que se trata, en suma, es de estudiar las técnicas y formas de intervención administrativa existentes en la actualidad en nuestro ordenamiento, con el fin de tutelar la calidad de las aguas frente a la contaminación originada por los vertidos.

En la elaboración de esta Tesis, como no podía ser de otra manera, enmarcándose en un Programa de Doctorado en Derecho, la perspectiva que se va a utilizar es la jurídica, sin olvidar la necesidad de tomar en consideración, en algunos momentos, algunas disciplinas extrajurídicas, máxime en un Derecho de enorme componente técnico como es el Derecho ambiental en general y el Derecho de aguas en particular. El análisis de algunos elementos no jurídicos deviene fundamental para comprender las regulaciones existentes en un momento dado. Así, las razones y causas de las normas, el contexto en el cual se enmarcan, sus consecuencias y la materia misma objeto de regulación, sus presupuestos económicos, sociales, tecnológicos³⁷, deben ser tomados en consideración. Por otra parte, este estudio se centra en la óptica jurídico-administrativa. De ahí que nos limitemos a analizar el marco jurídico de la intervención administrativa sobre los vertidos, excluyendo otras perspectivas que también confluyen en esta materia, como la penal o la civil, aun cuando será indeclinable la realización de algunas observaciones al respecto, sobre todo con ocasión del

³⁷MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Reflexiones sobre la problemática actual de la gestión de las aguas", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Gestión del agua y medio ambiente*, Madrid, Civitas, 1997, p. 24, destaca cómo las valoraciones sociales, económicas y técnicas son de obligada consideración para abordar el análisis del régimen jurídico de los recursos hídricos, en aras de la funcionalidad que requiere su aprovechamiento.

estudio de la articulación entre el Derecho administrativo sancionador y el Derecho penal en materia de vertidos o de la potestad administrativa de determinación y exigencia de responsabilidad por los daños causados al dominio público hidráulico.

Los métodos de investigación que hemos seguido han sido fundamentalmente el exegético, a través del análisis de las normas jurídicas, tanto vigentes como ya derogadas, en la medida en que éstas últimas pueden aportar claves importantes para comprender la situación jurídica actual, en muchos aspectos tributaria del pasado; el dogmático, mediante el examen y la contrastación de la doctrina científica sobre el tema; y el análisis jurisprudencial, recurriendo a la jurisprudencia -del TEDH, del TJCE, del TC, del TS, de la AN y de los TTSSJ- como vía para corroborar, inducir o exemplificar algunas de las afirmaciones que se realicen.

Para el acceso a las fuentes bibliográficas y jurisprudenciales han resultado esenciales las consultas efectuadas en las bibliotecas de los siguientes centros: Universitat Autònoma de Barcelona, Universitat de Barcelona, Universitat Pompeu Fabra, Universitat Politècnica de Catalunya, Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona, Consell Consultiu de la Generalitat de la Catalunya, Parlament de Catalunya y Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya. Asimismo, se han consultado los fondos del Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Finalmente, cabe señalar que este trabajo se ha cerrado, a efectos de incorporación de las fuentes normativas, doctrinales y jurisprudenciales, el 2 de julio de 2002, fecha coincidente con la publicación en el BOE de la LPCIC.

Expuestas ya las pretensiones de esta Tesis y la manera a través de la cual se pretende abordar, así como la metodología utilizada, ha llegado ya el momento de proceder a su desarrollo, con la firme ilusión de no defraudar las expectativas que hayan podido forjarse.

PRIMERA PARTE

LA CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS CONTINENTALES Y LA PROBLEMÁTICA DE LOS VERTIDOS

Como hemos tenido ocasión de señalar, el objetivo fundamental de este trabajo es el análisis del marco jurídico aplicable a los vertidos en aguas continentales y de las técnicas de intervención administrativa en él establecidas. Ahora bien, siendo ésta la intención principal que nos anima, consideramos que un tratamiento correcto de esta materia exige, con carácter previo, el conocimiento de la realidad sobre la que se proyecta la ingente normativa existente y los mecanismos e instrumentos establecidos a tal efecto. Por ello, dedicamos la primera parte de esta investigación, integrada por dos capítulos, a realizar una aproximación a la problemática de la contaminación de las aguas continentales y, en particular, de los vertidos.

En el capítulo I, además de situar la contaminación acuática en el contexto más amplio de la crisis ambiental, realizaremos una aproximación a la misma, tanto desde una perspectiva física -a través del examen de sus elementos y efectos y de la situación de la calidad de las aguas en España y en la Comunidad Europea- como jurídica -mediante el análisis de las definiciones contenidas en la normativa-, al tiempo que situamos ya los vertidos como uno de los principales factores de alteración de la calidad de las aguas continentales que reclama una adecuada ordenación jurídica. Este análisis se complementa, en el capítulo II, con un estudio pormenorizado del concepto, la naturaleza jurídica y las clases de vertido, a la luz de la normativa vigente y de su interpretación jurisprudencial. Aun siendo conscientes de la dificultad que entraña realizar una conceptualización y una categorización jurídica de los "vertidos", sin haber procedido previamente al examen del régimen jurídico aplicable, creemos que es del todo imprescindible sentar ya, desde el principio, un concepto de "vertido" que nos será útil posteriormente, durante el desarrollo de este trabajo.

Esta tarea que nos proponemos abordar en las páginas siguientes es, a nuestro entender, indispensable para situar la materia que, desde la perspectiva de su ordenación jurídica, será objeto de análisis en la segunda y tercera parte de este estudio.

CAPÍTULO I. APROXIMACIÓN A LA PROBLEMÁTICA DE LA CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS. EL PROBLEMA DE LOS VERTIDOS COMO PRESUPUESTO FÁCTICO DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA

El agua es un tema de plena actualidad, no únicamente por el gran número de noticias que periódicamente vemos reflejadas en los diferentes medios de comunicación -sobre la situación y evolución actual de la sequía, el estado actual de las reservas hídricas, las polémicas sobre eventuales trasvases, los problemas de calidad y de contaminación persistentes, los caudales ecológicos mínimos o, incluso la creación del denominado "mercado del agua"-, sino también a nivel normativo, por las iniciativas que desde diferentes ámbitos territoriales -internacional, comunitario, estatal, autonómico y también local- se están llevando a cabo en favor de una gestión más sostenible de este recurso natural. Evidentemente, el agua es un tema candente, de innegable relevancia económica, social y territorial y, además, un recurso fundamental para el desarrollo de cualquier sociedad. De gran trascendencia es todo lo relacionado con su protección cualitativa, no sólo por la necesidad de asegurar aguas en buen estado que permitan cubrir las necesidades reclamadas por los usos de abastecimiento, regadío, industria, etc., sino por ser la calidad del agua un valor que debe ser en sí mismo considerado, como elemento determinante de la calidad de vida¹.

Hoy día, la degradación de las aguas constituye uno de los problemas más acuciantes a que nos enfrentamos a nivel mundial, especialmente en las sociedades industrializadas. El problema de la contaminación hídrica es hoy especialmente grave, por cuanto es un fenómeno permanente y ha adquirido dimensiones insospechadas desde hace tan sólo unos años. Por ello, exige ser afrontado a través de medidas que, desde el nivel óptimo, proporcionen soluciones operativas y eficaces y que permitan si no eliminar, por lo menos reducir, sus efectos negativos. Al análisis de la pluralidad de técnicas administrativas puestas al servicio de la protección de las aguas frente a la contaminación originada por los vertidos consagramos este trabajo. Conviene, sin embargo, efectuar algunas consideraciones sobre el presupuesto fáctico que sirve de base a la intervención administrativa en esta materia.

En este capítulo vamos a realizar una aproximación genérica a la problemática de la contaminación de las aguas y de los vertidos, como principal factor contaminante de las mismas. Examinar el fenómeno de la contaminación hídrica, sus características, sus causas y sus consecuencias es una premisa imprescindible para conocer la realidad sobre la que actuará la normativa y el marco sobre el cual se proyectará la intervención administrativa cuyo estudio se aborda en los capítulos siguientes. Las normas no pueden estudiarse aisladamente de sus razones y sus causas y de la propia realidad sobre la que actúan. Por ello, a continuación, y como paso previo al análisis de la pluralidad normativa existente en este ámbito y de la amalgama de instrumentos de intervención en manos de la Administración Pública, vamos a adentrarnos en la problemática de la contaminación de las aguas, situándola en el contexto más amplio de la crisis ambiental, a través de un acercamiento a su realidad física y jurídica y también económica (apartado I.1). Asimismo,

¹Así lo pone de manifiesto MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad de las aguas", en su libro *Derecho de Aguas*, Madrid, Civitas, 1997, pp. 317-320.

apuntaremos la situación de la calidad de las aguas, tanto superficiales como subterráneas, en España y en la Comunidad Europea, señalando los principales factores contaminantes a que se ven expuestas (apartado I.2). Por último, consideramos conveniente finalizar este capítulo situando la problemática de la contaminación de las aguas en el contexto de la comúnmente denominada "nueva cultura del agua", en la que el desarrollo sostenible emerge como horizonte al cual debe tender necesariamente toda ordenación de los recursos hídricos y en cuyo marco debe situarse la cuestión de los vertidos (apartado I.3).

I.1. La problemática de la contaminación de las aguas en el contexto más amplio de la crisis ambiental

De sobras es conocido que la protección del medio ambiente se ha convertido en los últimos tiempos en una cuestión prioritaria. Es frecuente oír hablar de la "crisis ambiental" o de que el medio ambiente se encuentra en "crisis", para hacer referencia a la grave situación de deterioro por la que atraviesa desde diferentes perspectivas² (contaminación atmosférica, contaminación de las aguas, degradación del suelo, destrucción de la flora y de la fauna, etc). En este contexto de preocupación por la defensa del medio ambiente, nacida a consecuencia de la alarmante situación de degradación de los recursos naturales y de una creciente concienciación colectiva en torno a las implicaciones negativas de estos fenómenos, debemos situar la problemática de la contaminación de las aguas.

El interés por la calidad de las aguas³ y la preocupación acerca de su contaminación se ha incrementado significativamente en los últimos años. La contaminación, como fenómeno alarmante y de extraordinaria envergadura, por su afección al equilibrio natural y a la salud, es algo propio de nuestro tiempo, aunque, en puridad, no es un tema absolutamente novedoso⁴. Este problema, al igual que, en general, el de la crisis ambiental, es hoy especialmente grave, porque ya no tiene carácter temporal ni sectorial, sino permanente y global, habida cuenta que afecta de forma conjunta a todo el planeta⁵. Tal como se recoge en la Carta del Agua, aprobada por el Consejo de Europa en Estrasburgo el 6 de mayo de 1968, "Sin agua no hay vida posible. Es un bien preciado, indispensable a toda actividad humana" (principio 1), por lo que "alterar la calidad del agua es perjudicar la vida del hombre y de los otros seres vivos que de ella dependen" (principio 3). Como se pone de manifiesto en el

²MATEY TORTUERO, M., "Actitud ante la crisis medioambiental. La nueva Era Ambiental", en *Gestión Ambiental*, núm. 4, 1999, se refiere a que el medio ambiente se encuentra en crisis "*al estar en un momento decisivo como asunto grave y de consecuencias importantes y para el que no sirve ningún tipo de paliativos*" (p. 26).

³El *Libro Blanco del Agua en España*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, 1998, señala que la calidad de las aguas "es una variable descriptora fundamental del medio hídrico, tanto desde el punto de vista de su caracterización ambiental, como desde la perspectiva de la planificación y gestión hidrológica, ya que delimita la aptitud del agua para mantener los ecosistemas y atender las diferentes demandas" (p. 263).

⁴Así lo advierten DESPAX, M., *Droit de l'environnement*, París, Litec, 1980, p. 296 y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, p. 309. *Vid.* también ÁLVAREZ RICO, M., "La lucha contra la contaminación de las aguas. Problemas jurídicos y administrativos", en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 177, 1973, p. 100. Por otra parte, BLANCO LOZANO, C., *La tutela del agua a través del Derecho penal*, Barcelona, Bosch, 2000, p. 39, señala cómo las aguas han sido utilizadas a lo largo de la historia por el hombre como vertedero.

⁵BLANCO LOZANO, C., "La tutela del agua a través del Derecho penal", *cit.*, p. 39, que señala que más de la cuarta parte del agua potable disponible en la actualidad se hallará contaminada a principios del siglo XXI.

Libro Blanco del Agua, es indudable "a estas alturas del siglo y ante el panorama que se vislumbra en el mundo y, específicamente, en las sociedades modernas y desarrolladas, que las cuestiones relacionadas con la disponibilidad de agua, su acceso, preservación y protección, constituyen uno de los principales desafíos de la humanidad para el siglo próximo, y una de sus más graves fuentes latentes de conflictos regionales e internacionales"⁶. De ahí que sea necesario abordar esta problemática de una manera efectiva.

A la contaminación de las aguas vamos a referirnos en este epígrafe. Así, en primer lugar, efectuaremos algunas reflexiones en torno a esta problemática (apartado I.1.1). En segundo lugar, nos aproximaremos a la realidad física de la contaminación de las aguas, tanto superficiales como subterráneas, indagando las principales formas y agentes y focos de contaminación, así como sus efectos, cuyo conocimiento puede sernos útil por derivarse datos, sin duda relevantes, para su posterior análisis jurídico (apartado I.1.2). En tercer lugar, no podemos olvidar la realidad jurídica de la contaminación, analizando el concepto de "contaminación" forjado en la normativa vigente (apartado I.1.3). Y, por último, cerraremos este análisis dedicado a la contaminación de las aguas, apuntando sus implicaciones económicas, cuestión de extraordinaria envergadura para hacer frente a esta problemática (apartado I.1.4).

I.1.1. La contaminación de las aguas como uno de los principales problemas ambientales de nuestro tiempo. La estrecha imbricación existente entre calidad y cantidad de las aguas: la necesidad de garantizar la calidad de los recursos hídricos como medio para asegurar su disponibilidad

Resulta incuestionable que uno de los principales problemas que deben afrontar los poderes públicos en el seno de cualquier Estado es el de la calidad de las aguas. El carácter indispensable de este recurso natural para la vida⁷ y su enorme trascendencia económica, unidos estos factores a la enorme presión que se está produciendo sobre el mismo como consecuencia del extraordinario aumento de su consumo y de su creciente contaminación, han situado las preocupaciones por el mantenimiento de su calidad entre las cuestiones de primer orden⁸. El deterioro progresivo del medio acuático ha provocado que el punto álgido de las preocupaciones en torno al agua se haya trasladado desde una perspectiva de estricta gestión del recurso a una perspectiva ambiental, de protección de la calidad de las aguas y de lucha contra su contaminación. Si tradicionalmente el centro de atención había sido la disponibilidad de cantidades suficientes de recursos, adecuadas a las necesidades requeridas en un determinado momento y lugar, quedando relegada la cuestión de la calidad a un

⁶*Libro Blanco del Agua en España, cit., p. 1.*

⁷Sobre la importancia del agua para el desarrollo de la vida en el planeta, *vid. CABEZA i DÍAZ, R., L'aigua, un recurs universal i escàs. Iniciació al tractament i utilització racional de l'aigua*, Barcelona, Beta, 1997, pp. 15-23.

⁸FANLO 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, p. 303, señala como factores que explican el problema de la calidad de las aguas el aumento del consumo de agua en el presente siglo, como consecuencia del proceso de urbanización, de industrialización y de incremento de regadíos y el masivo vertido de aguas residuales industriales y urbanas, así como la contaminación derivada de los procesos de producción industrial y el uso de abonos químicos u orgánicos en la agricultura.

segundo puesto, ahora la calidad de las aguas y su preservación ocupan un primer plano. No es exagerado, por tanto, afirmar que en el momento actual la contaminación de las aguas constituye uno de los principales problemas ambientales de nuestro tiempo, frente al cual debe reaccionarse desde las instancias públicas para proporcionar las respuestas adecuadas. Se trata de un tema que es inaplazable afrontar con el máximo rigor. Es, además, un problema global, que ya no puede circunscribirse a un espacio territorial determinado, por haber adquirido dimensiones mundiales, característica, por otra parte, general de los problemas ambientales. Estamos, por tanto, ante un problema existente en todos los países, más acusadamente en los industrializados, y que se presenta a una escala realmente alarmante⁹.

El énfasis en las cuestiones relacionadas con la contaminación de las aguas se acrecienta aún más por el incremento de la demanda de este recurso, motivado por los procesos de industrialización y desarrollo y crecimiento económico, y por el dato de su escasez, especialmente preocupante en países como España, por sus condiciones geográficas, climatológicas... La insuficiente disponibilidad de este recurso exige habilitar aguas de calidad que permitan cubrir las necesidades planteadas para consumo humano, agricultura, industria, energía... Por otra parte, la utilización del agua es, por sí misma, causa de polución¹⁰. Calidad y cantidad aparecen así como dos aspectos íntimamente conectados e interdependientes¹¹. De hecho, la cantidad utilizable está en función de la calidad de los recursos disponibles. En buena medida, una de las causas de la escasez de las aguas ha sido su pérdida de calidad a consecuencia de la contaminación generada, entre otros factores, por los procesos de industrialización¹². Como ha señalado MARTÍN MATEO, el tema de la calidad del agua *"aparece conectado con la limitación de los recursos disponibles para las crecientes necesidades del desarrollo"*¹³.

⁹MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. II, Madrid, Trivium, 1992, pp. 8-9.

¹⁰DESPAX, M., "Droit de l'environnement", *cit.*, p. 296.

¹¹Desde esta perspectiva, EMBID IRUJO, A., en el prólogo al libro de SETUÁIN MENDÍA, B., *El régimen jurídico de las aguas residuales. Perspectivas de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Zaragoza, Egido, 1998, ha puesto de relieve que *"no puede establecerse una línea de separación entre técnicas de utilización por un lado y técnicas de conservación del recurso por otro sino que, al contrario, cualquier técnica o actuación de los poderes públicos o de los particulares relativa a la utilización del agua, tiene que ser adoptada teniendo en cuenta planteamientos globales de conservación y, en su caso, de recuperación de la calidad de las aguas"* (p. 13).

La interdependencia entre cantidad y calidad se pone de relieve en la propia Exposición de Motivos de la LA: "Se trata de un recurso que debe estar disponible no sólo en la cantidad necesaria, sino también con la calidad precisa, en función de las directrices de la planificación económica, de acuerdo con las previsiones de la ordenación territorial y en la forma que la propia dinámica social demanda". También el *Libro Blanco del Agua en España*, *cit.*, señala la estrecha relación existente en muchos ríos de nuestro país, entre la cantidad de agua y su calidad: "Lo estricto de los caudales circulantes en muchos cauces, sometidos a intensa presión de usos, hace que se planteen problemas de calidad y se recurra a la dilución con aguas escasas, ocasionando frecuentes conflictos de intereses entre usuarios. Por otra parte, el incremento de la contaminación de tipo difuso, asociada a episodios de lluvias y caudales altos, que provoca el arrastre de la contaminación depositada en el suelo, pone de relieve la importancia que posee la planificación de los usos del suelo" (p. 277).

¹²ARROJO, P., "España y California. El contraste de dos modelos de planificación y gestión hidrológica", en ARROJO, P. y NAREDO, J. M., *La gestión del agua en España y California*, Bilbao, Bakeaz, 1997, p. 125.

¹³MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, p. 5.

En estas coordenadas se hace indispensable el establecimiento de una política de protección de las aguas y lucha contra la contaminación originada por los vertidos que permita frenar el avance de la degradación, que tan graves consecuencias acarrea, no sólo para la salud y la vida humanas, sino también para el propio equilibrio de los sistemas naturales y la vida animal y vegetal¹⁴. Paradójicamente, el rápido crecimiento económico experimentado en los últimos tiempos y el aumento del nivel de vida se ha producido a costa de la polución, entre otros recursos naturales, de las aguas. De ahí que sea necesario acometer actuaciones de conservación y recuperación de su calidad, tanto desde un ámbito particular o concreto, como desde una óptica más general, por las implicaciones globales que tiene esta temática. La prevención, control y resolución de los problemas derivados de la contaminación de las aguas constituye uno de los objetivos que deben plantearse en cualquier política avanzada de gestión de los recursos hídricos, en aras a conseguir y mantener un adecuado nivel de su calidad¹⁵. La lucha contra la contaminación de las aguas tiene como fin preservar, en la medida de lo posible, la calidad natural de las aguas superficiales y de las subterráneas y reducir los niveles de contaminación existentes, con objeto de proteger la salud pública y permitir satisfacer, en cantidad suficiente, las necesidades económicas y los diferentes usos¹⁶.

I.1.2. La contaminación de las aguas desde una perspectiva física. La contaminación de las aguas superficiales y subterráneas

Las definiciones de "contaminación" que se han dado son muy variadas. En el sentido más amplio y general del término puede definirse como "*cualquier tipo de deterioro del medio*", fenómeno que abarcaría, tanto los accidentes o ciclos naturales (polen, desechos vegetales, aumento de la concentración en sales...), como las perturbaciones procedentes de la iniciativa humana (vertidos industriales o de aguas residuales urbanas, desechos agrícolas...)¹⁷. Conviene, sin embargo, realizar una definición más precisa de tal término. Así, LOPERENA ROTA entiende como tal "*la introducción de elementos físicos, químicos o de energía extraños en alguno de los ciclos vitales de la Naturaleza*"¹⁸.

¹⁴No pueden ocultarse los efectos devastadores que para el hombre tiene la contaminación hídrica. Según datos manejados por BLANCO LOZANO, C., "La tutela del agua a través del Derecho penal", *cit.*, p. 42, el 80% de todas las enfermedades y más del 30% de todas las muertes que se producen en el mundo son consecuencia directa o indirecta del consumo de agua contaminada. La falta de agua potable y de medios sanitarios causa cada año la muerte de 5 millones de personas. La realización de vertidos industriales de sustancias altamente contaminantes (plomo, mercurio, cadmio, zinc, arsénico...) tiene efectos potencialmente dañinos para la salud humana, por sus efectos negativos, por ejemplo, cancerígenos. Además, tienen una gran influencia en el crecimiento de las plantas, actúan sobre las cadenas tróficas -desde los vegetales a los animales y hasta el ser humano-, afectan a la vida acuática, provocan fenómenos como la eutrofización... *Vid.* ANTÓN BARBERÁ, F. y SOLER TORMO, J. I., *Policía y medio ambiente*, Granada, Ecorama, 1996, pp. 196-197.

¹⁵*Libro Blanco del Agua en España*, *cit.*, pp. 263-264.

¹⁶ESTEVAN BOLEA, M. T., *Implicaciones económicas de la protección ambiental de la CEE: Repercusiones en España*, Informe del Instituto de Estudios de Prospectiva, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1993, p. 352.

¹⁷PONTE IGLESIAS, M. T., *La contaminación fluvial: cuestiones de responsabilidad internacional*, Santiago, Xunta de Galicia, 1989, p. 134.

¹⁸LOPERENA ROTA, D., *El derecho al medio ambiente adecuado*, Madrid, Civitas, 1996, p. 118.

Especificamente en relación a la contaminación de las aguas, KEY considera que se produce polución en un curso de agua "*cuando la composición o el estado de sus aguas están directa o indirectamente modificados por obra del hombre, en tal medida que se presta menos fácilmente a toda reutilización a la cual podría servir en su estado natural*"¹⁹. Según la Organización Mundial de la Salud, existe contaminación en un curso de aguas "*cuando la composición y el estado de sus aguas son directa o indirectamente modificadas por la acción del hombre en una medida tal que se presta menos fácilmente a todas las utilizaciones a las cuales podría servir en su estado natural o a ciertas de ellas*"²⁰. Cuál sea el grado de contaminación permisible será, en todo caso, una cuestión vinculada a las circunstancias políticas o sociales del lugar en que se produce²¹. Como ha advertido MARTÍN MATEO, "*el concepto de contaminación no puede basarse en categorizaciones absolutas. Se trata más bien de una idea relativa que parte de modificaciones no admisibles de las características del agua*"²².

En términos generales, existe contaminación de las aguas cuando se incorporan a las mismas sustancias ajena a su composición normal o cuando la concentración de alguna sustancia aumenta por encima de sus valores normales. Para PRAT i FORNELLSS, la contaminación de las aguas continentales no es nada más que un estrés para los ecosistemas acuáticos que se produce como consecuencia de los vertidos puntuales y las aportaciones difusas (especialmente debidas a prácticas agrícolas o ganaderas)²³. Esta situación puede afectar tanto a las aguas superficiales como a las subterráneas, aunque en estas últimas presenta algunas peculiaridades significativas.

En cualquier caso, el concepto que mayormente nos interesa a efectos de este estudio es el jurídico, esto es, determinar la significación jurídica que deba conferirse a la contaminación de las aguas en nuestro ordenamiento. Ello no impide, sin embargo, que realicemos algunas consideraciones en torno a este fenómeno desde una perspectiva física, apuntando sus características (apartado I.1.2.1) y elementos principales (apartado I.1.2.2).

I.1.2.1. La contaminación de las aguas superficiales: la contaminación de los ríos y de los lagos y de los embalses. Las peculiaridades de la contaminación de las aguas subterráneas

¹⁹Definición de KEY ("Études Générales de la pollution des eaux en Europe", en *La pollution des eaux en Europe*, IV Reunión Europea de Ingenieros Sanitarios, Opatija, Yugoslavia, 1954) recogida por MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, p. 8.

²⁰Definición recogida por MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, p. 100. Recoge también MARTÍN MATEO, en la obra citada, otra definición formulada por CANO ["Legislación latinoamericana (excluida la Argentina) sobre contaminación ambiental antrópica", en *El medio ambiente y la contaminación producida por el hombre*, Idearium, Mendoza, 1989, pp. 111 y ss.]: "*cualquier alteración física, química o biológica debida a acción u omisión humana, que afecte cualitativamente un elemento de la naturaleza, perturbando el destino que dicho elemento tiene en el ciclo vital, si la perturbación no es neutralizada por dicho ciclo, excediendo los parámetros de calidad establecidos por la autoridad*" (p. 100).

²¹MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, p. 101, recogiendo a CANO ("Contaminación de recursos hídricos internacionales", ponencia presentada en la Conferencia Internacional de Derecho Ambiental).

²²MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, p. 8.

²³PRAT i FORNELLSS, N., "Gestió de l'aigua a Catalunya i conservació dels rius com ecosistemes", V Jornada sobre la mejora de la gestión del agua en Cataluña, Reus, 1997, p. 140.

La contaminación afecta tanto a las aguas superficiales -ríos, embalses, lagos y lagunas²⁴ como a las subterráneas²⁵. De todos es conocida la contaminación a que se ven sometidos los ríos, no sólo españoles, sino también europeos y de otros continentes, a causa de vertidos puntuales y fuentes difusas que, por su influencia negativa, impiden la aptitud del agua para satisfacer determinados aprovechamientos u objetivos de calidad. También la contaminación de otras masas de agua, como los embalses, lagos y lagunas, está planteando serios problemas, siendo el más acuciante el de la eutrofización²⁶.

Mayores peculiaridades presenta, sin embargo, el fenómeno de la contaminación de las aguas subterráneas. El incremento significativo del uso de estos recursos para el abastecimiento, el riego y la industria²⁷ que está produciéndose en los últimos años ha motivado que su contaminación adquiera una gran importancia. Su interés aumenta, además, a causa de su relación con las aguas superficiales y por depender de ellas ecosistemas de gran interés localizados en zonas húmedas²⁸. La contaminación de las aguas subterráneas posee algunas peculiaridades en relación a la contaminación de las aguas superficiales²⁹. Es éste un fenómeno lento, que tarda en manifestarse, que se detecta con dificultad³⁰ y cuya eliminación, extremadamente lenta y costosa, deviene imposible en algunos casos. Por un lado, la contaminación, fruto de causas heterogéneas -vertidos industriales y municipales no controlados, productos petrolíferos, compuestos orgánicos, pesticidas y fertilizantes, cloruros y radiactividad³¹-, tarda más en llegar a los acuíferos y cuando aparece puede tener ya dimensiones muy grandes y haber generado consecuencias irremediables³². En algunos

²⁴Las "aguas superficiales" se definen en la Directiva marco de aguas (DOCE L núm. 327, de 22 de diciembre de 2000) como "las aguas continentales, excepto las aguas subterráneas; las aguas de transición y las aguas costeras, y, en lo que se refiere al estado químico, también las aguas territoriales" [art. 2.a)]. Sin embargo, el concepto de "aguas superficiales" que utilizamos en este estudio es más restringido, por cuanto lo limitamos estrictamente a las aguas continentales, con exclusión de las costeras.

²⁵Las "aguas subterráneas" se definen en la Directiva marco de aguas como "todas las aguas que se encuentran bajo la superficie del suelo en la zona de saturación y en contacto directo con el suelo o el subsuelo" [art. 2.2]).

²⁶Vid. el apartado I.1.2.2. de este mismo capítulo.

²⁷Así lo pone de relieve SAHUQUILLO, A., "La contaminación de las aguas subterráneas. Situación en España", en *Ingeniería del Agua*, vol. I, núm. 3, 1994, p. 31. En este artículo, *cit.*, p. 31, advierte SAHUQUILLO que en los Estados Unidos el agua subterránea es la principal fuente de agua potable, ya que abastece a más del 50% de la población y proporciona más del 40% de las necesidades de riego. En la Comunidad Europea la población abastecida con aguas subterráneas alcanza el 70%, y en Dinamarca el 99%. En España, siguiendo también a este autor, *cit.*, p. 31, se riegan con aguas subterráneas casi un millón de hectáreas y suministran las necesidades de más de un tercio de la población.

²⁸SAHUQUILLO, A., "La contaminación...", *cit.*, p. 31.

²⁹Vid. SANZ RUBIALES, I., *Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico*, Madrid, Marcial Pons, 1997, pp. 27-29.

³⁰Así lo pone de relieve LÓPEZ VERA, F., *Contaminación de las aguas subterráneas*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1991: "por lo general, la contaminación de las aguas subterráneas carece de un diagnóstico precoz, debido a que las heterogeneidades inherentes al sistema subsuperficial son difíciles de detectar, y por lo común sólo conocemos la contaminación cuando afecta a los abastecimientos de agua. Frecuentemente, cuando ya es demasiado tarde" (p. 5).

³¹SAHUQUILLO, A., "La contaminación...", *cit.*, p. 34.

³²En este sentido, SAHUQUILLO, A., "La contaminación...", *cit.*, p. 34, que advierte de la posibilidad de que algunos contaminantes puedan permanecer durante siglos o milenios en un acuífero y que incluso una contaminación actual pueda ser ocasionada por actividades que han desaparecido. Del mismo modo,

casos, puede tardar muchos años en manifestarse. Por otro, la persistencia de la contaminación es mucho mayor en las aguas subterráneas que en las superficiales, debido a la menor movilidad de estas aguas y a su inferior poder de autodepuración, así como a la menor dispersión de los contaminantes. No debe extrañar, por tanto, que las normas que han ido apareciendo en nuestro ordenamiento jurídico y que se han ocupado de la regulación de la contaminación de las aguas hayan prestado especial atención a la de las aguas subterráneas, introduciendo, a estos efectos, medidas más estrictas de protección, principalmente en relación a los vertidos, en aras a su efectiva preservación, fundamental en un país como el nuestro donde predomina la nota de la escasez de los recursos hídricos.

I.1.2.2. Los elementos de la contaminación de las aguas: formas, agentes y focos de la contaminación de las aguas

Realizada ya una aproximación conceptual al fenómeno de la contaminación de las aguas - superficiales y subterráneas- y a sus características, vamos a apuntar ahora las principales formas de alteración de la calidad de los recursos hídricos, así como los principales agentes y factores contaminantes³³.

Existen varias formas de contaminación de las aguas. Así, podemos diferenciar entre la contaminación de fuente puntual y de fuente difusa. La primera "hace generalmente referencia al vertido de sustancias contaminantes en el medio acuático a partir de puntos de emisión concretos y generalmente identificables"³⁴. Estos vertidos pueden ser de aguas residuales industriales, domésticas o municipales, de escorrentía urbana, de fugas de depósitos de almacenamiento, de instalaciones industriales, de explotaciones agrícolas... Actualmente, los vertidos de sustancias peligrosas son una de las peores amenazas para la calidad de las aguas, ya que constituyen su principal factor de alteración. La segunda "hace referencia a la emisión de contaminantes en el medio acuático a partir de una serie de puntos muy dispersos cuyo control y detección suelen entrañar dificultad"³⁵. Este tipo de contaminación está relacionado con un conjunto de actividades, eminentemente agrícolas y ganaderas, que se desarrollan sobre grandes extensiones del territorio y que provocan contaminación de los recursos hídricos por medio de la escorrentía que fluye por su superficie y que arrastra y disuelve las sustancias que han sido depositadas sobre el suelo³⁶.

actividades actuales pueden afectar a la calidad del agua subterránea dentro de muchos años. *Vid.* también LLAMAS MADURGA, M. R., "Aspectos generales de la contaminación de las aguas subterráneas. Situación en España", en *Estudios Territoriales*, núm. 5, 1982, pp. 125-135, y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, p. 337.

³³Sobre la contaminación de las aguas continentales, *vid.* SEOÁNEZ CALVO, M. y RODRÍGUEZ RAMOS, L., *La contaminación ambiental. Nuevos planteamientos técnicos y jurídicos*, Madrid, Publicaciones del Instituto de Criminología de la Universidad Complutense de Madrid, 1978, pp. 121-274.

³⁴Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *La política de aguas de la Comunidad Europea* [COM (96) 59 final, Bruselas, 21 de febrero de 1996], p. 3.

³⁵*La política de aguas de la Comunidad Europea*, *cit.*, p. 3.

³⁶*Libro Blanco del Agua en España*, *cit.*, p. 297. La Comisión, en su Comunicación *La política de aguas de la Comunidad Europea*, *cit.*, ha señalado que "Los problemas relacionados con la contaminación difusa son muy similares a los de la contaminación de fuente puntual y la diferencia fundamental radica en la elección de los instrumentos para atajar la fuente de contaminación" (p. 3). El *Libro Blanco del Agua en España*, *cit.*, p. 298, señala que la reducción o eliminación de la contaminación difusa sólo puede lograrse mediante medidas preventivas, como la limitación de la aplicación de fertilizantes y plaguicidas, la limitación en la aplicación de

En la actualidad, es ésta una de las formas de contaminación que tiende a adquirir cada vez mayor importancia en la degradación de los recursos hídricos, fruto de la utilización de fertilizantes en la agricultura y de la materia orgánica y las sustancias tóxicas ligadas a las actividades ganaderas y a los vertederos o determinadas actividades industriales.

Podemos señalar, asimismo, otras variantes de la contaminación. Así, podemos hablar de contaminación accidental, de control más difícil, cuando nos encontramos ante "el vertido no intencionado de elevados niveles de contaminantes a partir de una fuente puntual como consecuencia de accidentes o imprevistos. La incidencia en el medio ambiente y en los usos potenciales de la masa de agua contaminada es muy similar en general a la de la contaminación de fuente puntual, aunque las consecuencias pueden ser más graves y los resultados catastróficos"³⁷. Podemos hacer referencia también a la contaminación térmica, que se produce por "los cambios excesivos de temperatura de medios acuáticos, debidos a la actividad humana, que modifican en el agua algunas reacciones bioquímicas y ocasionan cambios físicos o químicos"³⁸ y a la radiológica, derivada de la presencia de radiaciones en el agua, ya sean de origen natural o artificial³⁹. Por último, mencionamos la eutrofización, proceso causado por la contaminación de las masas de agua a base de sustancias nutritivas, especialmente, nitrógeno y fósforo, que origina un aumento de la población de algas, un incremento de la productividad en todos los niveles de la cadena alimentaria y un empeoramiento de las características físico-químicas iniciales del agua⁴⁰. Y la acidificación, una forma específica de contaminación difusa resultante de la emisión de determinados contaminantes a la atmósfera, cuya precipitación resultante -que puede caer a miles de kilómetros de la fuente de contaminación- es ácida y tiene el efecto de reducir considerablemente el pH de los ríos y, en especial, de los lagos, perturbando gravemente el ecosistema natural⁴¹.

En líneas generales, la contaminación de las aguas superficiales deriva del vertido de sustancias⁴², procedente de actividades industriales, de los hogares y de la agricultura. El

estiércol y la ordenación de los vertederos de aquellas zonas que presenten un potencial importante de contaminación difusa.

³⁷*La política de aguas de la Comunidad Europea*, cit., p. 3. KOVÁCS, G., "Influencia del hombre sobre el agua subterránea", en *El agua*, título original *Water*, traducción de Manuel Crespo, Barcelona, Blume, 1988, p. 46, se ha referido a la importancia de la contaminación accidental como factor de alteración de las aguas subterráneas, a causa de las fugas de los tanques de las gasolineras, la manipulación descuidada de las estaciones de servicio y los accidentes ferroviarios o de carretera.

³⁸*Libro Blanco del Agua en España*, cit., p. 298. Señala este documento que la mayoría de los vertidos térmicos los originan las centrales eléctricas, pero también los sistemas de aire acondicionado y refrigeración, industrias papeleras, siderúrgicas, de caucho, petroquímicas, plantas de licuefacción de gases y desaladoras de agua del mar. Sobre los efectos de los vertidos térmicos, *vid. p. 299* del mencionado documento.

³⁹El *Libro Blanco del Agua en España*, cit., p. 303, incluye entre las radiaciones de origen natural las procedentes del espacio exterior y de elementos radiactivos naturales presentes en el suelo y en las rocas, asociadas sobre todo a formaciones graníticas y a las formaciones sedimentarias a las que las mismas dan lugar. Y entre las de origen artificial, las procedentes de las centrales nucleares, la minería de uranio, el almacenamiento de residuos nucleares, las aplicaciones médicas y las aplicaciones industriales.

⁴⁰*La política de aguas de la Comunidad Europea*, cit., p. 4, y *Libro Blanco del Agua en España*, cit., p. 307.

⁴¹*La política de aguas de la Comunidad Europea*, cit., p. 4.

⁴²PRAT i FORNELL, N., "Gestió de l'aigua...", cit., p. 140, agrupa los contaminantes en cuatro grupos principales:

peso de cada uno de estos focos de contaminación dependerá de la situación económica de cada país. En tanto que a nivel mundial las dos terceras partes de la contaminación proceden de las actividades agrícolas, en los Estados industrializados, las industrias y los asentamientos urbanos son los principales causantes. En cuanto a la contaminación de las aguas subterráneas, puede producirse, bien por el vertido, directo o indirecto, de sustancias nocivas⁴³, bien como consecuencia de inadecuadas operaciones de captación que determinan su salinización⁴⁴.

I.1.3. La contaminación de las aguas desde una perspectiva jurídica. La amplitud del concepto de "contaminación" en el ordenamiento jurídico español. Su carácter relativo: su vinculación a los usos posteriores de las aguas

Realizada la aproximación a la contaminación de las aguas desde una perspectiva física, vamos a hacer ahora la misma tarea, pero desde una perspectiva jurídica. En el contexto actual de preocupación creciente por la problemática de la calidad de los recurso hídricos, el concepto de "contaminación" ha sido objeto de atención por las principales normas reguladoras de los vertidos. En nuestro Derecho interno, el punto de referencia fundamental viene constituido, en estos momentos, por el art. 93 TRLA (*ex art. 85 LA*). Este precepto entiende por "contaminación", a los efectos de esta Ley, "la acción y el efecto de introducir materias o formas de energía, o inducir condiciones en el agua que, de modo directo o indirecto, impliquen una alteración perjudicial de su calidad en relación con los usos posteriores o con su función ecológica"⁴⁵. No concreta, sin embargo, cuáles serán estas materias o condiciones o qué deba entenderse por "alteración perjudicial de su calidad" o qué usos posteriores se engloban. Será ésta una materia que, como ha advertido MARTÍN MATEO, vendrá dada por posteriores precisiones reglamentarias, o de no existir éstas, quedará a la discrecionalidad técnica de los órganos controladores en función de los objetivos de calidad proyectados⁴⁶. El RDPh, en el apartado segundo del art. 233⁴⁷,

-
- Los cambios físicos que destruyen el ecosistema: el ph, los sólidos en suspensión, la temperatura, la mineralización del agua (conductividad, cloruros).
 - Los materiales orgánicos que pueden agotar el oxígeno del agua.
 - Los nutrientes que aumentan la eutrofización y el crecimiento de algas.
 - Los tóxicos, que provocan que los organismos mueran (concentración letal) o resulten afectados en su crecimiento o reproducción (concentración o dosis subletal) o provocan efectos mutágenos.

⁴³KOVÁCS, G., "Influencia...", en *El agua*, *cit.*, pp. 45-47, señala que la contaminación de las aguas subterráneas puede producirse por la proximidad de las fosas utilizadas para el vertido de residuos y aguas residuales y por filtraciones de los canales de alcantarillado, así como por los vertidos industriales efectuados en los acuíferos subterráneos e, incluso, residuos radiactivos, sustancias tóxicas y sales de metales pesados, y los productos químicos utilizados de forma masiva en la agricultura. *Vid.* también FERNÁNDEZ RUIZ, L., "La protección de la calidad de las aguas subterráneas frente a fuentes contaminantes difusas y puntuales: evolución y actuaciones. Implicaciones en la ordenación del territorio", en *Las aguas subterráneas en la Ley de Aguas Española: un decenio de experiencia*, Actas de las Jornadas celebradas en Murcia, marzo de 1995, tomo I, Madrid, Asociación Internacional de Hidrogeólogos-Grupo Español, pp. 259-260.

⁴⁴MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, pp. 148-149 y SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, pp. 29-36.

⁴⁵*Vid.* también art. 233 RDPh, apartado primero. Idéntico concepto de "contaminación" se recoge en el art. 3 Decreto de Canarias 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Control de Vertidos para la protección del dominio público hidráulico (BOCAN núm. 104, de 24 de agosto de 1994).

⁴⁶MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, p. 118.

únicamente ha matizado que entre estos usos posteriores a que se refiere el art. 93 TRLA (*ex art. 85 LA*) "serán objeto de especial protección aquéllos que corresponden a los abastecimientos de agua potable, impliquen afección a la salud humana o tengan asignada una función ecológica para la protección de zonas vulnerables o sensibles".

Se advierte en la redacción del art. 93 TRLA (*ex art. 85 LA*) la importante evolución que en los últimos años se ha producido en nuestro país en torno a la temática de la calidad de las aguas, como consecuencia de los planteamientos que progresivamente han ido consolidándose a nivel internacional y europeo y de la especial atención a la protección ambiental en nuestra propia CE. El concepto de "contaminación" recogido en el TRLA - idéntico al establecido en su momento en la LA- es un concepto amplio, directamente vinculado a los usos posteriores a que vayan destinadas las aguas. Desde esta perspectiva, S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., señala las dos perspectivas que convergen en la definición de "contaminación" recogida en nuestra legislación de aguas: por una parte, se trata de permitir los usos posteriores; por otra, de mantener un determinado nivel en la calidad de las aguas⁴⁸.

Un concepto similar de "contaminación", vinculado a los posteriores aprovechamientos del agua se recoge en la Carta Europea del Agua, cuyo principio 5 establece que "La contaminación es una modificación -generalmente provocada por el hombre- de la calidad del agua que la convierte en inadecuada o peligrosa para el consumo humano, para la industria, la agricultura, la pesca, las actividades recreativas y para los animales domésticos o la vida silvestre". En el nivel internacional, se define este término en el art. 21.1 Convenio de Nueva York, de 21 de mayo de 1997, sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, como "toda alteración nociva de la composición o calidad de las aguas de un curso de agua internacional que sea resultado directo o indirecto de un comportamiento humano". Es ésta una definición más general, por cuanto no menciona ningún tipo concreto de contaminación o agente contaminante, ni ningún efecto nocivo específico. Sólo exige que la "alteración nociva" sea resultado de un comportamiento humano⁴⁹.

También el Derecho comunitario define el concepto de "contaminación". El art. 1.2.e) Directiva 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad⁵⁰, define este término como el "vertido de sustancias o de energía efectuado por el hombre en el medio acuático, directa o indirectamente, que tenga consecuencias que puedan poner en peligro la salud humana, perjudicar los recursos vivos y el sistema ecológico acuático, causar daños a los lugares de recreo u ocasionar molestias para otras utilizaciones legítimas de las aguas". Y el art. 1.2.d) Directiva 80/68/CEE del Consejo, de

⁴⁷Redactado de acuerdo con la modificación introducida por el Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre, de modificación del RDPH (BOE núm. 288, de 1 de diciembre de 1992).

⁴⁸MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, p. 341.

⁴⁹CASTILLO DAUDÍ, M., "La protección y preservación de los cursos de agua internacionales: el Convenio sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación de 21 de mayo de 1997", en *Anuario de Derecho Internacional*, núm. XV, 1999, pp. 151-152.

⁵⁰DOCE L núm. 129, de 18 de mayo de 1976.

17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas⁵¹, define "contaminación" como "el vertido de sustancias o de energía efectuada por el hombre, directa o indirectamente, en las aguas subterráneas y que tenga consecuencias que puedan poner en peligro la salud humana o el abastecimiento de agua, dañar los recursos vivos y el sistema ecológico acuático o perjudicar otros usos legítimos de las aguas"⁵². Traemos también a colación la definición de "contaminación" recogida en la Directiva IPPC⁵³, por cuanto, aun no siendo su objeto la regulación frontal de las aguas, incide directamente, por su objetivo integrador, en la ordenación de los vertidos en el ámbito de las instalaciones industriales a las cuales resulta de aplicación. Su art. 2.2) define este concepto como "la introducción directa o indirecta, mediante la actividad humana, de sustancias, vibraciones, calor o ruido en la atmósfera, el agua o el suelo, que puedan tener efectos perjudiciales para la salud humana o la calidad del medio ambiente, o que puedan causar daños a los bienes materiales o deteriorar o perjudicar el disfrute u otras utilizaciones legítimas del medio ambiente". Más recientemente, la Directiva marco de aguas, ha definido "contaminación" como "la introducción directa o indirecta, como consecuencia de la actividad humana, de sustancias o calor en la atmósfera, el agua o el suelo, que puedan ser perjudiciales para la salud humana o para la calidad de los ecosistemas acuáticos, o de los ecosistemas terrestres que dependen directamente de ecosistemas acuáticos, y que causen daños a los bienes materiales o deteriore o dificulten el disfrute y otros usos legítimos del medio ambiente" [art. 2.33)].

Por otra parte, el TRLA, junto con el concepto de "contaminación", define también, diferenciadamente, el de "degradación" del dominio público hidráulico, que incluye "las alteraciones perjudiciales del entorno afecto a dicho demanio" [párrafo segundo, art. 93 TRLA (*ex art. 85 LA*)]⁵⁴. A nuestro entender, es éste un concepto más amplio que el de "contaminación"⁵⁵, aunque aparece vagamente definido, ya que no se concreta en la norma

⁵¹DOCE L núm. 20, de 26 de enero de 1980.

⁵²La definición realizada por la Directiva 80/68/CEE introduce algunos matices en el concepto de "contaminación", ya que, como ha destacado ORTEGA ÁLVAREZ, L., "La protección de las aguas subterráneas", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *La calidad de las aguas*, Madrid, Civitas, 1994, hay un inciso importante, ya que "*no se trata sólo de dejar las aguas inservibles para un uso posterior, sino de fijar unos parámetros objetivos de la calidad propia del agua. Hay que tener en cuenta que las tecnologías van posibilitando una mayor recuperación de aguas de mala calidad, por lo que un agua puede ser objeto de una degradación de su calidad y, sin embargo, existir un proceso tecnológico capaz de permitir su uso posterior*" (p. 62-63).

⁵³DOCE L núm. 257, de 10 de octubre de 1996.

⁵⁴Sobre el concepto de "contaminación" y "degradación", *vid.* TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., *Comentarios a la Ley de Aguas*, Madrid, Civitas, 1987, pp. 644-690.

⁵⁵Así lo han entendido MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, p. 341 y TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J.; TOLEDO JÁUDENES, J.; y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, p. 646. Por el contrario, MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, pp. 118-119, entiende que "contaminación" y "degradación" son conceptos equivalentes.

qué deba entenderse por "alteración perjudicial" o "entorno afecto al dominio público hidráulico"⁵⁶.

La vaguedad con que se definen los conceptos de "contaminación" y "degradación" puede ocasionar en la práctica algunos problemas interpretativos, máxime si tenemos en cuenta que sobre tales conceptos se construye el ámbito objetivo de las autorizaciones de vertido. En efecto, el art. 97 TRLA (ex art. 89 LA, modificado por la LMLA) prohíbe, con carácter general, y sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 100 TRLA (ex art. 92 LA) "toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico" y el art. 100 TRLA (ex art. 92 LA) "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". Consecuentemente, el manejo de los términos de "contaminación" y "degradación" devendrá fundamental para determinar qué actividades o qué vertidos requerirán, con carácter previo a su realización, la correspondiente autorización administrativa⁵⁷.

En cualquier caso, de las definiciones analizadas sí podemos extraer, a pesar de sus diferencias o matices, una notas comunes, que son las que individualizan el concepto de "contaminación" desde una óptica jurídica. En primer lugar, se hace referencia a las aguas o al medio acuático como objeto de contaminación. Así sucede en el TRLA y en el RDPh y en las Directivas 76/464/CEE y 80/68/CEE. Esta mención se extiende en la Directiva IPPC, como no podía ser de otra manera, a la atmósfera y al suelo, dado el enfoque integrador que introduce en el control de las emisiones contaminantes. Esta cita a la atmósfera y al suelo se incorpora también en la Directiva marco de aguas. Esta ampliación responde, en nuestra opinión, a una más correcta comprensión del fenómeno de la contaminación de las aguas, que no debería contemplarse de manera aislada. En determinadas ocasiones, las emisiones en la atmósfera o en el suelo pueden producir, a causa de su condensación o filtración, la contaminación de las aguas⁵⁸. De ahí que sea conveniente incluir en la definición de "contaminación" la atmósfera o el suelo como medios receptores si, posteriormente, puede producirse la contaminación del medio acuático.

En segundo lugar, se señalan en las definiciones los elementos que generan la contaminación sin que se produzcan diferencias sustanciales. Así, el TRLA se refiere a la

⁵⁶Para MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, pp. 341.342, no parece que deba entenderse coincidente con las zonas de servidumbre que recoge el art. 6 TRLA (ex art. 6 LA).

⁵⁷Sobre el ámbito objetivo de las autorizaciones de vertido, *vid. infra* el capítulo IV, apartado IV.3, de la tercera parte de este trabajo.

⁵⁸Por ejemplo, el informe *El medio ambiente en la Unión Europea 1995. Informe para la revisión del quinto programa de acción sobre el medio ambiente*, actualización del informe de 1992 sobre el estado del medio ambiente en la Unión Europea, solicitado por la Comisión Europea, dirigido por Keimpe Wieringa y preparado por la Agencia Europea del Medio Ambiente en cooperación con Eurostat, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1998, p. 79, señala como causa de contaminación de las aguas los depósitos debidos a la contaminación atmosférica, causada en ocasiones por el transporte transfronterizo a larga distancia. Asimismo, otra forma de contaminación de las aguas es la acidificación, a la que ya nos hemos referido en el apartado I.1.2.2 de este mismo capítulo y cuya resolución exige, además de una adecuada política de gestión del agua, la adopción de medidas destinadas a combatir la contaminación atmosférica.

introducción de materias o formas de energía, o a la inducción de condiciones en el agua, de modo directo o indirecto. Las Directivas 76/464/CEE y 80/68/CEE, al vertido de sustancias o de energía, efectuado directa o indirectamente. Por último, la Directiva IPPC, a la introducción directa o indirecta de sustancias, vibraciones, calor o ruido y la Directiva marco de aguas, a la introducción directa o indirecta de sustancias o calor. Sí existen divergencias, en cambio, en cuanto a la mención de los autores de la contaminación. En tanto que las definiciones comunitarias indican que la introducción de contaminación la provoca la actividad humana -también la Carta Europea del Agua indica que es un fenómeno generalmente provocado por el hombre-, el TRLA y el RDPh silencian cualquier mención al respecto. Sin embargo, de la definición contenida en estas normas se desprende que la contaminación es consecuencia directa o indirecta de una acción humana⁵⁹.

En tercer lugar, elemento común a todas las definiciones transcritas es la necesidad de que se produzca, como consecuencia de los elementos o agentes contaminantes mencionados, un efecto nocivo, una alteración perjudicial, una molestia o un daño. El TRLA y el RDPh se refieren a una alteración perjudicial de la calidad de las aguas en relación con sus usos posteriores o su función ecológica. Las Directivas 76/464/CEE y 80/68/CEE mencionan expresamente el peligro para la salud humana, además de otras consecuencias -perjuicio de los recursos vivos y el sistema ecológico acuático, daños a los lugares de recreo o molestias y perjuicios para el abastecimiento de aguas u otros usos legítimos de las mismas. Como novedad, la Directiva marco de aguas, incluye no únicamente los perjuicios para la salud humana o para los ecosistemas acuáticos, sino también para los ecosistemas terrestres que dependen directamente de ecosistemas acuáticos y mantiene la referencia al deterioro o dificultad de disfrute y otros usos legítimos del medio ambiente. En relación a esta característica del concepto de "contaminación" dos son las notas que, en nuestra opinión, merecen destacarse. Por una parte, la necesidad de que las sustancias o formas de energía introducidas en las aguas tengan un efecto nocivo para que exista contaminación desde una perspectiva jurídica⁶⁰. Por otra, la estrecha vinculación a los usos posteriores a que van

⁵⁹SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 24. Otros autores, sin embargo, han interpretado que el término "contaminación" aparece con perfiles más amplios en nuestro ordenamiento interno, toda vez que comprende situaciones en las que la contaminación de las aguas sea debida a causas naturales y no a la actividad humana. En este sentido, SANZ PÉREZ, D. C., *La Administración Local y la protección de la atmósfera. La intervención a través de instrumentos de control preventivo*, Barcelona, Cedecs, 1999, pp. 54-55, que, además, valora positivamente esta mayor extensión del concepto de "contaminación" -aunque refiriéndose a la contaminación atmosférica-. En su opinión, si bien la legislación está pensada para la actuación contra la contaminación producida por la actividad humana, las formas de respuesta en ella contenidas deben aplicarse tanto a un caso como al otro, para lograr mejores posibilidades de actuación.

⁶⁰Aunque refiriéndose a la contaminación atmosférica, DE MIGUEL GARCÍA, P., "El tratamiento de la contaminación atmosférica y acústica en el Derecho español", en *Documentación Administrativa*, núm. 179, 1978, ha destacado esta característica del concepto jurídico de "contaminación": "(...) la contaminación atmosférica viene determinada por la presencia en el aire de materias o formas de energía extrañas a su composición normal (...) Estas notas pueden bastar a las ciencias físicas para definir qué sea contaminación atmosférica (...) mas al Derecho, con ser necesarias no son suficientes, al exigir de aquéllas una cierta trascendencia social que las haga jurídicamente relevantes (...) Las materias o formas de energía presentes en el aire han de interferir la comodidad, la salud, el bienestar o el completo disfrute de los bienes humanos; o en otras palabras, deben producir efectos y daños al entorno, para que jurídicamente pueda hablarse de contaminación atmosférica" (p. 133).

destinadas las aguas. Existirá contaminación en la medida en que se dificulten los usos posteriores o la función ecológica del agua. Se vincula así el concepto de "contaminación" al de calidad de las aguas, habida cuenta que sólo será contaminante una acción si, como consecuencia de la misma, se produce una alteración de la calidad del agua que la imposibilita para usos posteriores⁶¹. Consecuentemente, la contaminación de las aguas no se considera en términos absolutos, sino que es una cualidad relativa⁶². Que haya o no contaminación dependerá del uso concreto a que se destine el recurso; aguas inservibles para un determinado uso pueden ser utilizadas, sin embargo, para otros, acentuándose así la relatividad del concepto.

Para finalizar, queremos concluir el análisis precedente resaltando la amplitud del concepto de "contaminación" -también el de "degradación"-⁶³, así como la vaguedad, indefinición y falta de precisión de muchos de los términos utilizados para definirlo. Qué deba entenderse por "materias", "formas de energía", "alteración perjudicial de la calidad de las aguas", "usos legítimos", "función ecológica"… es una cuestión que, indudablemente, por los problemas interpretativos que suscita, será fuente de inseguridades jurídicas a la hora de aplicar la normativa. Será la Administración, en su papel de aplicadora del Derecho, la que cuente con un amplio margen de maniobra a la hora de interpretar estos conceptos, decisivos, además, para determinar, por ejemplo, el concepto de "vertido" o las propias actividades sujetas a autorización administrativa, como ya hemos tenido ocasión de señalar.

I.1.4. Las implicaciones económicas de la contaminación de las aguas

Para finalizar este apartado cuyo hilo conductor es el fenómeno de la contaminación de las aguas y su caracterización, creemos conveniente hacer una breve referencia a las implicaciones económicas de este tema, que deben ser valoradas en toda su extensión en cualquier aproximación que se realice a esta problemática y que encontrarán fiel reflejo en las medidas normativas que se adopten. Como ha advertido DELGADO PIQUERAS, "*En esencia, el cuidado de la calidad del agua es un problema económico y financiero*"⁶⁴. Y ello es absolutamente cierto. El análisis de la contaminación de las aguas, también el realizado desde una perspectiva jurídica, no puede escindirse de sus implicaciones económicas, de manera que cualquier planteamiento de estas cuestiones, para ser operativo, debe considerar siempre sus costes⁶⁵. Eliminar o minimizar los efectos nocivos asociados a la polución exige

⁶¹SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 25.

⁶²MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, p. 8.

⁶³Para DELGADO PIQUERAS, F., *Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales*, Madrid, Tecnos, 1992, en la amplitud de las definiciones de "contaminación" y "degradación" "puede advertirse la intención del legislador de evitar que problemas de orden interpretativo abran una puerta falsa a la elusión de las prescripciones de esta Ley, encaminada a la protección completa de las aguas continentales, más allá de su naturaleza jurídica" (p. 236). En sentido similar, ORTEGA ÁLVAREZ, L., "La protección...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "La calidad de las aguas", *cit.*, p. 62.

⁶⁴DELGADO PIQUERAS, F., "Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales", *cit.*, p. 234.

⁶⁵MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, p. 315. MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, señala que "El enfoque económico de la utilización del agua y, por consiguiente, la incorporación del costo de la depuración es decisivo para abordar toda una serie de problemas de trascendencia social que afectan a la conservación de la naturaleza y al

la realización de importantes inversiones, tanto desde el punto de vista de las empresas, como de las propias Administraciones Públicas. Piénsese, por ejemplo, en la necesidad para las primeras de invertir en tecnologías y procesos productivos menos contaminantes o en costosos sistemas de depuración para adecuar sus vertidos a las previsiones normativas y realizarlos conforme a lo allí previsto, o en los importantes desembolsos que para las segundas acarrea en la actualidad la construcción de las instalaciones de depuración, exigidas como consecuencia de la aplicación práctica de los postulados contenidos en la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, relativa al tratamiento de aguas residuales urbanas⁶⁶. Por otra parte, las actuaciones de descontaminación son extraordinariamente costosas, siéndolo aún más en el caso de aguas subterráneas. Mantener y mejorar la calidad de las aguas tiene un coste económico muy elevado y ello requiere la debida instrumentación financiera⁶⁷. La lucha contra la polución exige la puesta en práctica de medios financieros y económicos⁶⁸. Todo ello obliga a tener presente la variable económica, máxime en un estudio como éste dedicado a los vertidos, en que está bien presente, como expresión del principio de quien contamina paga, a través del canon de control de vertido⁶⁹.

De todas formas, el planteamiento económico de la contaminación de los recursos hídricos puede realizarse desde muy diversas perspectivas y las fórmulas para hacer frente a los costes que lleva aparejados el mantenimiento de su calidad pueden ser muy diversas. Existe una multiplicidad de instrumentos, la mayor parte de ellos dirigidos a internalizar las externalidades negativas ambientales, susceptibles de ser utilizados como medio para garantizar la calidad de las aguas. Así, la regulación directa, a través de reglamentaciones, los cánones, los impuestos sobre efluentes o gravámenes sobre los vertidos, las tasas por prestación de servicios, los beneficios y estímulos fiscales, las subvenciones o ayudas económicas...⁷⁰.

En todo caso, cualquier enfoque económico de la contaminación de las aguas debe tener como objetivo principal el uso racional de este recurso, así como fomentar su adecuada utilización y disponer de un respaldo suficiente de todos los agentes -empresas, consumidores, Administraciones...-, dispuestos a asumir los eventuales costes⁷¹. La lucha contra la contaminación de las aguas requiere, en definitiva, la participación activa de los poderes públicos, de los usuarios y de los consumidores.

mantenimiento del equilibrio ecológico. Sólo interiorizando estos costos sería posible evitar que la utilización abusiva de los bienes comunes ocasione su destrucción en perjuicio de la colectividad en su conjunto" (p. 7).

⁶⁶DOCE L núm. 135, de 30 de mayo de 1991.

⁶⁷MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, p. 352.

⁶⁸DESPAX, M., "Droit de l'environnement", *cit.*, p. 353.

⁶⁹*Vid. in totum* el capítulo X de la tercera parte de este trabajo, dedicado al análisis del canon de control de vertido y de los cánones de saneamiento autonómicos.

⁷⁰*Vid. ESTEVAN BOLEA, M. T., "Implicaciones económicas de la protección ambiental de la CEE: Repercusiones en España", cit., pp. 329 y ss.*

⁷¹Como ha advertido DELGADO PIQUERAS, F., "Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales", *cit.*, "(...) para enfrentarse de manera consecuente a la contaminación, las empresas, los consumidores, el Estado, la sociedad en su conjunto, han de estar dispuestos y en disposición de asumir ese coste, y parece evidente que hasta ahora no ha existido esa verdadera voluntad política" (p. 234).

I.2. La situación de la calidad de las aguas en España y en la Comunidad Europea

Realizada ya una aproximación general a la problemática de la contaminación de las aguas, ha llegado el momento de plantear el estado de la calidad de las aguas en nuestro país y en la Comunidad Europea. Conocer la situación de partida es muy importante para entender el sentido de las normas que se han aprobado en este ámbito, estrechamente vinculados al problema que pretenden erradicar. Las regulaciones actuales de protección de la calidad de las aguas y, más concretamente, por lo que aquí nos interesa, de los vertidos, no son sino la instrumentación jurídica a través de la cual se pretenden paliar los efectos adversos derivados de la creciente y progresiva contaminación hídrica. De ahí que sea del todo necesario conocer cuál es la situación por la que están atravesando nuestros recursos hidráulicos en la actualidad, por lo que a su vertiente cualitativa se refiere, sin olvidar por ello la íntima conexión existente entre calidad y cantidad.

El Libro Blanco del Agua en España, elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente en 1998, señala que "Actualmente, la calidad general de las aguas continentales españolas no es del todo satisfactoria a la luz de la legislación vigente y de las aspiraciones existentes en el seno de la sociedad. La irregularidad en tiempo y espacio de nuestra climatología (...) hace que los vertidos, tanto urbanos como industriales, tengan una influencia más negativa sobre la calidad final del recurso que en cualquier otro país con mayor regulación natural. Es evidente que, en estas condiciones, la capacidad de autodepuración de nuestros ríos queda muy rápidamente superada, haciéndose necesaria una mayor atención a la prevención, control y corrección de los vertidos, y en ocasiones, requiriendo el establecimiento de determinados caudales mínimos, no ya sólo por razones ambientales, sino también sanitarias"⁷².

En relación a las aguas superficiales, la contaminación tiene dos fuentes principales: la descarga de las aguas residuales urbanas y agrícolas y la de los vertidos industriales. Respecto a la primera, si bien se ha incrementado significativamente el porcentaje de población conectada a sistemas de depuración, continúan siendo alarmante la contaminación difusa de las aguas superficiales. Aunque existe un déficit importante sobre estudios que determinen de manera clara el componente difuso de la contaminación de las aguas superficiales españolas, el Libro Blanco del Agua apunta que las bajas calidades detectadas en el agua durante fenómenos de crecidas y fuertes lluvias se deben a la remoción de contaminantes depositados sobre el suelo previamente y que se movilizan durante estos períodos de tiempo provocando episodios de contaminación⁷³. También resulta preocupante otro problema concreto, cual es la eutrofización de lagos y embalses. Según datos del Libro Blanco del Agua, casi la mitad (el 48%) del volumen total de los embalses españoles se encuentra en un estado avanzado de eutrofización, siendo las cuencas que presentan aguas almacenadas en peor estado las del Tajo (68%), Internas de Cataluña (67%), Galicia Costa (64%) y Duero (57%)⁷⁴. En relación a los vertidos, en España existen más de 300.000

⁷²*Libro Blanco del Agua en España, cit.*, p. 264.

⁷³*Libro Blanco del Agua en España, cit.*, pp. 297-298.

⁷⁴*Libro Blanco del Agua en España, cit.*, pp. 307-309. En la p. 309, en la figura 180, pueden verse las proporciones de los volúmenes de agua degradados con respecto a la capacidad total de embalse por ámbitos de planificación.

vertidos a cauces superficiales, de los que la mayoría (el 80%, es decir, unos 240.000) tiene el carácter de vertidos indirectos, es decir, se producen en sistema de alcantarillado, canales de desagüe o pluviales..., que finalmente deben desaguar a un cauce, previo el necesario tratamiento depurador en las instalaciones de saneamiento. De los 60.000 vertidos directos existentes (realizados directamente a un curso de aguas), unos 10.000 corresponden a vertidos municipales, alrededor de 40.000 a la ganadería estabulada o semiestabulada y unos 10.000 tienen el carácter de efluentes industriales. Existen diferencias significativas entre los vertidos urbanos, realizados cada vez en mejores condiciones gracias a la puesta en marcha y desarrollo del Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales Urbanas (1995-2005)⁷⁵ y a la aplicación de la normativa española de transposición de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, y los vertidos industriales. La situación de estos últimos es extremadamente preocupante, ya que un porcentaje importante de los mismos no cuenta aún con la debida autorización o dispone únicamente de autorización provisional en fase de regularización⁷⁶. El Libro Blanco del Agua en España pone de manifiesto que "falta mucho por hacer en cuanto a las medidas de corrección de este tipo de vertidos, que ejercen por su número y características una gran presión contaminante sobre cauces y masas de agua. Hasta la fecha se ha avanzado poco en el desarrollo de los Planes Sectoriales de Regularización de Vertidos Industriales previstos en el Real Decreto 484/1995, sobre medidas de regularización y de control de vertidos⁷⁷, instrumento que tiene como finalidad solucionar la preocupante situación actual: pocas autorizaciones de vertido, bajas liquidaciones del canon de vertido, problemas competenciales en los vertidos industriales a colectores urbanos e incumplimiento de la legislación"⁷⁸. Asimismo, señala que "La depuración de los vertidos industriales se puede considerar no del todo satisfactoria con carácter general, ya que existen numerosos vertidos sin autorizar, y un gran número de sustancias no están sujetas a regulaciones individuales y específicas según sectores industriales y según empresas concretas. Los vertidos directos poseen un nivel de control más exhaustivo que los vertidos indirectos, pero también es verdad que aquéllos suelen poseer los caudales y las cargas contaminantes más elevadas. Por ejemplo, en la industria química tan solo un 35% de las empresas vierten directamente a los cauces, pero sus vertidos suponen un 85% de las cargas contaminantes totales del sector"⁷⁹.

⁷⁵Mediante Resolución de 28 de abril de 1995 de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda se dispuso la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995, a través del cual se aprobó el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales, publicándose su contenido (BOE núm. 113, de 12 de mayo de 1995).

⁷⁶Como ya apuntamos en las "Consideraciones Preliminares" de este trabajo, según un estudio realizado en el año 1994, del volumen global de vertidos realizado anualmente en nuestro país, tan sólo el 5% de las empresas poseían una autorización definitiva y un 18% una autorización provisional. El resto no disponían de autorización alguna, realizándose el vertido sin ningún tipo de control administrativo previo. *Vid.* también *Libro Blanco del Agua en España, cit.*, p. 296.

⁷⁷BOE núm. 95, de 21 de abril de 1995. Sobre los Planes Sectoriales de Regularización de Vertidos Industriales, *vid. infra* el capítulo II, apartado, II.1.2.3, epígrafe B, de la tercera parte de este trabajo.

⁷⁸*Libro Blanco del Agua en España, cit.*, p. 264.

⁷⁹*Libro Blanco del Agua en España, cit.*, p. 296.

En relación a las aguas subterráneas, los principales factores causantes de su contaminación en España son la salinización, con el consiguiente incremento del contenido salino de las aguas y que en el Mediterráneo oriental se presenta de forma generalizada⁸⁰; la contaminación difusa procedente de la agricultura, ligada sobre todo a la creciente aplicación de fertilizantes y plaguicidas y, en particular, la contaminación por nitratos que, sin ser un problema generalizado en todo el país, afecta de forma importante a algunas áreas que, aproximadamente, coinciden con zonas de cultivos intensivos de regadío⁸¹ (así sucede en el litoral mediterráneo, resultando especialmente acusado este fenómeno en el Maresme y en grandes áreas de las planas costeras del Júcar -Castellón y Valencia-, así como en algunas unidades interiores -la Llanura Manchega, el aluvial del Ebro y en algunos sectores del valle del Guadalquivir-)⁸²; y la contaminación por vertidos de efluentes derivados de actividades urbanas, mineras y, fundamentalmente, industriales, que provocan la presencia de metales pesados en las aguas subterráneas⁸³. Asimismo, debe destacarse la importante contaminación que están padeciendo nuestras aguas subterráneas, por filtraciones derivadas de las fugas en depósitos y conducciones y, principalmente, de los vertederos de residuos sólidos y de los vertederos o depósitos que contienen residuos peligrosos. Gran cantidad de residuos son depositados sobre el terreno de manera incontrolada y sin ningún tipo de tratamiento, con el evidente peligro de contaminación de acuíferos -y de suelos- que ello conlleva⁸⁴. No obstante, el estado de la calidad del agua subterránea es aceptable⁸⁵.

En el ámbito de la Comunidad Europea, la Agencia Europea de Medio Ambiente, ha señalado que las principales amenazas para los recursos hídricos subterráneos y superficiales son el deterioro de la calidad del agua y la sobreexplotación de las reservas existentes, que causan pérdida de hábitats y biodiversidad, amenazan la salud humana y limitan el desarrollo económico y social⁸⁶. En relación a las aguas subterráneas, la

⁸⁰Vid. un Mapa de la Red de control de la calidad de las aguas subterráneas y acuíferos que presentan intrusión marina en la figura 182 del *Libro Blanco del Agua en España*, *cit.*, p. 312.

⁸¹SANCHÍS MOLL, E. J., "La protección de la calidad de las aguas subterráneas frente a fuentes contaminantes difusas y puntuales: evolución y actuaciones. Implicaciones en la ordenación del territorio", en "Las aguas subterráneas en la Ley de Aguas Española: un decenio de experiencia", *cit.*, p. 272.

⁸²*Libro Blanco del Agua en España*, *cit.*, p. 313.

⁸³SAHUQUILLO, A., "La contaminación...", *cit.*, p. 32, señala que, aunque la contaminación puntual de los acuíferos españoles con sustancias tóxicas no es todavía grave en líneas generales, son corrientes los vertidos en superficie o en cauces de barrancos o ríos intermitentes, de residuos sólidos y líquidos sin ninguna clase de control.

⁸⁴El *Libro Blanco del Agua en España*, *cit.*, p. 302, señala que el 28% del territorio presenta un alto riesgo frente a la contaminación derivada del vertido de residuos sólidos, en particular, más de la tercera parte de la superficie de Aragón, Baleares, Valencia y Madrid poseen estas características. Se supera el 30% en las cuencas del Júcar, Segura, Ebro y Sur, Islas Baleares e Islas Canarias. Por su parte, el Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados (BOE núm. 114, de 13 de mayo de 1995) señala que de los 259 emplazamientos que han sido caracterizados y estudiados con mayor profundidad en una primera fase se desprende que el "riesgo de contaminación de las aguas subterráneas es alto en el 60% de los emplazamientos, ya que se sitúan en terrenos de permeabilidad media o alta". De estos emplazamientos, 61, se consideran de prioridad alta por la grave afección a las aguas subterráneas.

⁸⁵FERNÁNDEZ RUIZ, L., "La protección...", en "Las aguas subterráneas en la Ley de Aguas Española: un decenio de experiencia", *cit.*, p. 257.

⁸⁶El medio ambiente en la Unión Europea 1995. Informe para la revisión del quinto programa de acción sobre el medio ambiente, *cit.*, p. 5 y p. 79.

preocupación fundamental viene constituida por la sobreexplotación de los acuíferos que está produciéndose en muchos lugares de la geografía europea, con la consiguiente reducción de las reservas y los efectos asociados, como la salinización de acuíferos, la disminución del caudal de los ríos y la desecación de las zonas pantanosas. A ello debe unirse el aumento significativo de las concentraciones de nitratos y plaguicidas en las aguas subterráneas y que se estima que superan los límites fijados en más del 85% (en toda Europa) y del 75% (en la Comunidad Europea) de la superficie agrícola⁸⁷.

Respecto a las aguas superficiales, la Agencia Europea de Medio Ambiente señala la mejora sustancial que se está produciendo en la última década en la mayor parte de los ríos europeos, como consecuencia de las importantes inversiones producidas en el tratamiento de las aguas residuales, en el marco de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991. El porcentaje de población que utiliza agua procedente de plantas depuradoras ha aumentado considerablemente. La Agencia Europea de Medio Ambiente estima que en los Estados miembros septentrionales más del 80% de la población se encuentra en esta situación, mientras que en los meridionales el porcentaje es del 50%⁸⁸. Sin embargo, la mejora y la reducción, principalmente en las regiones noroccidentales de la Comunidad Europea, de las emisiones de fósforo en las aguas superficiales, no ocultan la preocupación creciente que está desatando el fenómeno de la eutrofización. La Agencia Europea de Medio Ambiente señala que, al igual que sucede con las aguas subterráneas, la mayor parte de los ríos comunitarios (un 75%) muestran continuos aumentos de las concentraciones de nitratos, debido a la explotación agrícola intensiva, con el consiguiente riesgo de eutrofización en los mares receptores⁸⁹. Lo cierto es que la contaminación de las aguas continentales a partir de fuentes no puntuales, básicamente agrarias, está creciendo en importancia, a medida que se progresan en la reducción de la contaminación generada por fuentes puntuales⁹⁰.

En cualquier caso, la efectiva aplicación de las Directivas del Consejo 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, y 91/676/CEE, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura⁹¹, así como de la Directiva marco de aguas, habrán de redundar en un mantenimiento del nivel actual de la calidad de las aguas y en una mejora gradual del mismo.

I.3. La emergencia de una "nueva cultura del agua": la problemática de la contaminación de las aguas y de los vertidos bajo el nuevo prisma de la "gestión sostenible de los recursos hídricos"

Hemos destacado en las páginas precedentes el auge decidido que la problemática de la contaminación de las aguas, por las negativas consecuencias que acarrea, y la protección de

⁸⁷*El medio ambiente en la Unión Europea 1995. Informe para la revisión del quinto programa de acción sobre el medio ambiente, cit., p. 6.*

⁸⁸*El medio ambiente en la Unión Europea 1995. Informe para la revisión del quinto programa de acción sobre el medio ambiente, cit., p. 81.*

⁸⁹*El medio ambiente en la Unión Europea 1995. Informe para la revisión del quinto programa de acción sobre el medio ambiente, cit., p. 6.*

⁹⁰*El medio ambiente en la Unión Europea 1995. Informe para la revisión del quinto programa de acción sobre el medio ambiente, cit., p. 84.*

⁹¹DOCE L núm. 375, de 31 de diciembre de 1991.

su calidad han adquirido en los últimos tiempos, hasta convertirse en un tema de primer orden. Sin duda, estamos en momentos de cambio. En el contexto actual, la ordenación de las aguas atiende, cada vez más, a consideraciones ambientales. La enorme presión sobre los recursos hídricos y los problemas derivados de su degradación han trasladado el foco de la preocupación a los problemas ambientales y de contaminación⁹² que, durante años, habían quedado relegados a un segundo plano. El mantenimiento de la calidad de las aguas, máxime en países como el nuestro, caracterizados por su escasez, va abriéndose camino como objetivo prioritario en la agenda de los poderes públicos. Sin olvidar la cuestión de la ordenación cuantitativa de este recurso y, por ende, de los aprovechamientos, en las modernas políticas de gestión de las aguas va incorporándose cada vez más su dimensión ambiental⁹³. Surge así lo que ha venido denominándose una "nueva cultura del agua", en la que la perspectiva ambiental es la predominante y en la que la meta a conseguir es la gestión sostenible de los recursos hídricos. Como ha señalado S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *"El horizonte de la administración de los recursos en los años venideros hay que situarlo, desde luego, en una decidida defensa de las exigencias medioambientales"*⁹⁴.

El desarrollo sostenible, concepto recogido en la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, aunque elaborado ya anteriormente en el seno de Naciones Unidas⁹⁵, se ha convertido en un elemento fundamental para el desarrollo de la protección ambiental. El Principio 3 de esta Declaración establece que "El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras". Late en el fondo la búsqueda del necesario equilibrio entre protección del medio ambiente, por una parte, y desarrollo económico, por otra. Esta idea, que se ha convertido en uno de los megaprincipios del Derecho ambiental⁹⁶, encuentra también aplicación en la ordenación de las aguas, por su condición de recurso natural y elemento integrante del medio ambiente. Es más, en nuestro país, como ha entendido LOPERENA ROTA, es una exigencia de nuestra CE, por cuanto el

⁹²SAHUQUILLO, A., "La contaminación...", cit., pp. 38-39.

⁹³Explican muy bien este proceso las siguientes palabras de NAREDO, J. M., "Enfoques económicos y ecológicos en la encrucijada actual de la gestión del agua en España", en ARROJO, P. y NAREDO, J. M., "La gestión del agua en España y California", cit.: *"estamos pasando de una fase en la que las soluciones técnicas han venido despejando el fantasma de la escasez de agua a golpe de obras para nuevos abastecimientos, a otra en la que se trata de encarar directamente esa escasez con planteamientos económicos más globales, que centran su atención en la gestión de la demanda y en la conservación del agua como recurso (ahorro, uso combinado, reutilización e, incluso, desalación). Estamos pasando de una fase centrada en el proyecto y la construcción de obras hidráulicas (...) a otra preocupada de la gestión del agua como recurso y de la conservación de su entorno. O, también de una fase 'expansiva' de obras a otra que podríamos calificar de 'economía madura del agua', en la que se desplaza el acento desde la inversión en obra nueva, hacia la conservación del patrimonio hidráulico, tanto natural como construido"* (p. 157).

⁹⁴MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Reflexiones sobre la problemática actual de la gestión de las aguas", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Gestión del agua y medio ambiente*, Madrid, Civitas, 1997, p. 49.

⁹⁵La formulación del concepto de "desarrollo sostenible" procede del Informe de las Naciones Unidas "Nuestro futuro común" -más conocido como Informe Brundtland-, que lo define como el desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas.

⁹⁶MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Ambiental*, 2^a edición, Madrid, Trivium, 1998 [1995], pp. 41-44.

art. 45.2 CE exige la explotación racional de los recursos naturales⁹⁷, sin olvidar las menciones que al respecto pueden encontrarse también en el TCE.

De este modo, el reto que se plantea en la actualidad es la consecución de una gestión sostenible de las aguas, máxime a raíz de la aprobación a nivel comunitario de la Directiva marco de aguas, entre cuyos objetivos se presentan como principales líneas de acción la prevención, la utilización sostenible de las aguas y la protección y mejora del medio acuático⁹⁸. Se trata de conseguir que los aprovechamientos del agua sean compatibles con la protección y preservación de su buen estado ecológico. El desarrollo de estos postulados ofrece así el marco de referencia obligado en el que han de inscribirse la política y la gestión del agua en nuestro país y aquí es donde debe ubicarse la ordenación de los vertidos y la intervención administrativa sobre los mismos. La consideración de las aguas como recurso natural (apartado I.3.1), unida a la atención preferente que a la ordenación de su calidad se está atribuyendo en nuestro ordenamiento jurídico (apartado I.3.2), han convertido la problemática de los vertidos en un tema prioritario para garantizar su utilización sostenible (apartado I.3.3).

I.3.1. La consideración de las aguas como recurso natural, punto de partida en el actual debate sobre la gestión del agua. La meta de la gestión sostenible de los recursos hídricos

En el marco de estas reflexiones que venimos realizando debemos situar como elemento central el cambio radical que se ha producido en torno a la consideración de las aguas. Este bien, de innegable valor económico, es contemplado ahora como recurso natural y, en consecuencia, sobre él debe hacerse efectivo el mandato constitucional de utilización racional de los recursos naturales. Si tradicionalmente el agua ha sido tratada por el hombre como un elemento fundamental en el desarrollo económico, así como en la conservación de la salubridad pública y en el recreo o esparcimiento, su deterioro progresivo ha provocado que *"la sociedad en su conjunto ha tenido que reconocer que el agua es un recurso escaso que hay que conservar en buen estado y que hay que proteger contra su deterioro y, sobre todo, que hay que administrar con rigor para mantener el progresivo pulso civilizatorio que todos deseamos"*⁹⁹.

La perspectiva ambiental se superpone así a una consideración meramente económica de este recurso, siendo el objetivo prioritario a alcanzar el necesario equilibrio entre protección cualitativa y crecimiento y desarrollo económico. Se trata, en definitiva, como ha apuntado EMBID IRUJO, de *"conseguir junto a una adecuada oferta del recurso en cantidad, un nivel de calidad estimable"*¹⁰⁰. Como consecuencia de ello, y *"Sin negar por entero una consideración meramente productivista del recurso, el derecho de aguas español (...) se orienta decididamente por la senda de la conservación, lo que afecta tanto al agua como a*

⁹⁷LOPERENA ROTA, I., *Los principios del Derecho Ambiental*, Madrid, Civitas, 1998, p. 61.

⁹⁸MOLINA GIMÉNEZ, A., "Nuevas tendencias en la ordenación ambiental de los recursos hidráulicos", comunicación presentada en las XI Jornadas de Derecho de Aguas, celebradas en la Universidad de Zaragoza, durante los días 14-16 de marzo de 2001, p. 12.

⁹⁹LOPERENA ROTA, D., "El derecho al medio ambiente adecuado", *cit.*, pp. 105-106.

¹⁰⁰EMBID IRUJO, A., "Principios generales sobre el ordenamiento jurídico-administrativo de la calidad de las aguas", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "La calidad de las aguas", *cit.*, p. 78.

*los ecosistemas enteros en los que ésta es parte decisiva y, por supuesto, a las obras hidráulicas*¹⁰¹. Se plantea así como meta una gestión sostenible de los recursos hídricos, a cuya consecución debe dirigirse la acción de los poderes públicos. De este modo, como apunta LOPERENA ROTA, *"la acción pública o colectiva sobre el recurso ya no se dirige a un objetivo economicista y sectorial, sino a uno global de salvaguarda del recurso"*¹⁰². Prima, en consecuencia, la perspectiva de conservación de los recursos hídricos, a la que se subordinan, o deberían subordinarse, los usos económicamente rentables que de los mismos puedan hacerse¹⁰³. De ahí que la óptica desarrollista vaya siendo paulatinamente sustituida por la de protección, para la consecución del desarrollo sostenible, *"en la cual la rentabilidad económica queda supeditada ahora a que la utilización del recurso pueda hacerse sin menoscabo de las necesidades de futuras generaciones"*¹⁰⁴. Este cambio de perspectiva, sin embargo, aún no ha concluido y debe ir consolidándose progresivamente.

I.3.2. La atención preferente a la ordenación de la calidad de las aguas en nuestro ordenamiento jurídico: la incorporación de consideraciones ambientales. La calidad como columna vertebral de nuestro Derecho de Aguas

Este cambio radical de óptica a que venimos haciendo referencia en cuanto a la gestión del agua y el acento en su consideración como recurso natural, frente a su valoración originaria exclusivamente como bien económico o factor de producción, tiene su trasunto en el plano jurídico. Nuestro ordenamiento no ha permanecido ajeno a esta evolución, máxime a partir de la aprobación de la CE, cuyo art. 45 impone a los poderes públicos velar "por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva", y de la adhesión a las Comunidades Europeas. Frente a la anterior, la actual normativa reguladora de las aguas continentales, por imperativo constitucional, sitúa la calidad en uno de los puntos cimeros de sus preocupaciones¹⁰⁵, y no sólo en el ámbito interno, sino también en niveles más generales, como el internacional y el comunitario.

La calidad de las aguas pasa así a ser parte integrante de la administración de los recursos¹⁰⁶, que debe comprender no sólo la ordenación de los aprovechamientos de las aguas, sino también todo lo referente a su calidad. La calidad de las aguas se plantea, además, en la actualidad, no sólo como elemento necesario para asegurar la disponibilidad del recurso para usos posteriores, sino también como valor que en sí mismo debe ser considerado¹⁰⁷.

¹⁰¹EMBID IRUJO, A., "Evolución del Derecho y de la política del agua en España", en *Revista de Administración Pública*, núm. 156, 2001, p. 66.

¹⁰²LOPERENA ROTA, D., "El derecho al medio ambiente adecuado", *cit.*, p. 107.

¹⁰³*Vid.* LOPERENA ROTA, D., "El derecho al medio ambiente adecuado", *cit.*, p. 107.

¹⁰⁴LOPERENA ROTA, D., "El derecho al medio ambiente adecuado", *cit.*, p. 75.

¹⁰⁵EMBID IRUJO, A., "Principios generales...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "La calidad de las aguas", *cit.*, p. 27.

¹⁰⁶MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, p. 313.

¹⁰⁷MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, señala que *"La calidad de las aguas constituye un valor que, en sí mismo, es obligado preservar; e, incluso, restaurar. El agua, como uno de los recursos naturales: su calidad entra de lleno en las exigencias de conservación del medio ambiente. No se trata sólo de mantener aquélla para que después pueda ser utilizada; hay que mantenerla en determinadas condiciones como valor objetivo, en cuanto así lo requiere la conservación de la*

Resulta necesario, en consecuencia, garantizar el mantenimiento de unas determinadas características en los recursos hídricos como elemento integrante del medio ambiente, a fin de proteger su calidad. Para ello, va a ser imprescindible diseñar la correspondiente instrumentación jurídica que permita trasladar de manera efectiva al plano de la realidad práctica el mandato recogido en el art. 45 CE de utilización racional de los recursos naturales. Es en este contexto donde debemos situar el control de los vertidos.

I.3.3. La ordenación de los vertidos como tema prioritario para garantizar un uso sostenible de las aguas. La necesaria intervención administrativa en materia de vertidos como medio para proteger la calidad de las aguas

En este orden de consideraciones que venimos realizando en torno a la perspectiva de ordenación ambiental de las aguas que se ha ido abriendo paso progresivamente en nuestro ordenamiento jurídico hasta convertirse en su principio vertebrador¹⁰⁸, debemos situar los vertidos. Cualquier intento de aproximación a la problemática de la calidad de las aguas desde una perspectiva jurídica exige tener en cuenta la normativa reguladora de los vertidos, ya que si bien no son la única causa de su contaminación, sí son la principal y, en consecuencia, constituyen el núcleo de la problemática¹⁰⁹. Es en relación con los vertidos donde se concretan la mayor parte de cuestiones que plantea la defensa de la calidad de las aguas¹¹⁰. De sobras es conocido el vertido masivo de sustancias peligrosas que, procedente de instalaciones industriales o de las redes de alcantarillado, ha venido realizándose sistemáticamente en las aguas, tanto superficiales como subterráneas, sin adoptarse las correspondientes medidas de depuración e, incluso, con la aquiescencia de la propia Administración, y sus alarmantes consecuencias que, en muchos casos, han convertido las aguas en inutilizables y han afectado gravemente a la flora y a la fauna, y a la propia salud humana. Esta circunstancia provoca que el legislador no pueda o no deba evadir esta problemática, de tan hondo calado y de tan negativas consecuencias.

El logro de una gestión sostenible de las aguas pasa por un adecuado tratamiento de esta cuestión. Se hace indispensable, a tal efecto, el establecimiento de una política de protección de las aguas y lucha contra la contaminación originada por los vertidos en un contexto más amplio de una política de protección ambiental que haga compatible el desarrollo

"naturaleza" (p. 319). Por su parte, DE MIGUEL GARCÍA, P., "Contaminación y calidad de aguas continentales: el Derecho Español ante la normativa de la Comunidad Económica Europea", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 35, 1982, p. 582, ha señalado que la calidad de las aguas juega en dos campos: como bien a proteger (los vertidos) o como bien a exigir (el aprovechamiento).

¹⁰⁸Utilizamos la expresión empleada por SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico*, Valladolid, Lex Nova, 2002, p. 146.

¹⁰⁹Así lo ponen de manifiesto, por ejemplo, DE MIGUEL GARCÍA, P., "Contaminación...", *cit.*, p. 583; FANLO LORAS, A., "La protección de la calidad de las aguas en el ordenamiento jurídico español: algunas consideraciones en relación con el régimen jurídico de los vertidos", en SOSA WAGNER, F. (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, tomo III, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2000, p. 3519; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, p. 339; MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "La Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985: análisis institucional", en GALLEGOS ANABITARTE, A., MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., *El Derecho de Aguas en España*, vol. I, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1986, p. 534; y SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 522-523.

¹¹⁰MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, p. 339.

económico y la protección del medio ambiente y que tenga reflejo en las normas jurídicas, a través del establecimiento de las correspondientes medidas de prevención, control o corrección. Sólo así podrá afrontarse eficazmente la situación generalizada de degradación de las aguas y minimizar, si no eliminar, los efectos nocivos de su principal factor de alteración.

Será necesario, por tanto, que las normas prevean medidas de control sobre los vertidos que se lleven a cabo en el medio acuático, preferentemente de carácter preventivo, esto es, con carácter previo a la realización de los mismos, pero sin renunciar a las de tipo represivo o reparador, como necesaria cláusula de cierre del sistema, para que éste sea realmente eficaz. Entre estas medidas, sin ocultar la existencia y las virtualidades de las de índole civil y penal, son cruciales las que se adopten desde la vertiente jurídico-administrativa. En nuestro Derecho, la Administración, en el marco proporcionado por el art. 45 CE y por imperativo constitucional, está llamada a desempeñar un rol fundamental en el control de los vertidos contaminantes en aras a proteger la calidad de las aguas¹¹¹, que constituyen, además, un bien de dominio público. El control de los vertidos se convierte así en cometido integrante del concepto de administración de las aguas¹¹². A la Administración corresponderá el ejercicio de una labor de control sobre los vertidos, con el objeto de permitir únicamente aquéllos que sean susceptibles de ser absorbidos por las aguas sin provocar alteraciones importantes. Sólo así podrán evitarse, o por lo menos minimizarse, sus efectos negativos¹¹³. Para el desarrollo de esta función podrá echar mano de un amplio elenco de instrumentos de intervención, entre los que ocupan un lugar prioritario los de tipo preventivo, que permiten un control de los vertidos con carácter previo a su realización, a través del examen de sus características, la introducción de condiciones a su realización..., sin ocultar por ello la existencia de otros instrumentos, de talante represivo o reparador, que actuarán, una vez realizado el vertido, como medio para reaccionar frente a eventuales incumplimientos y exigir, en su caso, la correspondiente reparación. Esta labor de prevención, verificación, control, represión... que corresponde desempeñar a la Administración posee una importancia primordial para asegurar la eficacia del principio de protección cualitativa del agua que vertebral nuestro Derecho de Aguas¹¹⁴.

No debe extrañar, por tanto, que, en el contexto actual de preocupación por la calidad de las aguas que preside nuestro ordenamiento jurídico, la ordenación de los vertidos ocupe un lugar de primer orden. Esta materia ha encontrado fiel reflejo en la normativa procedente de las diferentes esferas territoriales, no solamente a nivel interno -estatal, autonómica y local-, sino también a nivel comunitario e internacional, que incluye ya previsiones concretas en torno a esta problemática e instrumenta las correspondientes medidas de intervención. Con carácter previo al análisis de este conjunto normativo es necesario, sin embargo, detenernos en el examen del concepto jurídico de "vertido", cuestión de extraordinaria importancia para

¹¹¹Sobre el papel que corresponde desempeñar a la Administración en materia de vertidos *vid. infra* el capítulo I de la tercera parte de este trabajo.

¹¹²MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "La calidad...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, p. 313.

¹¹³SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 523.

¹¹⁴SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 523.

el correcto desarrollo de esta investigación. A esta tarea dedicamos el capítulo siguiente, con el que cerramos la primera parte de este trabajo.

CAPÍTULO II. CONCEPTO, NATURALEZA JURÍDICA Y CLASES DE VERTIDOS

La aproximación a la problemática de la contaminación de las aguas continentales que hemos realizado en el capítulo anterior debe complementarse necesariamente con un análisis conceptual de los vertidos, desde un punto de vista estrictamente jurídico.

En este capítulo vamos a realizar algunas consideraciones en torno a los vertidos, dirigidas a clarificar el propio concepto, desde una óptica jurídica, y delimitar las actividades que caen en su interior. Ello es del todo necesario para poder introducirnos posteriormente en el examen del marco jurídico aplicable y de los mecanismos de actuación administrativa sobre los mismos que nos ocupará en los capítulos siguientes. De este modo, dedicamos el apartado II.1 al análisis del concepto de "vertido" en la normativa vigente. En segundo término, resulta conveniente determinar la naturaleza jurídica de los vertidos, cuestión que nos será de ayuda a la hora de entrar a estudiar el régimen jurídico de la intervención administrativa sobre los mismos (apartado II.2). Por último, realizaremos algunas clasificaciones de los vertidos y señalaremos las principales clases sobre las que deberán actuar las Administraciones Públicas. Tal análisis tiene un notable interés, por cuanto, en gran medida, los instrumentos de intervención a utilizar por la Administración dependerán del tipo de vertido a realizar (apartado II.3).

II.1. El concepto de "vertido" en la normativa vigente. Planteamientos no coincidentes entre el Derecho comunitario y el Derecho interno

Dado que el objeto central de este trabajo es el análisis del marco jurídico y de la intervención administrativa sobre los vertidos en aguas continentales, es imprescindible, con carácter previo a la profundización en el estudio de su régimen jurídico, definir el concepto de "vertido". Delimitar la significación jurídica de dicho término resulta necesario no sólo por una cuestión de precisión terminológica sino, y esencialmente, por su importancia práctica. No cabe duda que fijar el concepto de "vertido" utilizado por la normativa vigente en materia de aguas continentales resulta esencial en la medida en que la caracterización de una determinada actividad como "vertido" determinará su sujeción al específico régimen jurídico establecido a tal efecto en esta normativa, así como la autoridad competente para su ordenación y las distintas obligaciones y medidas que deben adoptar los titulares del mismo¹. Así, y sólo por citar algún ejemplo, la fijación de tal concepto contribuye de forma decisiva al esclarecimiento de qué actividades deben someterse a la correspondiente autorización administrativa o qué conductas constituyen alguna de las infracciones administrativas tipificadas en la legislación de aguas. Asimismo, es fundamental diferenciar a nivel jurídico el concepto de "vertido" del de "residuo", ya que, en tanto que al primero resultan de aplicación los mecanismos de control y protección articulados en la legislación de aguas, el segundo se sujeta a un régimen jurídico específico

¹Como ha puesto de relieve el TSJ de Cataluña en la Sentencia núm. 762, de 27 de octubre de 1997 (Contencioso 1032/95), en la medida en que la LA atiende a la protección del dominio público hidráulico "*cuyo primer y principal bien son las aguas continentales, y cuyo objetivo primero es conseguir y mantener un adecuado nivel de calidad de las aguas continentales (título V de la Ley de Aguas, arts. 84a), 1.1 y 2, y título VII de la misma Ley) (...) configura los conceptos de contaminación y de vertido como fundamentales para ordenar aquella protección*" (fundamento jurídico 3º).

(autorizaciones previas para su producción y gestión, restricciones a su circulación...) establecido en su propia normativa.

A continuación concretaremos cuál es el concepto de "vertido" utilizado tanto en la normativa comunitaria como en la estatal y en la autonómica, interpretándolo a la luz de la jurisprudencia recaída en la materia, tanto del TJCE como del TS y de los TTSSJ de las Comunidades Autónomas.

En una acepción genérica, el Diccionario de la Real Academia Española define los "vertidos" como "materiales de desecho que las instalaciones industriales o energéticas arrojan a vertederos o al agua"². De acuerdo con esta utilización común del término son dos los elementos que caracterizan el "vertido": por una parte, se trata de materiales -en principio, tanto líquidos como sólidos- de desecho, esto es, de los cuales ya no se va a hacer ningún otro uso. Por otra parte, se acota la fuente de procedencia de dichos materiales, restringiéndola a las instalaciones industriales, con lo cual se asume ya que el concepto de "vertido" va unido a la posibilidad de existencia de un cierto riesgo, excluyéndose de la definición los materiales de desecho de procedencia doméstica.

Veamos ahora el concepto de "vertido" empleado en la normativa vigente y sus peculiaridades frente a la acepción común del término. Para ello, en primer lugar analizaremos el concepto utilizado en el ámbito comunitario, a la luz de la jurisprudencia del TJCE (apartado II.1.1). En segundo lugar, delimitaremos el concepto de "vertido" utilizado en el Derecho español, tanto a nivel estatal, como a nivel autonómico (apartado II.1.2).

II.1.1. El concepto de "vertido" en el Derecho comunitario: un repaso de la normativa y la jurisprudencia comunitarias

La protección de las aguas frente a la contaminación causada por el vertido de determinadas sustancias peligrosas cuenta en el ámbito comunitario, ya desde los años setenta, con un amplio elenco normativo³. Son varias las Directivas que han establecido límites a la emisión de vertidos de determinadas sustancias peligrosas. Entre ellas, cabe destacar las Directivas 76/464/CEE, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad⁴ y 80/68/CEE, de 17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas⁵, ambas aún en vigor, hasta que se produzca su derogación por la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas⁶, trece años después de la

²*Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española*, tomo II, 21^a edición, Madrid, Espasa Calpe, 1992, p. 2081. A su vez, "verter" (procedente del latín *vertere*) se define como "derramar o vaciar líquidos y también cosas menudas".

³*Vid. infra* el capítulo I, apartado I.2, de la segunda parte de este trabajo.

⁴DOCE L núm. 129, de 18 de mayo de 1976.

⁵DOCE L núm. 20, de 26 de enero de 1980.

⁶DOCE L núm. 327, de 22 de diciembre de 2000.

fecha de su entrada en vigor⁷. A continuación analizaremos el concepto de "vertido" utilizado en estas Directivas (apartado II.1.1.1), interpretándolo a la luz de la jurisprudencia del TJCE recaída en esta materia (apartado II.1.1.2).

II.1.1.1. El concepto de "vertido" en la normativa comunitaria: su vinculación a la introducción de determinadas sustancias contaminantes en el medio acuático

Tanto la Directiva 76/464/CEE como la Directiva 80/68/CEE han acometido la definición del concepto de "vertido". El art. 1.2.d) Directiva 76/464/CEE define este término como "la introducción en las aguas previstas en el apartado 1⁸ de las sustancias enumeradas en la lista I y en la lista II⁹ del Anexo II"¹⁰. La definición de "vertido" se hace depender de la presencia de alguna de las sustancias contaminantes incluidas en la lista I o II del Anexo de la Directiva, por lo que debe conectarse con la propia definición de "contaminación" contenida en su art. 1.2, apartado e) para delimitar las fuentes que comprende. De acuerdo con este precepto, "contaminación", como ya vimos¹¹, es el "vertido de sustancias o de energía efectuado por el hombre en el medio acuático, directa o indirectamente, que tenga consecuencias que puedan poner en peligro la salud humana, perjudicar los recursos vivos y el sistema ecológico acuático, causar daños a los lugares de recreo u ocasionar molestias para otras utilizaciones legítimas de las aguas". Por lo tanto, los vertidos a que se refiere el art. 1, apartado 2, letra d) Directiva 76/464/CEE, tal como se desprende del tenor de dicha disposición, en relación con la ulterior letra e) son, como ha puesto de manifiesto el Abogado General Antonio SAGGIO, en las Conclusiones presentadas el 25 de febrero de 1999 en el marco de una petición de decisión prejudicial planteada ante el TJCE por el *Nederlandse Raad van State*¹², "aquellos que tienen por objeto sustancias peligrosas o que

⁷El art. 25 Directiva marco de aguas prevé que esta Directiva entrará en vigor el día de su publicación en el DOCE, que se produjo el 22 de diciembre de 2000. Por lo tanto, las Directivas 76/464/CEE y 80/68/CEE no quedarán derogadas hasta el 22 de diciembre de 2013. *Vid. infra* el capítulo I, apartado I.2.2.2, epígrafe D.d), de la segunda parte de este trabajo.

⁸El apartado 1 se refiere a las aguas interiores superficiales, a las aguas marinas territoriales, a las aguas interiores del litoral y a las aguas subterráneas. Nótese, por tanto, que la Directiva 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976, se aplica tanto a las aguas continentales como a las marítimas, opción que no se ha seguido en nuestro ordenamiento, que separa la regulación de las aguas continentales y marítimas, aunque no siempre ha sido así (*vid. infra* capítulo III, apartado III.1.2, de la segunda parte de este trabajo).

⁹Sobre el contenido de estas listas I y II de sustancias contaminantes, *vid. infra* apartado II.3.2 de este mismo capítulo.

¹⁰Se excepcionan del concepto de "vertido", de acuerdo con lo establecido en el art. 1.2.d) Directiva 76/464/CEE, los vertidos de lodos de dragado y los vertidos operativos efectuados desde buques en las aguas de mar territoriales.

KRAMER, L., "El accidente de Aznalcóllar y el Derecho Comunitario Ambiental", en *Revista Mensual de Gestión Ambiental*, núm. 5, 1999, ha interpretado que la Directiva 76/464/CEE -así como las Directivas específicas aprobadas en desarrollo de la misma que establecen valores límites de emisión para los vertidos de determinadas sustancias peligrosas a las aguas- se refiere únicamente y, por lo tanto, sólo a ellos es aplicable, a los vertidos deliberados e intencionales, pero no a las descargas de sustancias en el caso de accidente. En su opinión, esta conclusión "también se apoya en el objetivo y contenido de estas directivas: el establecimiento de emisiones máximas permitidas por metro cúbico de agua residual (que se gradúan y diferencian en función de las instalaciones contaminantes) así como el requisito de obtener obligatoriamente una autorización, sólo son comprensibles en los casos de vertido intencional y deliberado, pero carecen de sentido en el caso de un accidente, que es un acontecimiento involuntario e incontrolado" (p. 20).

¹¹*Vid. supra* capítulo I, apartado I.1.3, de la primera parte de este trabajo.

¹²Sentencia del TJCE de 29 de septiembre de 1999, *Nederhoff* (asunto C-232/97, Rec. 1999, p. I-6385).

se efectúen 'por el hombre en el medio acuático, directa o indirectamente, que tengan consecuencias que puedan poner en peligro (...) el sistema ecológico acuático' "13. En el concepto de "vertido" contenido en la Directiva 76/464/CEE se incluyen y, por lo tanto, se someten al régimen jurídico contenido en la misma, tanto los vertidos realizados en aguas superficiales como en aguas subterráneas, si bien éstos últimos cuentan con una regulación específica a partir de la aprobación de la Directiva 80/68/CEE. Asimismo, en este concepto están incluidos todos los vertidos de sustancias contaminantes de la lista I o lista II, ya se efectúen directamente a las aguas o indirectamente, como, por ejemplo, a través del alcantarillado, si tales sustancias pasan a las aguas. Así lo confirman, tanto las referencias que incluye la Directiva 76/464/CEE a los vertidos en el alcantarillado¹⁴, como la propia definición de "contaminación" incluida en su art. 2 y el hecho de que no se excluyan de la definición de "vertido", como sucede, por ejemplo, con el vertido de lodos de dragado.

Por su parte, la Directiva 80/68/CEE, de 17 de diciembre de 1979, limitada a la protección de las aguas subterráneas, ha fijado la definición de los conceptos de "vertido directo" y "vertido indirecto" en aguas subterráneas. De acuerdo con su art. 1, apartado 2, letra b), el "vertido directo" supone "la introducción en las aguas subterráneas de sustancias de las listas I o II sin que se filtren a través del suelo o del subsuelo" y, de acuerdo con su art. 1, apartado 2, letra c), el "vertido indirecto" consiste en "la introducción en las aguas subterráneas de sustancias de las listas I o II, filtrándolas a través del suelo o del subsuelo". Como puede apreciarse, el concepto de "vertido en aguas subterráneas" se condiciona también a la presencia de una de las sustancias contaminantes enumeradas en la lista I o II de los Anexos de la Directiva 80/68/CEE, diferenciándose dos tipos -directos e indirectos-, en función de si existe o no filtración de las sustancias contaminantes.

La Directiva del Consejo, 91/271/CEE de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas¹⁵, aun cuando incluye algunas prescripciones en torno al vertido de aguas residuales industriales en sistemas colectores e instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas y al vertido de aguas residuales procedentes de estas instalaciones al medio, no contempla la definición de "vertido". De todas formas, la regulación contenida en esta Directiva confirma que el concepto de "vertido" en el Derecho comunitario se extiende tanto a los vertidos directos en aguas superficiales como a los indirectos, realizados a través de sistemas colectores.

Curiosamente, la Directiva marco de aguas, que contiene más de cuarenta definiciones en su art. 2, tampoco acomete una explicación general del concepto de "vertido", aunque las referencias son constantes en todo el articulado. Únicamente define el concepto de "vertido directo" y, por la definición que incluye, lo limita claramente al ámbito de las aguas subterráneas. En efecto, se define este concepto como "vertido de contaminantes en el agua subterránea sin atravesar el suelo o el subsuelo"¹⁶, definición que recuerda la de "vertido

¹³Apartado 16 de las Conclusiones del Abogado General Sr. Antonio Saggio [Sentencia del TJCE de 29 de septiembre de 1999, *Nederhoff* (asunto C-232/97, Rec. 1999, p. I-6385)].

¹⁴*Vid. art. 3.2 Directiva 76/464/CEE.*

¹⁵DOCE L núm. 135, de 30 de mayo de 1991.

¹⁶*Vid. art. 2, apartado 32, Directiva marco de aguas. De acuerdo con el art. 11.3, letra j), de esta misma Directiva se prohíben los vertidos directos de contaminantes en las aguas subterráneas.*

"directo" contenida en la Directiva 80/68/CEE. Sí que incluye, en cambio, la definición de "contaminación", de extraordinaria relevancia para la cuestión que nos ocupa, ya que, como ha establecido el TJCE (aunque refiriéndose a la Directiva 76/464/CEE), *"el concepto de 'vertido' (...) no puede tener, en cuanto a las fuentes de contaminación que comprende, un alcance distinto del concepto de 'contaminación'"*¹⁷. El término "contaminación", como ya apuntamos, se define en términos más amplios que en la Directiva 76/464/CEE¹⁸. De esta definición se desprende inequívocamente la vinculación de la contaminación a una actividad humana que, realizada –directa o indirectamente- en la atmósfera, el agua o el suelo, tenga consecuencias que puedan poner en peligro la salud humana, la calidad de los ecosistemas acuáticos o de los ecosistemas terrestres que dependen directamente de ecosistemas acuáticos. Se incluye en esta definición tanto la introducción de sustancias como de calor.

Paralelamente, conviene, a nivel comunitario, marcar las fronteras con el concepto de "residuo"¹⁹. La Directiva 75/442/CEE, de 15 de julio, relativa a los residuos²⁰, tras la modificación incorporada por la Directiva 91/156/CEE, de 18 de marzo²¹, define "residuo" como "cualquier sustancia u objeto perteneciente a una de las categorías que se recogen en el Anexo I y del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse"²². Elemento determinante para que una sustancia u objeto puedan ser conceptuados como "residuo", es que puedan incluirse en alguna de las 16 categorías recogidas en el Anexo I, posteriormente desarrolladas en el Catálogo Europeo de Residuos²³. No basta, sin embargo, con esta mera inclusión, siendo necesario también que

¹⁷Sentencia del TJCE de 29 de septiembre de 1999, *Nederhoff* (asunto C-232/97, Rec. 1999, p. I-6385), apartado 35.

¹⁸Art. 2, apartado 33, Directiva marco de aguas. *Vid. supra* capítulo I, apartado I.1.3, de la primera parte de este trabajo.

¹⁹Sobre el concepto de "residuo" *vid.* por todos el amplio estudio del mismo realizado por SANTAMARÍA ARINAS, R. J., *Administración Pública y Prevención Ambiental: El Régimen Jurídico de la Producción de Residuos Peligrosos*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 1996, pp. 165-201; más recientemente, *vid.* RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., *Derecho Ambiental Integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos*, Madrid, Civitas, 2001, pp. 85-97. Específicamente sobre el concepto de "residuo sólido urbano", *vid.* ALENZA GARCÍA, J. F., *El sistema de la gestión de residuos sólidos urbanos en el Derecho Español*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública/BOE, 1997, pp. 138-163.

²⁰DOCE L núm. 194, de 25 de julio de 1975.

²¹DOCE L núm. 78, de 26 de marzo de 1991.

²²Art. 1.a) Directiva 75/442/CEE. Tal y como expone RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., "Derecho Ambiental Integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos", *cit.*, p. 87, de esta definición de residuo puede desprenderse un doble concepto: el objetivo (en el caso de que el poseedor del residuo se desprendiese o tuviese la obligación de hacerlo) y el subjetivo (en el caso de que tenga la intención de desprenderse), si bien en ambos la sustancia u objeto debe estar incluida en el Anexo I de la Directiva.

²³Las categorías de residuos recogidas en el Anexo I de la Directiva 75/442/CEE están formuladas en términos muy amplios; incluso en el apartado 16 llega a incluirse "toda sustancia, materia o producto que no esté incluido en las categorías anteriores". Tras la modificación introducida por la Directiva 91/156/CEE, el art. 1.a) Directiva 75/442/CEE obligaba a la Comisión a que, como muy tarde el 1 de abril de 1993, elaborara una lista de residuos pertenecientes a las categorías enumeradas en el Anexo I. Esta lista se aprobó mediante la Decisión 94/3/CE, de 20 de diciembre de 1993, por la que se establece una lista de residuos, conocida como el Catálogo Europeo de Residuos (DOCE L núm. 5, de 7 de enero de 1994). La Decisión 2000/532/CE de la Comisión de 3 de mayo de 2000 (DOCE núm. 226, de 6 de septiembre de 2000), modificada mediante

su poseedor se desprenda de ellos o tenga la intención u obligación de desprenderse. Si comparamos las sustancias incluidas en el Catálogo Europeo de Residuos con las incluidas en los Anexos I y II de las Directivas 76/464/CEE y 80/68/CEE, resulta que algunas de ellas se encuentran en ambos listados. Para poder calificarlas como "vertido", a efectos de la aplicación de la Directiva 76/464/CEE, será imprescindible que se introduzcan en las aguas y puedan poner en peligro su calidad.

Sin embargo, la propia Directiva 91/156/CEE excluye de su ámbito de aplicación, aunque puedan ser caracterizadas como "residuo", por tener su poseedor la obligación o intención de desprenderse, "las aguas residuales, con excepción de los residuos en estado líquido", cuando ya estén cubiertas por otra legislación, en cuyo caso dicha Directiva tiene carácter supletorio. De ello se deriva que en el marco proporcionado por la legislación comunitaria, las aguas residuales (ya sean domésticas o industriales) no tienen la caracterización de "residuo"²⁴. La consecuencia que sigue es su incardinación en el régimen jurídico aplicable a las aguas residuales, constituido, fundamentalmente, por la Directiva del Consejo 91/271/CEE. No obstante, la aprobación de la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos²⁵, ha venido a introducir cierta confusión al respecto ya que define los "residuos líquidos" como "los residuos en forma líquida, incluidas las aguas residuales pero excluidos los lodos"²⁶ y, a su vez, define el concepto de "residuo" por remisión a la Directiva 75/442/CEE ("toda sustancia u objeto que caiga en el ámbito de aplicación de la Directiva 75/442/CEE")²⁷.

II.1.1.2. El concepto de "vertido" a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

El TJCE ha fijado las fronteras del concepto comunitario de "vertido", a raíz de algunas cuestiones prejudiciales planteadas por jueces nacionales. Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse, por vez primera, sobre la definición del concepto de "vertido" en la Directiva 76/464/CEE en dos Sentencias de 29 de septiembre de 1999²⁸. En la Sentencia

Decisiones 2001/118/CE y 2001/119/CE, de 16 de enero de 2001 (DOCE L núm. 47, de 16 de febrero de 2001), ha sustituido a la Decisión 94/3/CE y a la Decisión 94/904/CE del Consejo, por la que se establece una lista de residuos peligrosos en virtud del apartado 4 del art. 1 Directiva 91/689/CEE del Consejo, relativa a los residuos peligrosos, aunando de este modo el Catálogo Europeo de Residuos y la Lista Europea de Residuos Peligrosos. Por ello, el 1 de enero de 2002 entró en vigor un nuevo Catálogo, aunque no existen grandes diferencias con el anterior. A nivel interno, téngase en cuenta la Orden de 8 de febrero de 2002, que publica las operaciones de valorización y eliminación de residuos y la lista europea de residuos (BOE núm. 43, de 19 de febrero de 2002). Tal como ha puesto de relieve PEÑALVER CABRÉ, A., *La regulació municipal dels residus*, Barcelona, Cedecs, 1997, p. 29, la finalidad de estas listas es clarificar el contenido de la noción de "residuo" y facilitar el ámbito de aplicación de regulaciones específicas posteriores.

²⁴En este sentido RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., "Derecho Ambiental Integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos", *cit.*, pp. 97-98.

²⁵DOCE L núm. 182, de 16 de julio de 1999.

²⁶Art. 2.q) Directiva 1999/31/CEE. En relación a los residuos líquidos, el art. 5 Directiva 1999/31/CEE, en su apartado tercero, impone a los Estados miembros la adopción de medidas para que no sean admitidos en un vertedero.

²⁷Art. 2.a) Directiva 1999/31/CEE.

²⁸Sentencias del TJCE de 29 de septiembre de 1999, *Nederhoff* (asunto C-232/97, Rec. 1999, p. I-6385) y *Van Rooij* (asunto C-231/97, Rec. 1999, p. I-6355). *Vid.* el comentario de estas Sentencias realizado por ESTELLA DE NORIEGA, A., "Sobre el concepto de vertido y otros aspectos relacionados con dicho concepto: análisis de la Sentencia del TJCE de 29 de septiembre de 1999 (Asunto C-232/97)", en *Revista*

*Nederhoff*²⁹ el TJCE entra a analizar la extensión que debe darse al concepto de "vertido" utilizado por la Directiva 76/464/CEE, al hilo de una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional holandés (*Nederlandse Raad van State*). En este supuesto, la cuestión principal que se suscita es si el concepto de "vertido" utilizado por esta Directiva incluye la fuentes múltiples y difusas de contaminación y, en consecuencia, si a éstas resulta aplicable el sistema de la Directiva. Concretamente, mediante el planteamiento de esta cuestión prejudicial, el tribunal nacional pretendía que se dilucidase si el concepto de "vertido", que figura en la Directiva 76/464/CEE, debe interpretarse en el sentido que comprende también la contaminación procedente de fuentes importantes, inclusive las fuentes múltiples y difusas, a que se refiere el art. 5, apartado 1, Directiva 86/280/CEE³⁰. La respuesta a esta cuestión era fundamental para resolver la que dio pie al litigio principal en la jurisdicción nacional y a la decisión a título prejudicial del Tribunal comunitario.

Los hechos eran los siguientes: una empresa holandesa, *Nederhoff*, utilizó postes de madera tratados con creosota para proteger las orillas. Dicha sustancia contiene hidrocarburos aromáticos policíclicos y, por ello, pertenece a las categorías y grupos de sustancias que figuran en la lista I del Anexo de la Directiva 76/464/CEE. Sin embargo, habida cuenta que en el momento del litigio todavía no se había fijado ningún valor límite para dichos hidrocarburos, la creosota se sujetaba al régimen aplicable a las sustancias que figuran en la lista II de dicho Anexo. Aunque inicialmente *Nederhoff* no había solicitado la autorización para colocar dichos postes en las aguas superficiales, posteriormente, para regularizar su situación, formuló una solicitud al respecto ante la autoridad competente, solicitud que fue denegada³¹ y que motivó la interposición de un recurso por parte de *Nederhoff* ante el *Raad van State*, alegando que la exigencia de autorización administrativa sólo era aplicable a los vertidos y no a las fuentes de contaminación difusas. A su juicio, las autoridades nacionales estaban facultadas para adoptar normas sobre los vertidos más severas que las de la Directiva, pero no podían obligar a poseer una autorización respecto a otras fuentes de contaminación de las aguas distintas de las contempladas en dicha Directiva, esto es, los

Mensual de Gestión Ambiental, núm. 11, 1999, pp. 54-58; y FONDERICO, F., " 'Scarichi', 'emissioni diffuse' e 'obiettivi di qualità' dell'ambiente idrico nell'interpretazione della Corte di giustizia", en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. 2000-1, pp. 313-317.

²⁹En esta Sentencia, el TJCE resuelve una petición de decisión prejudicial sobre la interpretación de las Directivas 76/464/CEE, de 4 de mayo de 1976; 76/769/CEE del Consejo, de 27 de julio de 1976, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos, en su versión modificada por la Directiva 94/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994; y 86/280/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1986, relativa a los valores límite y los objetivos de calidad para los vertidos de determinadas sustancias peligrosas comprendidas en la lista I del Anexo de la Directiva 76/464/CEE (DOCE L núm. 181, de 4 de julio de 1986).

³⁰El art. 5, apartado 1 Directiva 86/280/CEE establece que "Para las sustancias a las que se dedica una referencia específica en el Anexo II, los Estados miembros establecerán programas específicos a fin de evitar o eliminar la contaminación procedente de fuentes importantes de dichas sustancias (inclusive las fuentes múltiples y difusas) que no sean las fuentes de vertidos sometidas al régimen de los valores límite comunitarios o de las normas de vertido nacionales".

³¹La autoridad competente denegó la autorización solicitada argumentando que, dada la imposibilidad de evitar el desprendimiento de hidrocarburos aromáticos policíclicos de los postes en los que se hubiera inyectado creosota y, por lo tanto, la contaminación del agua, era preferible utilizar soluciones alternativas menos perjudiciales para el medio ambiente, cuyos excesos de coste se compensasen con el interés que ofrecían en materia de protección del medio ambiente.

vertidos. La resolución de este litigio pasaba por clarificar previamente el concepto de "vertido". Éste era un aspecto esencial en la medida en que, en función de dicha interpretación, iba a determinarse si, en el asunto objeto de litigio, la contaminación de creosota podía calificarse como "vertido", de acuerdo con la Directiva 76/464/CEE, en cuyo caso el Derecho comunitario imponía obligatoriamente una autorización administrativa o, por el contrario, la contaminación de creosota debía ser interpretada como un tipo de contaminación procedente de una fuente múltiple y difusa en el sentido del art. 5, apartado 1, Directiva 86/280/CEE. En este supuesto únicamente se exigía la implementación de programas dirigidos a reducir y/o eliminar la contaminación acuática.

El TJCE considera, en primer lugar, que el concepto de "vertido" que figura en la Directiva 76/464/CEE

"debe interpretarse en el sentido de que se refiere a todo acto imputable a una persona por el cual, directa o indirectamente, se introduce en las aguas a las que se aplica dicha Directiva alguna de las sustancias peligrosas enumeradas en la lista I o en la lista II de su Anexo" (apartado 37).

En opinión del TJCE

"Corrobora esta interpretación el sistema establecido por la Directiva 76/464, cuyos artículos 3 y 7, apartado 2, supeditan a la expedición de una autorización, que garantice el respeto de los valores límite comunitarios y que fije las normas de emisión nacionales, todo vertido, efectuado en las aguas a que se refiere el artículo 1 de dicha Directiva, de sustancias comprendidas en la lista I o en la lista II de su Anexo. Ahora bien, tanto la solicitud como, en su caso, la expedición de la autorización sólo tienen sentido si el vertido puede imputarse a una persona" (apartado 38).

En segundo lugar, en relación con el concepto de "contaminación procedente de fuentes importantes, inclusive las fuentes múltiples y difusas", que figura en el art. 5, apartado 1, Directiva 86/280/CEE, el TJCE considera que

"(...) la obligación impuesta a los Estados miembros de evitar o eliminar, mediante programas específicos, la contaminación procedente de tales fuentes no se refiere a las fuentes de vertido sujetas al régimen de los valores límite comunitarios o de las normas de emisión nacionales, es decir, los supuestos en que la contaminación sea provocada como consecuencia de un acto imputable a una persona, los cuales están sujetos al régimen establecido por la Directiva 76/464.

De ello se desprende que las fuentes importantes de sustancias, incluidas las fuentes múltiples y difusas, contempladas en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 86/280, se refieren a los supuestos en los que, precisamente debido a su carácter difuso, la contaminación no puede imputarse a una persona y, en esas circunstancias, no puede ser objeto de autorización previa.

Por esta razón, dado que no cabe pensar en ninguna obligación de autorización, el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 86/280 obliga a los Estados miembros a evitar o a eliminar dicho tipo de contaminación mediante programas específicos y, como se deduce del décimo considerando de ésta, los poderes de acción necesarios para estos efectos no resultan de la Directiva 76/464, sino del artículo 235 del Tratado" (apartados 39, 40 y 41)³².

³²La Comisión, en el marco de este litigio, sostenía que el concepto de "vertido" en el sentido del art. 1, apartado 2, letra d) Directiva 76/464, englobaba todas las fuentes de vertido, incluidas las "fuentes múltiples y difusas" que no constituían sino una modalidad de vertido de sustancias. No obstante, la obligación de poseer una autorización, prevista en los arts. 3 y 7 de la Directiva 76/464, sólo podía imponerse, a su juicio, cuando

De lo anteriormente expuesto se desprende que, para el TJCE, el aspecto determinante para configurar el concepto de "vertido" es si la actividad contaminante de las aguas es o no imputable a una persona. Sólo los vertidos imputables a una fuente identificable y atribuibles a un acto humano determinado se incluirían en el concepto de "vertido" de la Directiva 76/464/CEE y, en consecuencia, sólo para ellos sería exigible la correspondiente autorización administrativa³³. Esta posición del TJCE conduce a la exclusión de la contaminación difusa del concepto de "vertido", por tratarse de una forma de contaminación no atribuible a una actividad de emisión identificable ni, por tanto, a un acto humano determinado o específico. La aplicación de esta doctrina al caso concreto lleva al Tribunal a considerar, en primer lugar, que el concepto de "vertido" fijado en la Directiva 76/464/CEE debe interpretarse en el sentido que no comprende la contaminación procedente de fuentes importantes, inclusive las fuentes múltiples y difusas a que se refiere el art. 5.1 Directiva 86/280³⁴ y, en segundo lugar, a entender que la instalación en las aguas superficiales de postes de madera tratados con creosota constituye una actividad que puede calificarse de "vertido", por ser imputable a una actividad humana determinada y específica³⁵. En consecuencia, el supuesto planteado en el litigio se excluye del ámbito de aplicación del art. 5 Directiva 86/280, reservado para las fuentes difusas de contaminación.

En la Sentencia *Van Rooij*³⁶, el TJCE ha tenido ocasión de pronunciarse de nuevo sobre el concepto de "vertido" en un asunto muy similar al anterior. En esta ocasión, una empresa, *Van Aarle*, dedicada a la impregnación de madera, para conseguir una mejor conservación de ésta, seguía un método de fijación al vapor de una solución de sal conservante denominada "superwolman", siendo titular de una autorización concedida en relación con tal actividad. Durante la operación de impregnación de la madera se producía el desprendimiento de un vapor que, posteriormente, se condensaba, directa o indirectamente, en las aguas superficiales aledañas y, en particular, en un arroyuelo de uno a dos metros de ancho situado detrás de la empresa, que estaba seco durante una parte del año. El Sr. *Van*

existía una relación de causalidad entre la operación de vertido y la contaminación cuya eliminación o reducción constituía el objetivo de dicha Directiva. Para el Gobierno finlandés, el concepto de "vertido" a que se refiere la Directiva 76/464 comprendía, asimismo, un vertido indirecto causante de la contaminación de las aguas. Por su parte, el Gobierno neerlandés sostuvo que el sistema implantado por la Directiva 76/464 imponía, a su juicio, la obligación de poseer una autorización para cada vertido imputable a un acto, mientras que el sistema establecido por la Directiva 86/280 prescribía la eliminación de la contaminación mediante programas en los casos en que, debido a su carácter difuso, ésta no podía imputarse claramente a un acto. Dado que ambos sistemas eran complementarios, el concepto de "vertido" no comprendía, en su opinión, el de "fuentes múltiples y difusas".

³³Establece el TJCE que "(...) el Derecho comunitario ha establecido dos regímenes distintos para luchar contra la contaminación de las aguas superficiales causada por sustancias peligrosas: por una parte, un régimen de autorización, previsto en los artículos 3 y 7 de la Directiva 76/464, aplicable cuando la contaminación proviene de un acto que constituye un vertido imputable a una persona y, por otra, un régimen de programas específicos, previsto en el artículo 5 de la Directiva 86/280, aplicable cuando la contaminación no pueda imputarse a una persona dado que proviene de fuentes múltiples y difusas" (apartado 42).

³⁴*Vid.* apartado 43 de la Sentencia.

³⁵*Vid.* apartado 48 de la Sentencia.

³⁶Sentencia del TJCE de 29 de septiembre de 1999, *Van Rooij* (asunto C-231/97, Rec. 1999, p. I-6355). Esta Sentencia tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada por el *Nederlandse Raad van State* (Países Bajos), destinada a obtener en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional una decisión prejudicial sobre la interpretación del art. 1, apartado 2, Directiva 76/464/CEE del Consejo.

Rooij, que vivía al lado de la empresa, al advertir que el vapor estaba contaminado por arsénico, cobre y cromo -sustancias relacionadas en la lista II del Anexo de la Directiva 76/464/CEE-, denunció la contaminación del arroyuelo y solicitó de la autoridad competente la adopción de medidas cautelares frente a la referida empresa. Esta solicitud fue denegada, al igual que la reclamación presentada contra dicha denegación, circunstancia que motivó la interposición de un recurso ante el órgano jurisdiccional nacional *Nederlandse Raad van State* contra la desestimación de su reclamación. Este recurso se fundamentaba en que tanto la caída directa de vapor contaminante como la introducción indirecta en las aguas superficiales, a través de un desagüe de aguas pluviales, del vapor caído que se condensaba sobre los terrenos y tejados situados en los aledaños de la empresa *Van Aarle* debían considerarse vertidos sujetos a la obligación de disponer de una autorización administrativa.

El órgano jurisdiccional nacional, considerando que el litigio suscitaba una cuestión de interpretación del concepto de "vertido" en el sentido de la Directiva 76/464/CEE planteó una serie de temas en el marco de una cuestión prejudicial, a fin de determinar si la contaminación indirecta (como la producida en el supuesto litigioso que es consecuencia de un vapor que se emite al aire y luego se condensa sobre las aguas superficiales) puede categorizarse como "vertido". El TJCE, aplicando la doctrina sentada en la primera de las Sentencias comentadas, señala que un fenómeno como el controvertido en el asunto principal, de emisión de vapores contaminados que se condensan y caen en las aguas superficiales, debían calificarse como "vertido",

"por cuanto se da una contaminación de las aguas superficiales que es provocada, directa o indirectamente, por un acto imputable a una persona" (apartado 31)³⁷,

en este caso, la operación de impregnación de madera, mediante la cual se introduce en las aguas alguna de las sustancias peligrosas enumeradas en las listas I o II de su Anexo. En consecuencia, en la medida en que la emisión de vapores se debe a un acto imputable a una persona, los vapores emitidos contienen arsénico, cobre y cromo (sustancias mencionadas en la lista II del Anexo de la Directiva 76/464/CEE) y dichos vapores se condensan y caen en aguas comprendidas en el ámbito de aplicación de ésta, estamos ante un vertido en el sentido de la Directiva 76/464/CEE.

Otro aspecto destacable de esta Sentencia por lo que se refiere al concepto de "vertido" es la no limitación del mismo a los vertidos de sustancias peligrosas que se encuentran en estado líquido. El TJCE hace extensivo dicho concepto a los vertidos de todas las sustancias peligrosas mencionadas en el Anexo de la Directiva 76/464/CEE, cualquiera que sea su estado ya que

"(...) una interpretación que limitara el ámbito de aplicación de la Directiva 76/464 a los vertidos de sustancias peligrosas que se encuentran en estado líquido sería contraria al objetivo perseguido por

³⁷*Vid.* también el apartado 33 de la Sentencia. El TJCE señala, además, en esta Sentencia que *"(...) la circunstancia de que los vapores contaminados, tras su condensación sobre terrenos y tejados, lleguen a las aguas superficiales a través de un desagüe de aguas pluviales que pertenezca al establecimiento de que se trate o a un tercero, no puede impedir que la contaminación de dichas aguas superficiales se deba a un acto imputable a una persona, a saber, la operación de impregnación de madera efectuada por la empresa Van Aarle"* (apartado 35).

ésta, el cual, como se desprende de su primer considerando, consiste en garantizar la protección del medio acuático de la Comunidad frente a la contaminación, en particular, la causada por determinadas sustancias persistentes, tóxicas y bioacumulables.

En efecto, no puede aceptarse que dichas sustancias, mencionadas en el Anexo de la Directiva, sean peligrosas para el medio acuático de la Comunidad únicamente cuando se encuentren en estado líquido³⁸.

De ello se deduce que la Directiva 76/464 se refiere a los vertidos de todas las sustancias peligrosas mencionadas en su Anexo, cualquiera que sea su estado" (apartados 27, 28 y 29)³⁹.

Esta interpretación conduce a una acepción amplia del término "vertido" en el marco de la Directiva 76/464/CEE, que no engloba únicamente los vertidos de origen líquido, sino que contempla también todos aquellos que estén en estado sólido o gaseoso, siempre y cuando contengan algunas de las sustancias peligrosas mencionadas en su Anexo. Esta interpretación, coherente con la formulación literal y con las finalidades perseguidas por la Directiva 76/464/CEE⁴⁰, puede plantear, sin embargo, algunas cuestiones de orden práctico. Destacamos, desde esta perspectiva, la necesidad de delimitar, en algunos supuestos, si estamos efectivamente ante un "vertido", un "residuo" o una "emisión a la atmósfera" y, en consecuencia, dilucidar si el régimen jurídico aplicable y, por lo tanto, los mecanismos de protección y control, son los contenidos en las Directivas de vertidos o por el contrario, los establecidos en la normativa reguladora de los residuos o de la contaminación atmosférica. En la Sentencia *Van Rooij* se planteó esta cuestión. El Gobierno francés, en apoyo de una tesis de la interpretación del concepto de "vertido" en sentido estricto (exclusión de dicho concepto del fenómeno de la condensación del vapor contaminado sobre la superficie del agua) alegó que la contaminación por vapores se producía en un primer momento en la atmósfera y sólo posteriormente llegaba a las aguas superficiales. En estas circunstancias, a su juicio, no podía sostenerse que se tratase de un "vertido" a efectos de la Directiva 76/464/CEE, sino que tal situación formaba parte de aquellas a las que debía aplicarse la Directiva 84/360/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1984, relativa a la lucha contra la

³⁸El Gobierno francés, que presentó observaciones escritas en el marco de este litigio, en cambio, negaba que las emisiones de vapores constituyesen un vertido en el sentido de la Directiva 76/464/CEE. A tal efecto, sostenía que dicha Directiva, como indica su título (sustancias "vertidas" en el medio acuático de la Comunidad), se refería únicamente a la contaminación provocada por vertidos de sustancias líquidas en otro medio líquido.

³⁹El TJCE acude, también, para justificar esta posición, a las diversas versiones lingüísticas de la Directiva 76/464/CEE: "(...) si bien, en su acepción común, el término 'déversées', que figura en el título en lengua francesa de la Directiva 76/464, milita aparentemente en favor de la interpretación sostenida por el Gobierno francés, sin embargo no está reservado exclusivamente para la manipulación de elementos líquidos y puede asimismo aplicarse a los sólidos. También es cierto que las versiones neerlandesa, danesa y griega utilizan en el título de la Directiva término 'gelloesd', 'udledning', ae-'Yioáé', respectivamente que implican el estado líquido de la sustancia de que se trate. Sin embargo, el título de la Directiva en las demás versiones lingüísticas no corrobora tal interpretación. En efecto, los términos 'discharged' (versión inglesa), 'ableitung' (versión alemana), 'vertidas' (versión española), 'scaricate' (versión italiana), 'lançadas' (versión portuguesa), 'utsläpp' (versión sueca) y 'päästettyjen' (versión finesa) no suponen necesariamente que la sustancia de que se trate se encuentre en estado líquido" (apartado 25).

⁴⁰Vid. las conclusiones del Abogado General Sr. Saggio, en especial, los apartados 12 a 16. Sentencia del TJCE de 29 de septiembre de 1999, *Van Rooij* (asunto C-231/97, Rec. 1999, p. I-6355).

contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales⁴¹. El TJCE se pronuncia al respecto considerando que

"(...) la circunstancia en la que se ampara el Gobierno francés no puede excluir que se califique a un fenómeno, como el controvertido en el asunto principal, de vertido en el sentido de la Directiva 76/464, por cuanto se da una contaminación de las aguas superficiales que es provocada, directa o indirectamente, por un acto imputable a una persona" (apartado 31).

Por consiguiente, dos son los factores fundamentales que conducen a la calificación de una determinada actividad como vertido y, por lo tanto, a la aplicación del régimen jurídico previsto por la Directiva 76/464/CEE. Por un lado, que se trate de una actividad imputable a una fuente identificable y atribuible a un acto humano determinado. Por otro, que, como consecuencia de dicha actividad, se introduzcan en las aguas superficiales -directa o indirectamente- sustancias incluidas en la categoría de sustancias contaminantes contemplada en la Directiva.

De la jurisprudencia comunitaria recaída sobre el concepto de "vertido" en el marco de la Directiva 76/464/CEE se desprende una opción clara por una interpretación amplia del mismo⁴², de modo que la actividad de vertido de cualquiera de las sustancias relacionadas en los anexos de dicha Directiva podrá encuadrarse en el concepto de "vertido" y, en consecuencia, ser exigible la correspondiente autorización administrativa, con tal que la actividad contaminante pueda ser imputable a una persona⁴³. Sin embargo, se excluyen de tal concepto las fuentes de contaminación difusa, exclusión que tiene consecuencias relevantes en cuanto al régimen jurídico aplicable a las mismas, ya que quedan al margen del sistema establecido en la Directiva 76/464/CEE⁴⁴ y cuentan con un régimen jurídico específico⁴⁵.

⁴¹DOCE L núm. 188, de 16 de julio de 1984.

⁴²ESTELLA DE NORIEGA, A., "Sobre el concepto de vertido...", cit., habla de "una auténtica cruzada en favor de un concepto amplio de vertido en el agua", lo que, en su opinión "no es sino la manifestación más superficial de la especial sensibilidad del Tribunal ante la problemática medioambiental, y, en particular, ante el problema de la contaminación acuática" (p. 58).

⁴³ESTELLA DE NORIEGA, A., "Sobre el concepto de vertido...", cit., señala que al primar en la jurisprudencia del TJCE esta orientación de tipo funcional "parece poco claro por tanto qué tipos de contaminación acuática (de sustancias que figuren en el Anexo de la Directiva antes citada) quedan fuera del concepto de vertido, ya que el origen de la contaminación siempre puede ser atribuido a una persona, al menos indirectamente" (p. 58). De todas formas, la jurisprudencia del TJCE deja claro que quedan fuera del concepto de "vertido" de la Directiva 76/464/CEE las fuentes difusas de contaminación, en relación a las cuales, al no existir o no poderse identificar al autor de la emisión, no se concibe la fijación de valores límite de emisión ni tampoco la imposición de una obligación de autorización en los términos de la Directiva 76/464/CEE. Por ello, disponen de un régimen jurídico diferenciado.

⁴⁴Tal y como establece el Abogado General Sr. Saggio en las Conclusiones presentadas en el marco del asunto C-232/97, que, posteriormente, daría lugar a la Sentencia del TJCE de 29 de septiembre de 1999, *Nederhoff*, "(...) existen dos regímenes distintos, aunque complementarios, para dos formas distintas de contaminación de las aguas: por un lado, para los 'vertidos' a que se refiere la Directiva 76/464 -que, precisamente por serlo, son atribuibles a un acto humano- se establece la obligación de obtener una autorización previa y, por otro, para la contaminación procedente de 'fuentes difusas y múltiples' se establece la obligación de los Estados miembros de establecer o aplicar programas específicos dirigidos a evitar o eliminar dicha contaminación que, debido a su carácter difuso, por lo general, no puede imputarse a un acto humano determinado" (apartado 19).

⁴⁵Vid. las previsiones establecidas a tal efecto en la Directiva del Consejo 86/280/CEE, en particular, en su art. 5 y la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las

Por último, conviene señalar, aunque sea ésta una cuestión en la que nos detendremos al hilo del análisis de la autorización administrativa de vertido, que los Estados miembros pueden adoptar un concepto de "vertido" distinto y más amplio que el que figura en la Directiva 76/464/CEE⁴⁶ y, en consecuencia, someter a autorización previa vertidos no comprendidos en el ámbito de aplicación de la misma.

II.1.2. El concepto de "vertido" en el Derecho español: la configuración de un concepto amplio

Una vez examinado el concepto de "vertido" forjado en el Derecho comunitario de aguas, a continuación pasamos analizar la extensión que se ha dado a dicho término en el ordenamiento jurídico español. Para ello, iniciamos este epígrafe con el análisis del concepto de "vertido" utilizado en la LA (apartado II.1.2.1.). Realizamos a continuación algunas consideraciones en torno a la reformulación de dicho concepto operada por la LMLA, en la actualidad recogida en el TRLA (apartado II.1.2.2.). Y, finalmente, efectuamos una breve referencia a las peculiaridades del concepto de "vertido" utilizado en la normativa autonómica (apartado II.1.2.3.).

II.1.2.1. El concepto de "vertido" recogido originariamente en la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas

La LA, en su redacción originaria, utiliza un concepto amplio de vertido⁴⁷, que engloba un gran número de actividades de diverso signo⁴⁸. De acuerdo con su art. 92 "Toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico⁴⁹ y, en particular, el vertido de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales⁵⁰ requiere autorización administrativa". A estos efectos, se considerarán

aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (DOCE L núm. 375, de 31 de diciembre de 1991).

⁴⁶*Vid.* apartados 51 a 61 de la Sentencia del TJCE de 29 de septiembre de 1999, *Nederhoff* (asunto C-232/97, Rec. 1999, p. I-6385). *Vid.* las conclusiones del abogado general Sr. Saggio presentadas en este mismo asunto, en particular, el apartado 32 en el que pone de relieve que los Estados miembros pueden adoptar un concepto de "vertido" distinto y más amplio que el que figura en la Directiva, "*siempre que ese concepto más severo responda a exigencias imperativas, no sea discriminatorio y respete el principio de proporcionalidad*".

⁴⁷Cabe advertir que el concepto de "vertido" que se recoge en la LA es "a efectos de la propia Ley" [expresamente, el art. 92 LA (actual art. 100 TRLA) establece que "A los efectos de la presente Ley se considerarán vertidos..."; en idéntico sentido el art. 245 RDPh], extremo que debe tenerse en cuenta a la hora de analizar el concepto utilizado en otras parcelas del ordenamiento jurídico, como la penal.

⁴⁸SANZ RUBIALES, I., *Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico*, Madrid, Marcial Pons, 1997, habla de "*una acepción casuística de vertido, comprensiva de una multiplicidad de actividades*" en la LA (p. 30).

⁴⁹Sobre los conceptos de "contaminación" y "degradación", *vid. supra* el capítulo I, apartado I.1.3, de la primera parte de este trabajo.

⁵⁰Nótese que la LA limita su ámbito de aplicación a los vertidos en aguas continentales. Los vertidos en aguas marítimas se regulan en los arts. 56 a 62 LC (BOE núm. 181, de 29 de julio de 1988) y arts. 113 a 123 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo (BOE núm. 297, de 12 de diciembre de 1989), modificado parcialmente por el Real Decreto 1112/1992, de 18 de septiembre (BOE núm. 240, de 6 de octubre de 1992); y en el Real Decreto 258/1989, de 10 de marzo, por el que se establece la normativa general sobre vertidos de sustancias peligrosas desde tierra al mar (BOE núm. 64, de 16 de marzo de 1989).

No obstante, durante la tramitación parlamentaria de la LA, se propusieron algunas enmiendas en el sentido de incluir también los vertidos al mar. Véanse las Enmiendas núm. 171 y 172 presentadas por el Diputado

vertidos "los que se realicen directa o indirectamente en los cauces, cualquiera que sea la naturaleza de éstos, así como los que se lleven a cabo en el subsuelo o sobre el terreno, balsas o excavaciones, mediante evacuación, inyección o depósito"⁵¹.

De esta definición resulta, en primer lugar, la inclusión en el concepto legal de "vertido" tanto de los vertidos en aguas superficiales como en aguas subterráneas⁵², ya que la Ley se refiere tanto a los realizados "en los cauces", como "en el subsuelo o sobre el terreno, balsas o excavaciones", lo que resulta del todo coherente con el principio de ciclo único,

Don Antonio Uribarri Murillo (Grupo Popular) y núm. 488 del Grupo Popular al art. 91 [92 LA] del Proyecto de Ley de Aguas (BOCG, Congreso de los Diputados, II Legislatura, Serie A, núm. 135-I, de 11 de febrero de 1985), en el sentido de incluir los vertidos que "desde la costa o mediante emisario se viertan al mar" (El contenido de estas Enmiendas lo hemos consultado en la obra preparada por SALA ARQUER, J. M., *Ley de Aguas. Trabajos parlamentarios*, Madrid, Publicación de las Cortes Generales, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, 1991, pp. 124, 125 y 238). Estas Enmiendas fueron rechazadas en el Informe de la Ponencia designada para el estudio del Proyecto de Ley de Aguas (BOCG, Congreso de los Diputados, II Legislatura, Serie A, núm. 135-I-2, de 13 de mayo de 1985), en el Dictamen de la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios (BOCG, Congreso de los Diputados, II Legislatura, Serie A, núm. 135-II, de 20 de mayo de 1985) y en el Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (BOCG. *Congreso de los Diputados*, II Legislatura, Serie A, núm. 135-III, de 4 de junio de 1985). En el debate en el Pleno del Congreso de los Diputados del Dictamen de la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios, el diputado del Grupo Popular Sr. Gómez de las Roces, defendía estas enmiendas en el sentido de que "la regulación de emisarios de vertidos al mar (...) son vertidos que se producen respecto de aguas continentales" (Cortes Generales, DSCD, II Legislatura, Sesión Plenaria núm. 208, celebrada el martes, 21 de mayo de 1985, p. 9570). Idénticas Enmiendas volvieron a presentarse en la fase de tramitación del Proyecto de Ley de Aguas en el Senado (*vid.* Enmiendas núm. 264, 265, presentadas por D. Julio Ulloa Vence del Grupo Parlamentario Popular, y 320, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, en la obra preparada por SALA ARQUER, J. M., "Ley de Aguas. Trabajos parlamentarios", *cit.*, pp. 1001, 1002 y 1026), pero fueron rechazadas en el Texto aprobado por el Senado [BOCG, Senado, II Legislatura, Serie II, núm. 262 (f), de 23 de julio de 1985].

⁵¹Este mismo concepto se reitera en el art. 245.1 RDPH.

⁵²En cambio, la normativa reguladora de los vertidos vigente con anterioridad a la aprobación de la LA únicamente incluía en el concepto de "vertido" los realizados en aguas superficiales, que eran las únicas consideradas como bien de dominio público (de acuerdo con la LA 1879 -Gaceta de Madrid de 19 de junio de 1879-, eran públicas "las aguas que nacen continua o discontinuamente en terrenos del mismo dominio", "las continuas o discontinuas de manantiales y arroyos que corren por sus cauces naturales", y "los ríos" -art. 4- y "las aguas pluviales que discurren por barrancos o ramblas, cuyos cauces sean del mismo dominio público" -art. 3-; en cambio, de acuerdo con su art. 18 pertenecían "al dueño de un predio en plena propiedad las aguas subterráneas que en él hubiere obtenido por medio de pozos ordinarios"). Las referencias únicamente se hacían a "vertidos en un cauce público". *Vid.*, por ejemplo, arts. 11 RPAC (BOE de 2 de diciembre de 1958); 1 Orden de 4 de septiembre de 1959, que reglamenta el vertido de aguas residuales (BOE de 10 de septiembre de 1959); 2 Orden de 9 de octubre de 1962 (BOE de 23 de octubre de 1962, rectificación de errores en BOE de 31 de octubre y BOE de 22 de diciembre de 1962). Sobre ello ha advertido MUÑOZ MACHADO, S., "Contaminación y medio ambiente: Derecho hidráulico español y comunitario", Tercera Ponencia, VII Congreso Nacional de Comunidades de Regantes, Badajoz, mayo de 1991, el cual pone de relieve que "La primera nota extraíble del estudio de la normativa aplicable antes de 1985 en materia de vertidos es que el legislador sólo está preocupado por el régimen de los vertidos a los cauces superficiales, y tan sólo de forma excepcional sobre la acción potencial de los agentes contaminantes del subsuelo", aunque esta situación "contrasta con la evolución legislativa posterior en materia de propiedad de las aguas tendente hacia su demanialización, tendencia que se ha intensificado aún más en la Ley de Aguas de 1985, con la conversión en dominio público incluso de los acuíferos subterráneos" (pp. 8 y 9).

reconocido por la LA⁵³, y con el trato protecciónista dispensado a las aguas subterráneas en la misma y puesto de relieve en algunos de sus preceptos⁵⁴.

En segundo lugar, el art. 92 LA se refiere tanto a los vertidos directos como a los indirectos⁵⁵. De acuerdo con el párrafo primero del art. 245.2 RDPH⁵⁶ se entiende por vertido directo a cauce público "el realizado inmediatamente sobre un curso de aguas o canal de riego" y por vertido indirecto a cauce público⁵⁷ "el que no reúna esta circunstancia, como el realizado en azarbes, alcantarillado, canales de desagüe y pluviales"⁵⁸. En consecuencia, se incluyen dentro del concepto de "vertido" los que se realicen en las instalaciones de saneamiento⁵⁹, aunque, como veremos posteriormente, la regulación de los mismos en la LA era escasa y continúa siéndolo en el TRLA, en vigor en la actualidad.

⁵³El art. 1.2 LA dispone que "Las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico".

⁵⁴Vid. por ejemplo los arts. 1, 2, 53, 54, 56, 91 y 94 LA y los concordantes del RDPH.

⁵⁵Téngase presente que la LA no es novedosa en este punto, ya que la normativa anterior también incluía en el concepto de "vertido" tanto los directos como los indirectos, aunque refiriéndose únicamente a los realizados en las aguas superficiales. Así, pueden verse, por ejemplo, el art. 30.12 RPAC, tras la modificación introducida por el Decreto de 25 de mayo de 1972 (BOE de 6 de junio de 1972; rectificación de errores en BOE de 11 de agosto de 1972), que considera contravenciones a dicho Reglamento "los vertidos, directos o indirectos, que puedan deteriorar la calidad del agua o las condiciones de desagüe del cauce receptor por encima de los límites establecidos, en su caso, en las correspondientes autorizaciones de vertido"; el art. 1 Orden de 4 de septiembre de 1959, que prohíbe "el vertido directo o indirecto en un cauce público o canal de riego, de aguas residuales cuya composición química o contaminación bacteriológica puedan impurificar las aguas con daño para la salud pública o para los aprovechamientos inferiores, tanto comunes como especiales"; o el párrafo segundo del art. 2 Orden de 9 de octubre de 1962, de acuerdo con el cual "se entenderá por vertido directo el realizado inmediatamente sobre un curso de aguas, cauce público o canal de riego, y por vertido indirecto, el que no reúna estas circunstancias, como el realizado en azarbes, canales de desagües y pluviales, etc.".

⁵⁶El art. 245.2 RDPH fue declarado de aplicación supletoria para la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el ejercicio de sus propias competencias, en la Sentencia del TC 227/1988, de 29 de noviembre (BOE de 23 de diciembre de 1988; ponente: Excmo. Sr. D. Jesús Leguina Villa). Sin embargo, la Disposición adicional única Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre, por el que se modifican algunos preceptos -entre otros, el 245.2- del RDPH, ha establecido que los apartados 2, 3 y 4 del art. 245 RDPH son de aplicación directa en todo el territorio nacional. La referencia que se hace en el texto al art. 245.2 RDPH es a la nueva redacción introducida por el Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre, que introduce algunos cambios importantes.

⁵⁷En cambio, la LC únicamente utiliza el término "vertidos" (el art. 57.1 dispone que "todos los vertidos requerirán autorización de la Administración competente, que se otorgará con sujeción a la legislación estatal y autonómica aplicable, sin perjuicio de la concesión de ocupación de dominio público, en su caso"), sin hacer referencia a "vertidos directos" o "indirectos". La Sentencia del TSJ de Cataluña núm. 117/1998, de 17 de febrero de 1998 (Contencioso-Administrativo; ponente: Ilma. Sra. Dª María Pilar Martín Coscolla; Aranzadi TTSSJ 584) ha negado la existencia de vertidos "indirectos" al mar en la normativa de Costas, "*lo cual parece lógico pues llevando la cuestión al absurdo de sus últimas consecuencias podría decirse que todo vertido se hace realmente en el mar*" (fundamento jurídico 3º).

⁵⁸Nótese que la definición de "vertido directo" e "indirecto" contenida en el RDPH es muy similar a la recogida en el párrafo segundo del art. 2 Orden de 9 de octubre de 1962.

Como pone de relieve MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. II, Madrid, Trivium, 1992, los "vertidos directos" son los "*efectuados en cauces que en principio deben conducir aguas en condiciones que pudiéramos considerar naturales*" y los "indirectos" los que "*se efectúan en conducciones artificiales que trasladan aguas sobrantes o ya utilizadas*" (p. 118).

⁵⁹Como veremos en el capítulo III, apartado III.2.2, de la segunda parte de este trabajo, algunas Comunidades Autónomas han regulado de manera específica los vertidos realizados en las instalaciones públicas de saneamiento.

En tercer lugar, debe destacarse que la LA considera "vertidos" aquellos que "se realicen (...) en los cauces", sin distinguir entre cauces públicos y privados⁶⁰. Por ello, dada la amplitud de los términos del art. 92 LA -y el 245.1 RDPH-, es suficiente para considerar un determinado efluente como "vertido" que se realice en los cauces⁶¹, "cualquiera que sea la naturaleza de éstos"⁶². En consecuencia, no cabe excluir los que se realicen en cauces privados⁶³, tal y como ha señalado la propia jurisprudencia⁶⁴.

El TSJ de Cataluña en la Sentencia de 14 de octubre de 1997 (Contencioso-Administrativo, Sección 3^a) ha considerado como vertido en aguas continentales el realizado al alcantarillado, sin perjuicio de que luego sea recibido por las aguas marítimas, por lo que no puede ser considerado vertido -indirecto- al mar ni aplicársele las normas previstas en la legislación de costas.

⁶⁰De acuerdo con el art. 2.b) LA constituyen dominio público hidráulico "los cauces de corrientes naturales, continuas o discontinuas". Sin embargo, el art. 5.1 LA establece que "son de dominio privado los cauces por los que ocasionalmente discurren aguas pluviales en tanto atravesen, desde su origen, únicamente fincas de dominio particular". En relación a la propiedad de los cauces, véase MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Titularidad del dominio hidráulico", en su libro *Derecho de Aguas*, Madrid, Civitas, 1997, en especial, pp. 171 y ss.; MONTÉS PENADES, V. "La propiedad de los cauces de las Comunidades de regantes", primera Ponencia del *VIII Congreso de Comunidades de Regantes*, Castellón de la Plana, 1994, pp. 1-15; MOREU BALLONGA, J. L., *Aguas públicas y aguas privadas*, Barcelona, Bosch; y GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., "Titularidad dominical sobre los cauces, márgenes y cajeros de las acequias de aguas", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 82, 1994, pp. 219-232.

⁶¹La LA define en el art. 4 (también el apartado primero del art. 4 RDPH) el concepto de "alveo" o "cauce natural de una corriente continua o discontinua" como "el terreno cubierto por las aguas en las máximas crecidas ordinarias". Por su parte, el RDPH concreta en su art. 4.2 el concepto de "máximas crecidas ordinarias", estableciendo que "Se considerará como caudal de la máxima crecida ordinaria la medida de los máximos caudales anuales, en su régimen natural, producidos durante diez años consecutivos, que sean representativos del comportamiento hidráulico de la corriente". Sobre el concepto de "cauce" *vid.* MOREU BALLONGA, J. L., "Aguas públicas y aguas privadas", *cit.*, y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Titularidad...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, pp. 172 y ss, en el que se apunta abundante jurisprudencia al respecto.

⁶²En cambio, en la normativa anterior, es constante la preocupación únicamente por los vertidos en cauces públicos. El RDPH, cuando define los vertidos en el apartado segundo de su art. 245 -tras la modificación introducida por el Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre-, se refiere a "vertido directo a cauce público" y a "vertido indirecto a cauce público", aunque en la redacción originaria únicamente se refería a "vertido directo" y "vertido indirecto". Sin embargo, debe relativizarse este matiz introducido por el RDPH, ya que como ha puesto de relieve el TSJ de Cataluña en la Sentencia núm. 725, de 14 de octubre de 1997 (Contencioso-Administrativo, Sección Tercera; Ponente: Ilmo. Sr. D. José Juanola Soler) "(...) el concepto de 'cauce' receptor del vertido debe entenderse en toda aquella extensión que asegure los objetivos de la protección del dominio público hidráulico establecidos en el art. 84 de la Ley de Aguas, entre otros, conseguir y mantener un adecuado nivel de la calidad de las aguas; de modo que el mismo alcantarillado puede calificarse como 'cauce' receptor de vertido susceptible de contaminar y/o degradar el dominio público hidráulico, puesto que una tal calificación cabe en la expresión legal: 'en los cauces, cualquiera que sea la naturaleza de éstos' (art. 92, párrafo segundo, de la Ley de Aguas). Las definiciones reglamentarias de vertido a cauce 'público', no pueden restringir la extensión del concepto de 'cauce' arriba expresada" (fundamento jurídico 3º). Sobre la amplitud del concepto de "cauce" utilizado en la LA *vid.* también el fundamento jurídico 3º de la Sentencia del TSJ de Cataluña núm. 117/1998, de 17 de febrero de 1998 (Contencioso-Administrativo; ponente: Ilma. Sra. Dª María Pilar Martín Coscolla; Aranzadi TTSSJ 584).

⁶³En este sentido, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Reflexiones sobre la calidad de las aguas", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 6-7, 1995, publicado también en la obra *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Aurelio Menéndez*, vol. IV, Madrid, Civitas, 1996, y, posteriormente, recogido (con el título "La calidad de las aguas") y actualizado en su obra "Derecho de Aguas", *cit.*, p. 346 (las citas se hacen a este último trabajo, por ser el más reciente y actualizado), que considera que la referencia que hace la LA a los cauces en su art. 92 comprende también los cauces privados. Además, en su opinión, deben comprenderse los cauces de las Comunidades de Regantes: canales de riego y acequias, azarbes, canales de desagüe, pluviales, colectores, etc. Sobre la espinosa cuestión de la titularidad de los cauces de las

En cuarto lugar, debe tenerse en cuenta que en el concepto legal de "vertido" se incluyen, además de los que se realicen en los cauces, los que se lleven a cabo en el subsuelo o sobre el terreno, balsas o excavaciones, mediante evacuación⁶⁵, inyección⁶⁶ o depósito⁶⁷, con lo que se amplía considerablemente el concepto. Esta circunstancia tiene una notoria importancia, ya que tal amplitud de concepto viene a significar en la práctica que se someten a autorización de la Administración Hidráulica no únicamente los vertidos en los cauces, sino también aquellos que se realicen en el entorno del dominio público hidráulico, como terrenos, estructuras subterráneas...⁶⁸. Ello se justifica por el peligro de contaminación que estos vertidos pueden implicar, dada su proximidad al demanio hidráulico. Además, de

Comunidades de regantes *vid.* MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Titularidad...", en su libro "Derecho de Aguas", *cit.*, pp. 178 y ss. y la bibliografía que allí se cita.

Téngase en cuenta que éste ha sido el criterio seguido por algunas normas autonómicas, como la Ley de Canarias 12/1990, de 26 de julio, de aguas (BOCAN núm. 94, de 27 de julio de 1990), que considera "vertidos" los que se realicen directa o indirectamente en todo el territorio insular, independientemente de que se trate de cauces públicos o terrenos particulares (art. 62.2), o la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 6/1992, de 18 de diciembre, de pesca fluvial (BOCyL núm. 247, de 23 de diciembre de 1992), que considera "vertidos" los que realizan directa o indirectamente en los cauces, cualesquiera que sea la naturaleza de éstos (art. 12.1).

⁶⁴Resulta de especial interés para esta temática la Sentencia del TS de 22 de junio de 1983 (Contencioso-Administrativo, Sala 3^a; Ponente: Excmo. Sr. D. Julio Fernández Santamaría; Aranzadi 3404). Se planteaba en esta sentencia la conformidad a derecho de una resolución de la Comisaría de Aguas del Pirineo Oriental de 20 de enero de 1977, que no concedía autorización a una sociedad para cruzar un cauce de naturaleza privada con una tubería de conducción de agua para el abastecimiento de una población (Rubí). El TS, desestimando el recurso de apelación, reconoce las competencias de la entonces Comisaría de Aguas sobre el abastecimiento, vertido y depuración de aguas que discurren sobre cauces privados. El considerando 2º de la sentencia apelada (aceptado por el TS) establece que "(...) el dominio privado de los alveos de las aguas pluviales no autoriza para hacer en ellos labores ni construir obras que puedan variar el curso de las mismas en perjuicio de tercero o cuya destrucción por la fuerza de las avenidas pueda causar daños a predios, fábricas o establecimientos, puentes, caminos o poblaciones inferiores, siendo la Comisaría, y nunca el titular del dominio privado del cauce u otro particular, la entidad competente para el control de que las obras a realizar se adecúen al contenido del citado precepto, así como también por la naturaleza pública de las aguas que discurren por dicho Torrente y por las facultades atribuidas a la Comisaría de Aguas en lo tocante al abastecimiento de aguas y vertido y depuración de las mismas".

Asimismo, véase la Sentencia del TSJ de Cataluña núm. 462, de 15 de junio de 1996, en cuyo fundamento jurídico 2º se manifiesta lo siguiente: "La primera cuestión la fundamenta la actora en el hecho de que el Canal de la Infanta, donde vierte, no es de dominio público hidráulico ya que pertenece a su Comunidad de Regantes, lo que a su parecer implica la falta de tipificación de la infracción que se le imputa. Olvida la instante que es el agua el bien de dominio público hidráulico afectado en este caso, conforme a los arts. 2 de la Ley de Aguas y 2 del RDPH, con independencia de que transcurra por un cauce público o privado como expresamente señala el art. 92 del primer texto citado".

⁶⁵El término "evacuar" se define en el "Diccionario de la Lengua Española", tomo I, *cit.*, como "desocupar alguna cosa".

⁶⁶El término "inyección" se define en el "Diccionario de la Lengua Española", tomo II, *cit.*, como "acción y efecto de inyectar", verbo definido a su vez como "introducir a presión un gas, un líquido, o una masa fluida, en el interior de un cuerpo o de una cavidad".

⁶⁷"Depositar" se define en el "Diccionario de la Lengua Española", tomo I, *cit.*, como "colocar algo en sitio determinado y por tiempo indefinido".

⁶⁸TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JÁUDENES, J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., *Comentarios a la Ley de Aguas*, Madrid, Civitas, 1987, en el comentario que realiza del art. 92 LA advierte en relación a estos vertidos realizados sobre terrenos, balsas, excavaciones... que "el perfeccionamiento de los controles de calidad de las aguas superficiales y el menor coste de depuración u otros tratamientos, así como la elusión del canon de vertidos hacen previsible un crecimiento vertiginoso de los vertidos sobre el terreno o en estructuras subterráneas, naturales o superficiales" (pp. 840-841).

acuerdo con el art. 7 Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1986, por la que se dictan normas complementarias en relación con las autorizaciones de vertido de aguas residuales⁶⁹, "los vertidos de aguas residuales que se produzcan en acequias de riego tendrán la misma consideración que su eliminación mediante depósito en el terreno, a que se refiere el art. 92 LA, precisando, por consiguiente, de la oportuna autorización administrativa".

En quinto lugar, la LA no limita el concepto de "vertido" a los de aguas residuales⁷⁰, sino que también entrarían dentro de este concepto otros vertidos no vinculados a la previa utilización consuntiva de aguas⁷¹, tales como los derivados de vertederos de residuos sólidos que, como consecuencia de los lixiviados que producen, pueden provocar un vertido indirecto susceptible de contaminar las aguas, o de las actividades mineras, parques de minerales y escombreras. Esto se desprende de algunos preceptos de la LA, tales como el propio art. 92, que al delimitar las actividades sujetas a autorización de vertido se refiere a "toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico y, en particular, el vertido de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales"; y el art. 89, que prohíbe "acumular residuos sólidos, escombros o sustancias, cualquiera que sea su naturaleza y el lugar en que se depositen, que constituyan o puedan constituir un peligro de contaminación de las aguas o de degradación de su entorno", aunque "sin perjuicio de los dispuesto en el art. 92", esto es, se admite que puedan ser autorizados administrativamente. Además, así lo corrobora

⁶⁹BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1986. Sobre la Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1986, *vid. infra* el capítulo VII, apartado VII.1.2, de la tercera parte de este trabajo.

⁷⁰En cambio, el RPAC; la Orden de 4 de septiembre de 1959, que reglamenta el vertido de aguas residuales; y la Orden de 9 de octubre de 1962 se referían al "vertido de aguas residuales" (arts. 11, 1 y 2, respectivamente). No obstante, la Ley de pesca fluvial, de 20 de febrero de 1942 (BOE de 8 de marzo de 1942), prohibía "alterar arbitrariamente la condición de las aguas con residuos de industrias o verter en ellas, con cualquier fin, materiales o sustancias nocivas a la población fluvial" (art. 6); y su Reglamento de desarrollo, aprobado mediante Decreto de 6 de abril de 1943 (BOE de 2 de mayo de 1943), se refería al "vertido de aguas residuales o de residuos de explotación industrial que pueden incorporarse a los cauces públicos" (art. 19). Por su parte, el Real Decreto de 16 de noviembre de 1900, por el que se aprueba el Reglamento sobre enturbiamiento de aguas públicas (Gaceta de Madrid de 18 de noviembre de 1900) se refiere al vertido a cauces públicos de "las aguas sucias y materias residuales de cualquier género" (art. 13).

También la LC abarca tanto los vertidos líquidos como sólidos. Su art. 56.1 dispone que "Las disposiciones de la presente Sección son de aplicación a los vertidos, tanto líquidos como sólidos, cualquiera que sea el bien de dominio público marítimo-terrestre en que se realicen". No obstante, su art. 56.3 prohíbe "el vertido de residuos sólidos y escombros al mar y su ribera, así como la zona de servidumbre de protección, excepto cuando éstos sean utilizables como rellenos y estén debidamente autorizados". En la Sentencia del TS de 28 de febrero de 2002 (Contencioso-Administrativo, Sala 3^a, Sección 3^a; ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Campos Sánchez-Bordona), referida a la LC, el TS ha considerado que "(...) bajo el término 'vertidos' se engloban todos aquellos depósitos de materiales provenientes (...) de las obras de cimentación de un edificio próximo", de manera que "los vertidos sobre la ribera del mar de materiales como los de autos (trátese de áridos, escombros o, incluso, arena procedente de excavaciones de terrenos para levantar edificios) deben someterse a la previa autorización administrativa" (fundamento jurídico 4^º).

⁷¹Ésta es también la opinión de SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 36, ya que distingue entre vertidos de aguas residuales, esto es, aquellos vertidos que utilizan el agua como vehículo para el transporte e introducción de las sustancias vertidas en el medio hídrico, y el resto de vertidos, en cuya composición no interviene el agua, a los que califica como uso autónomo.

alguna norma autonómica⁷² e incluso la propia jurisprudencia, tanto nacional⁷³ como comunitaria⁷⁴. Por lo tanto, aunque expresamente la LA no lo recoja, se desprende que conceptualmente el "vertido", tal y como aparece definido en su art. 92, puede ser tanto líquido como sólido⁷⁵.

Conviene, en este punto, establecer la necesaria diferenciación entre los conceptos de "vertido" y de "residuo". Si bien en una acepción amplia, el término "residuo" se identifica "*con todo desperdicio contaminante que se introduce en el ambiente cualquiera que sea el estado de agregación (sólido, líquido o gas) en que se presente su materia*"⁷⁶, habitualmente, en la legislación española, se utiliza este término para referirlo "*al desecho 'sólido' que se deposita o abandona en el suelo o subsuelo*", con lo cual este concepto "*se limita para designar únicamente a los desperdicios en estado sólido*"⁷⁷ (y a los líquidos o

⁷²El art. 3 Decreto de la Comunidad Canaria 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico (BOCAN núm. 104, de 24 de agosto de 1994) define el "vertido" como "la aportación de líquidos o sólidos solubles o miscibles en el agua, que se realice directa o indirectamente en todo el territorio insular, independientemente de que se trate de cauces públicos o terrenos particulares, y cualquiera que sea el procedimiento utilizado, que se infiltre total o parcialmente en el terreno a lo largo de su recorrido hacia el mar. Se considera, asimismo, vertido la acumulación en el terreno o sobre él de sustancias sólidas tales que, mediando disolución, arrastre o mezcla, puedan incorporarse a las aguas superficiales o subterráneas alterando sus características físicas, químicas o microbiológicas".

⁷³Aunque la mayor parte de Sentencias del TS y TTSSJ consultadas se refieren a vertidos de aguas residuales, circunstancia del todo habitual, ya que mayoritariamente los vertidos lo son de aguas cuyo aprovechamiento previamente ha sido objeto de una concesión administrativa otorgada por la Administración Hidráulica, algunas de ellas han considerado vertidos materiales de desecho de carácter sólido. Así, la Sentencia del TS de 22 de noviembre de 1979 (Contencioso-Administrativo, Sala 3^a; ponente: Excmo. Sr. D. Federico Sainz de Robles Rodríguez; Aranzadi 698), considera como vertidos los escombros procedentes de una empresa minera, en la medida en que producen un aterramiento del lecho o cauce del río, que motiva la realización de una obra de limpieza. Por su parte, el TS en la Sentencia de 29 de septiembre de 1967 (Contencioso-Administrativo, Sala 3^a; ponente: Excmo. Sr. D. Sabino Álvarez Gendín Blanco; Aranzadi 3109), confirma una resolución de la Dirección General de Obras Hidráulicas que imponía a dos personas la restitución de un cauce a su antiguo estado, para lo cual debían demoler un muro construido y quitar las tierras que se habían vertido. En la Sentencia del TS de 23 de febrero de 1978 (Contencioso-Administrativo, Sala 4^a; ponente: Excmo. Sr. D. Aurelio Botella Taza; Aranzadi 728) se hace referencia a vertidos de residuos de carbón. En la Sentencia de 16 de septiembre de 1988 (Contencioso-Administrativo, Sala 3^a; ponente: Excmo. Sr. D. Ángel Alfonso Llorente Calama; Aranzadi 7051), el TS confirma una Resolución de la Diputación Foral de Álava en que imponía a una determinada entidad la limpieza de un río, cuyo cauce había sido deteriorado por vertidos procedentes de las obras de construcción de una autopista.

⁷⁴*Vid.* Sentencia del TJCE de 29 de septiembre de 1999 (asunto C-231/97), ya comentada. *Vid. supra* apartado II.1.1.2 de este mismo capítulo.

⁷⁵En este sentido ALENZA GARCÍA, F., "El sistema de la gestión de residuos sólidos urbanos en el Derecho español", *cit.*, p. 156. Señala este autor, sin embargo, cómo "*los criterios establecidos para la autorización de los vertidos evidencian que se está pensando en vertidos fundamentalmente líquidos. Así, en las 'tablas de parámetros característicos que se deben considerar, como mínimo, en la estima del tratamiento del vertido' (anexo al título IV del Reglamento del dominio público hidráulico), aparecen los sólidos*" (p. 156). Esto le lleva a calificar los vertidos "*como sustancias de naturaleza predominantemente líquida*" (p. 157).

⁷⁶MARTÍNEZ NIETO, A., "Régimen jurídico de los residuos industriales", en *Actualidad Administrativa*, núm. 31, 29 de agosto-4 de septiembre de 1994, p. 453.

⁷⁷La propia legislación de residuos, concretamente la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos (BOE núm. 96, de 23 de abril de 1998), excluye de su ámbito de aplicación "los vertidos de efluentes líquidos a las aguas continentales regulados por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas; los vertidos desde tierra al mar regulados por la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y los vertidos desde buques y aeronaves al mar regulados por los tratados internacionales de los que España sea parte" (art. 2.1.c).

gases que se presentan en envase cerrado) mientras que con los términos 'emisiones' y 'vertidos' se alude, respectivamente, a los residuos 'gaseosos' (que se 'emiten' libremente a la atmósfera) y a las sustancias 'líquidas' (que se 'vierten' libremente en el medio acuático)"⁷⁸. De este modo, el criterio que tradicionalmente se utiliza para diferenciar "vertido" y "residuo" es el del carácter líquido o sólido de los mismos. A nivel normativo, la Ley estatal 10/1998, de 21 de abril, de residuos, utiliza la misma definición de "residuo" que la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, que transpone⁷⁹, por lo que resulta determinante para la consideración de una sustancia u objeto determinados como "residuo" su inclusión en el Catálogo Europeo de Residuos. Asimismo, al igual que dicha Directiva, excluye de su ámbito de aplicación, de manera absoluta, los vertidos de efluentes líquidos a las aguas continentales regulados por la LA⁸⁰.

No puede obviarse la evidente interrelación existente entre los vertidos y los residuos⁸¹. A partir de los datos expuestos, en nuestra opinión, dato decisivo para que estemos en presencia de un "vertido", de acuerdo con su acepción legal, y resulte, por lo tanto, de aplicación la legislación de aguas, es que, independientemente de la forma en que se realice, sea susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico. Por ello, al margen de que un determinado objeto o sustancia pueda calificarse como "residuo", por estar incluido en el Catálogo Residuos y resultar, por tanto, de aplicación la normativa reguladora de los residuos y las técnicas de protección allí previstas, si es susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico, estaremos también ante un "vertido" y, en consecuencia, resultará de aplicación la legislación de aguas.

Así lo corrobora el art. 92 LA, que se refiere al vertido "de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales", motivo por el cual el sometimiento a previa autorización administrativa incluye, además de los vertidos de aguas residuales, la eliminación de residuos -"productos residuales"- mediante el agua. Asimismo, esta íntima conexión se pone de manifiesto sobre todo en materia de aguas subterráneas, ya que, como

⁷⁸MARTÍNEZ NIETO, A., "Régimen jurídico...", *cit.*, p. 453.

⁷⁹El art. 3.a) Ley 10/1998, de 21 de abril, define "residuo" como "cualquier sustancia u objeto perteneciente a alguna de las categorías que figuran en el anejo de esta Ley, del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención u obligación de desprenderse. En todo caso, tendrán esta consideración los que figuren en el Catálogo Europeo de Residuos (CER), aprobado por las Instituciones Comunitarias".

⁸⁰*Vid.* art. 2.1.c) Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos.

⁸¹Incluso la jurisprudencia utiliza confusamente ambos términos. Así, por ejemplo, en la Sentencia de 31 de marzo de 1986 (Contencioso-Administrativo, Sala 3^a; ponente: Excmo. Sr. D. José Pérez Fernández; Aranzadi 1163), el TS, se refiere a la autorización de vertidos de aguas residuales como "autorización de residuos": "se habrá de insistir en la declaración desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de la Dirección General de Obras Públicas de 29 de marzo de 1982 que rechazó el de alzada, formulado contra la Comisaría de Aguas del Pirineo Oriental de 7 de febrero de 1981, por la que se autorizó a la Compañía Anónima de Embalajes S.A. CADEM, el vertido de aguas residuales de la factoría instalada en Montblanc, provincia de Tarragona en el río Francolí, y se ha de insistir por cuanto que se han cumplido tanto los presupuestos técnicos como jurídicos que fueran precisos considerar para el otorgamiento de la autorización de residuos" (fundamento jurídico 1º).

También en la doctrina se utilizan confusamente dichos términos. Así, MARÍN LÓPEZ, A., "La regulación de los residuos en la Unión Europea", en *Revista Mensual de Gestión Ambiental*, núm. 10, octubre 1999, al analizar la regulación de los vertidos en el ámbito de la Comunidad Europea se refiere a ellos como "residuos peligrosos para el medio acuático" (p. 5).

ha señalado ORTEGA ÁLVAREZ⁸², la principal fuente de contaminación de las aguas subterráneas proviene de procesos de gestión de residuos, especialmente los de almacenamiento y eliminación, pudiendo constituir estas operaciones, a su vez, un vertido indirecto, de acuerdo con la LA, dada la amplia configuración del concepto de "vertido"⁸³. En consecuencia, en determinados casos, se unen a las medidas protectoras recogidas en la legislación de aguas, las medidas de protección que impone la legislación de residuos⁸⁴.

En sexto lugar, debe tratarse de aguas y productos residuales, esto es, destinados al abandono porque de ellos ya no va a hacerse ningún otro uso. Este elemento es fundamental porque, así entendido, el concepto legal de "vertido" lleva a la exclusión del mismo y, por lo tanto, también de la exigencia de autorización administrativa previa, de aquellos vertidos realizados a las aguas cuya finalidad no sea el abandono, sino que responden a una finalidad concreta, cual pueda ser la realización de una obra pública (piénsese, por ejemplo, en el vertido de hormigón en el agua de un río para la construcción de un puente). Así se ha previsto expresamente, aunque no en materia de aguas continentales, sino de aguas marítimas, en el Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de residuos y otras materias, adoptado en Londres el 29 de diciembre de 1972⁸⁵ y en el Protocolo de 16 de febrero de 1976 sobre la prevención de la contaminación del Mar Mediterráneo causada por vertidos desde buques y aeronaves⁸⁶, que excluyen del concepto de "vertido" la colocación de materias en el mar para un fin distinto del de su mera evacuación⁸⁷.

⁸²ORTEGA ÁLVAREZ, L., "La protección de las aguas subterráneas", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *La calidad de las aguas*, Madrid, Civitas, 1994, pp. 69-70.

⁸³Así lo corroboran las determinaciones de contenido normativo de algunos de los PPHC. La Orden de 13 de agosto de 1999 por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del PHC del Guadalquivir, aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio (BOE núm. 205, de 27 de agosto de 1999) establece que "Simultáneamente a la tramitación de la 'autorización de las actividades de valoración y eliminación de residuos' ante la administración competente, de acuerdo con la Ley 10/1998, de 21 de abril, deberá tramitarse la autorización de vertido de los líquidos generados en el vertedero..." (art. 22.4). *Vid.* también el art. 32.1.d) Orden de 13 de agosto de 1999 por la que se dispone la publicación de las determinaciones de contenido normativo del PHC del Tajo, aprobado por el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio (BOE núm. 207, de 30 de agosto de 1999).

⁸⁴En este sentido SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, que defiende la aplicabilidad de la LA a los residuos urbanos, en la medida en que pueden producir lixiviados contaminantes de los acuíferos subterráneos, ya que "*el depósito o almacenamiento constituye un vertido indirecto según la Ley 29/1985, de 2 de agosto*" (p. 54). También ESTEVE CAIRETA, L. S., *L'Administració de sanejament a Catalunya*, Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya, 1998, sostiene que los vertidos de aguas residuales industriales, cuando se utilizan como forma de eliminación de residuos, además de la autorización de vertido, deben cumplir lo que al respecto establezca el ordenamiento regulador de los residuos (p. 22). Sobre la compatibilidad de la legislación de aguas con otras normas sectoriales nos pronunciaremos en el capítulo III, apartado III.2.4, de la segunda parte de este trabajo.

⁸⁵Ratificado por España mediante Instrumento de ratificación de 31 de julio de 1974 (BOE núm. 269, de 10 de noviembre de 1975).

⁸⁶Ratificado por España mediante Instrumento de ratificación de 17 de diciembre de 1976 (BOE núm. 44, de 21 de febrero de 1978).

⁸⁷El art. 3.1 Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de residuos y otras materias, de 29 de diciembre de 1972, excluye del concepto de "vertimiento" la evacuación en el mar de desechos y otras materias que son incidentales a las operaciones normales de buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar y de sus equipos o que se deriven de ellas, excepto los desechos y otras materias transportadas por o a buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar, que operen

Por último, cabe advertir que en la LA el vertido se califica como "actividad", actividad que si es susceptible de provocar la contaminación se somete a autorización administrativa⁸⁸. El término "actividad" tiene un contenido muy extenso. Se define en el Diccionario de la Real Academia Española como "conjunto de operaciones o tareas propias de una persona o entidad"⁸⁹. De ahí que la calificación del "vertido" como "actividad" venga a conferirle en la práctica una significación muy amplia, siendo muchas las operaciones susceptibles de entrar en esta categoría.

Se desprende de lo expuesto hasta ahora que el concepto de "vertido" utilizado a efectos de la LA es un concepto amplio⁹⁰, en el que caben tanto los vertidos de origen industrial como doméstico, así como todos aquellos que puedan realizarse cualquiera que sea su naturaleza, de forma directa o indirecta⁹¹, aunque únicamente se someterán a autorización administrativa los que sean "susceptibles de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico"⁹². Es, incluso, un concepto más amplio que el utilizado a nivel comunitario, ya que, como hemos tenido ocasión de analizar, la Directiva 76/464/CEE restringe el concepto de "vertido", refiriéndolo a la introducción en

con el propósito de eliminar dichas materias o que se deriven del tratamiento de dichos desechos u otras materias en dichos buques, aeronaves, plataformas o construcciones; y la colocación de materias para un fin distinto del de su mera evacuación, siempre que dicha colocación no sea contraria a los objetivos del presente Convenio. De acuerdo con el art. 3.4 Protocolo de 16 de febrero sobre la prevención de la contaminación del Mar Mediterráneo causada por vertidos desde buques y aeronaves, el término "vertido" no incluye: a) la evacuación en el mar de desechos y otras materias que sean incidentales a las operaciones normales de buques o aeronaves y de sus equipos o que se deriven de ellas, excepto los desechos y otras materias transportados por buques o aeronaves, que operen con el propósito de eliminar dichas materias o que se deriven del tratamiento de dichos desechos u otras materias en dichos buques o aeronaves; b) la colocación de materias para un fin distinto del de su mera evacuación, siempre que dicha colocación no sea contraria a los objetivos del presente Protocolo.

⁸⁸En este sentido MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, el cual indica que en la LA se considera vertido *"toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico y particularmente la consistente en transmitirle, aguas y productos residuales susceptibles de contaminarle"* (p. 118). También BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Los problemas de calificación jurídica de la autorización de vertido regulada en la Ley de Costas. Esbozos para la reconstrucción dogmática de la institución del dominio natural como técnica de protección ambiental", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 158, 1997, aunque refiriéndose a los vertidos en aguas marítimas, dispone que *"el vertido es calificado como una 'actividad' y no como una forma de 'ocupación' del dominio a los efectos de excluirlo de la concesión"* (p. 141). También, del mismo autor, *Instituciones de Derecho Ambiental*, Madrid, La Ley, 2001, p. 972.

⁸⁹"Diccionario de la Lengua Española", tomo I, *cit.*, p. 34.

⁹⁰Sobre la amplitud del concepto de "vertido" utilizado en la LA llama la atención la Sentencia del TSJ de Cataluña núm. 725, de 14 de octubre de 1997 (Contencioso-Administrativo, sección tercera; Ponente: Ilmo. Sr. D. José Juanola Soler) en su fundamento jurídico 3º: *"La amplitud con que se define el 'cauce' receptor del vertido -directo/indirecto-, pone de manifiesto que ningún vertido susceptible de contaminar y/o degradar el dominio público hidráulico, queda fuera de la regulación establecida en el Título V, 'De la protección del dominio público hidráulico', de la Ley de Aguas, es decir, que constituye propiamente el tipo de vertido que en el Capítulo II de dicho Título V se sujeta a autorización, y que puede integrar supuestos de infracción (así, los del art. 108 a), c) y f) de la Ley de Aguas)".*

⁹¹GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L., *Comentarios a la Ley de Aguas*, Madrid, Abella, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1985, considera que la definición de "vertidos" utilizada por el artículo 92.2 LA parece excesiva; en su opinión únicamente debería añadirse al final *"siempre que directa o indirectamente puedan afectar a las aguas"* (p. 199).

⁹²*Vid.* art. 92.1 LA y 245.1 RDPH. Sobre las actividades sujetas a autorización administrativa de vertido *vid. infra* el capítulo IV, apartado IV.3, de la tercera parte de este trabajo.

las aguas de una serie de sustancias predeterminadas, enumeradas en la lista I y en la lista II de su Anexo⁹³. En cambio, el concepto de "vertido directo" e "indirecto" en aguas subterráneas, manejado en la Directiva 80/68/CEE coincide sustancialmente con el utilizado a nivel interno en el RDPH⁹⁴.

Tras las modificaciones introducidas en la LA por la LMLA, el concepto de "vertido" ha sufrido algunas modulaciones. A ellas nos referimos a continuación, teniendo en cuenta que, en la actualidad, la norma de referencia es el TRLA.

II.1.2.2. La reformulación del concepto de "vertido" por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. El concepto de "vertido" en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas

Como tendremos ocasión de señalar, la LMLA introdujo algunas novedades significativas en el régimen jurídico de los vertidos contenido en la LA⁹⁵. Actualmente, este nuevo régimen se recoge en el TRLA. Concretamente, uno de los aspectos novedosos en la regulación de los vertidos introducida a partir de la LMLA es el concepto mismo de "vertido". Los cambios, sin embargo, afectan sobre todo a la definición de tal término utilizada por el legislador en el art. 100 TRLA (*ex art. 92 LA, modificado por la LMLA*) y no tanto al contenido material de este concepto, tal como venía siendo interpretado (de manera amplia) por la jurisprudencia, como vamos a comprobar⁹⁶. En todo caso, la intención latente en la modificación es llevar a cabo una ampliación del concepto de "vertido", aunque, en algunos casos, la literalidad de los términos utilizados por el art. 100 TRLA (*ex art. 92 LA, modificado por la LMLA*), pudiera inducir a otra interpretación de signo contrario.

Son varias las novedades introducidas en el art. 100 TRLA (*ex art. 92 LA, modificado por la LMLA*) en cuanto a la fijación del concepto legal de "vertido". En primer lugar, la notable simplificación de la definición utilizada a los efectos de la Ley, ya que se opta por considerar como tales "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". Esta fórmula, mucho más general que la anterior, da cabida a cualquier tipo de vertido realizado sobre el dominio público hidráulico, tanto en aguas superficiales como en aguas subterráneas. Se omite toda enumeración, como sucedía

⁹³En la medida en que la normativa española amplía el concepto de "vertido" en relación al utilizado en el Derecho comunitario, aumentando, en consecuencia, el abanico de actividades sujetas a autorización administrativa de vertido, estamos ante una medida adicional de protección de las previstas en el art. 176 (*ex art. 130 T*) TCE. En este sentido, FANLO LORAS, A., "La protección de las aguas", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 153, 1997, p. 32.

⁹⁴*Vid. infra* apartado I.3.3 de este mismo capítulo.

⁹⁵*Vid. infra* el capítulo III, apartado III.2.1.1, epígrafe B, de la segunda parte de este trabajo.

⁹⁶El art. 100 TRLA (*ex art. 92 LA, modificado por la LMLA*) establece que "A los efectos de la presente Ley, se considerarán 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. Queda prohibido 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".

en la redacción originaria del art. 92 LA⁹⁷, de los diferentes medios receptores o procedimientos empleados para realizar el vertido (vertidos realizados "en los cauces, cualquiera que sea la naturaleza de éstos" y "en el subsuelo o sobre el terreno, balsas o excavaciones, mediante evacuación, inyección o depósito")⁹⁸ y ya no se habla de "cauces" sino de "aguas continentales" y "el resto del dominio público hidráulico"). Se opta, de este modo, por una definición que, al omitir toda referencia a las diferentes formas o medios de realizar el vertido, pretende ser omnicomprensiva y evitar, de este modo, que pueda producirse alguna futura laguna⁹⁹.

En segundo lugar, únicamente se incluyen en el concepto de "vertido" los realizados, directa o indirectamente, en las "aguas continentales"¹⁰⁰ y en "el resto del dominio público hidráulico"¹⁰¹. Esto plantea, a primera vista, una consideración más estricta del concepto de "vertido" que la existente en la LA, ya que se excluirían de tal concepto los realizados, por ejemplo, en cauces privados -que cierta parte de la doctrina y la jurisprudencia, como hemos visto, venían considerando incluidos en el concepto del art. 92 LA, y sometidos, por tanto, a la exigencia de previa obtención de autorización administrativa para su realización-

⁹⁷Recuérdese que el art. 92 LA consideraba vertidos "los que se realicen directa o indirectamente en los cauces, cualquiera que sea la naturaleza de éstos, así como los que se lleven a cabo en el subsuelo o sobre el terreno, balsas o excavaciones, mediante evacuación, inyección o depósito".

⁹⁸El Grupo Socialista, sin embargo, defendió, tanto en el Congreso como en el Senado, sendas Enmiendas, finalmente rechazadas, mediante las cuales se mantenía una definición del concepto de "vertido" muy similar a la establecida en la LA, en la que se enumeraban detalladamente los diferentes medios receptores o procedimientos empleados para realizar el vertido. Así, mediante la Enmienda núm. 233 del Grupo Socialista del Congreso al art. 92 (BOCG, Congreso de los Diputados, VI Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, núm. 171-8, de 6 de julio de 1999) y la Enmienda núm. 90 presentada durante la tramitación en el Senado del Proyecto de Ley por el Grupo Parlamentario Socialista [BOCG, Senado, VI Legislatura, Serie II: Proyectos de Ley, núm. 158 (c), de 22 de octubre de 1999], se proponía la siguiente redacción del art. 92: "1. Toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico o de los biosistemas asociados y, en particular, el vertido de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales queda expresamente prohibida, salvo que se obtenga la previa autorización administrativa. 2. A los efectos de la presente Ley, se considerarán vertidos los que se realicen directa o indirectamente sobre el dominio público hidráulico, cualquiera que sea la naturaleza de éstos, así como los que se lleven a cabo en el subsuelo o sobre el terreno, balsas o excavaciones, mediante evacuación, inyección o depósito. 3. La autorización de vertido no exime de cualquier otra que exijan las legislaciones sectoriales estatales o autonómicas, y en particular, la legislación ambiental".

⁹⁹SETUÁIN MENDÍA, B., "La reforma de la Ley de Aguas: un recorrido por los aspectos más relevantes de la tramitación parlamentaria de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*, Madrid, Civitas, 2000, habla de "una práctica universalización del propio concepto de vertido" (p. 261).

¹⁰⁰Debe entenderse que se incluyen tanto las aguas superficiales como las subterráneas renovables -integradas todas ellas en el ciclo hidrológico-, que son las que forman parte del dominio público hidráulico, de acuerdo con el art. 2.a) TRLA [ex art. 2.a) LA]. En efecto, parece que el apartado primero del art. 100 TRLA, cuando se refiere a las "aguas continentales", lo hace a las que son de dominio público, precisamente porque establece "en las aguas continentales así como en el resto del dominio público hidráulico".

¹⁰¹De acuerdo con el art. 2 TRLA (ex art. 2 LA, modificado por la LMLA) "Constituyen el dominio público hidráulico del Estado, con las salvedades expresamente establecidas en esta Ley: 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 los de los embalses superficiales en cauces públicos. d) Los acuíferos subterráneos, a los efectos de los actos de disposición o de afección de los recursos hidráulicos. e) Las aguas procedentes de la desalación de agua de mar una vez que, fuera de la planta de producción, se incorporen a cualquiera de los elementos señalados en los apartados anteriores".

o en el entorno del dominio público hidráulico¹⁰². Sin embargo, creemos que debe realizarse una interpretación amplia, acorde con el espíritu que impregna la reforma, de profundización y perfeccionamiento de los mecanismos de protección de calidad de las aguas existentes en la LA. Debe entenderse, en consecuencia, que, como hemos sostenido al interpretar el concepto de "vertido" utilizado por la LA en su redacción originaria, después de la reforma del año 1999 y, por lo tanto, en el marco del actual TRLA, también quedarían sujetos a autorización administrativa aquellos vertidos que, aunque no se realicen de modo directo en el dominio público hidráulico, supongan un riesgo potencial para éste, en la medida en que sean "susceptibles de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico"¹⁰³¹⁰⁴.

En tercer lugar, se elimina del art. 100 TRLA (*ex art. 92 LA, modificado por la LMLA*) la referencia genérica a "toda actividad" y únicamente se menciona el vertido directo o indirecto de aguas y de productos residuales. El vertido ya no se define como "actividad" y,

¹⁰²Nótese, además, que el art. 100.1 TRLA (*ex art. 92.1 LA, modificado por la LMLA*) ya no se refiere a actividades susceptibles de provocar la "contaminación" o "degradación" del dominio público hidráulico, sino que únicamente menciona los vertidos directos o indirectos de aguas y de productos residuales susceptibles de "contaminar". Desaparece, pues, toda mención al término "degradación", que es más amplio que el de "contaminación", como ya vimos en el capítulo I, apartado I.1.3, de la primera parte de este trabajo, y que, según el art. 93 TRLA (*ex art. 85 LA*) incluye también las alteraciones perjudiciales del entorno afecto al dominio público hidráulico. No obstante, el art. 97 TRLA (*ex art. 89 LA, modificado por la LMLA*) prohíbe con carácter general, y sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 100 TRLA (*ex art. 92 LA, modificado por la LMLA*), "toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico".

¹⁰³Esto podría suceder en el caso de utilización de estructuras subterráneas, naturales o de creación artificial, para realizar vertidos, si con ello puede producirse la afección de acuíferos o aguas subterráneas.

¹⁰⁴De la tramitación parlamentaria de la LMLA se desprende que la voluntad del legislador, al modificar el apartado primero del art. 92 LA, era ampliar el concepto de "vertido". En la presentación del Proyecto de Ley de modificación de la LA, realizada por la entonces Ministra de Medio Ambiente Isabel Tocino Biscarolasaga se pone de relieve la voluntad de ir con la reforma "a un concepto muy omnicomprensivo de lo que son vertidos" (DSCD, Pleno, VI Legislatura, núm. 247, 17 de junio de 1999, p. 13.162). Asimismo, en su intervención durante la discusión en el Pleno del Senado del Dictamen de la Comisión de Obras Públicas, Medio Ambiente, Transportes y Comunicaciones en relación con el Proyecto de Ley de modificación de la LA, el Senador Sanz Blanco del Grupo Popular señaló que "El artículo 92 se refiere de forma más exigente y omnicomprensiva que en la Ley actual al concepto de "vertido" y se legaliza a todos los efectos el buen estado ecológico de las aguas a través de un conjunto de normas" (DSS, Pleno, VI Legislatura, núm. 147, de 3 de noviembre de 1999, p. 6963). No obstante, no lo entendieron así otros Grupos Parlamentarios. Así lo demuestra la Enmienda núm. 7 del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos [BOCG, Senado, VI Legislatura, Serie II: Proyectos de Ley, núm. 158 (c), de 22 de octubre de 1999], de adición de un nuevo apartado primero al art. 92 LA, modificándose correlativamente el orden del resto de los apartados, que vendría a mantener el texto de la LA. La justificación que se daba de esta Enmienda era la siguiente: "El mantenimiento de este apartado de la vigente Ley, permite a la Administración controlar actuaciones de imposible encaje en otros apartados de la Ley y que tampoco puedan ser consideradas como vertidos 'strictu sensu'". En su intervención en defensa de esta Enmienda, durante la discusión en el Pleno del Senado del Dictamen de la Comisión de Obras Públicas, Medio Ambiente, Transportes y Comunicaciones en relación con el Proyecto de Ley de modificación de la LA, el Senador del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos, Gatzagaetxebarria Bastida, sostuvo "el mantenimiento de la redacción que sobre materia de vertidos se contiene ya en el vigente texto legal. Nos parece que era una redacción adecuada, acorde con lo que es el concepto de 'vertido'. En él pueden tener encaje determinadas actuaciones que no son propiamente vertidos en el sentido estricto de la palabra y, por lo tanto, la redacción del artículo 92 de la ley actualmente vigente es más garantista. En consecuencia, a través de este voto particular mantendremos la posición de que el artículo 92.1 de la Ley de Aguas 29/1985, actualmente vigente, se mantenga y no se derogue" (DSS, Pleno, VI Legislatura, núm. 147, de 3 de noviembre de 1999, p. 6969).

en consecuencia, ya no se somete a autorización administrativa la "actividad", sino el "vertido". Se utiliza, pues, una expresión mucho más concreta y de carácter más restringido. No creemos, sin embargo, que esta circunstancia aporte grandes cambios. En primer lugar, el art. 97 TRLA (*ex art. 89 LA*, modificado por la LMLA) retoma la expresión anteriormente utilizada por el art. 92 LA y prohíbe con carácter general, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 100 TRLA (*ex art. 92 LA*, modificado por la LMLA), "toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico". En consecuencia, continúa exigiéndose la autorización administrativa previa para que puedan realizarse estas actividades y levantarse la prohibición inicialmente establecida. En segundo lugar, el propio TS, en una Sentencia de 13 de abril de 2000 -aun siendo posterior a la LMLA-, al entrar a analizar el término "vertido", lo continúa definiendo como "*toda actividad susceptible de contaminar o degradar el dominio público hidráulico*"¹⁰⁵.

A pesar de las diferencias señaladas en cuanto a la definición legal de "vertido", recogida actualmente en el TRLA, no hay, en nuestra opinión, cambios significativos en cuanto a la amplitud con que se configura este concepto. Tal término continúa teniendo en su acepción legal un sentido muy amplio. En el marco proporcionado por el TRLA se incluirían en el mismo, tal como hemos apuntado con anterioridad al hilo del análisis de la LA, los vertidos en aguas superficiales y en aguas subterráneas; los directos e indirectos, cualquiera que sea el procedimiento o técnica utilizada; los de aguas y de productos residuales -por lo tanto, líquidos o sólidos o, incluso, gaseosos-, con tal que se realicen en las aguas continentales o en el resto del dominio público hidráulico. Concepto, pues, muy amplio, que tendrá repercusiones en cuanto al ámbito objetivo de las autorizaciones de vertido. En todo caso, habrá que esperar el desarrollo reglamentario del TRLA que sustituirá al actual RDPH, para ver cómo acaba de concretarse¹⁰⁶.

II.1.2.3. El concepto de "vertido" en la normativa autonómica: su similitud con la normativa estatal

Respecto al concepto de "vertido" manejado en las normas autonómicas que han regulado esta materia, debe destacarse que coincide, en gran medida, con el utilizado a nivel estatal. Prueba de ello es La Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 12/1990, de 26 de julio, de Aguas, cuyo art. 62.2 considera vertido "la aportación de líquidos o sólidos solubles o miscibles en el agua, que se realice directa o indirectamente en todo el territorio insular, independientemente de que se trate de cauces públicos o terrenos particulares, y cualquiera que sea el procedimiento utilizado"¹⁰⁷. Y la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de pesca

¹⁰⁵ Sentencia del TS de 13 de abril de 2000 (Contencioso-Administrativo, Sección 3^a; ponente: Excmo. Sr. D. Eladio Escusol Barra; Aranzadi 3857), fundamento jurídico 1º.

¹⁰⁶ Hemos consultado el Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPH (versión de marzo de 2002). En este Proyecto, el art. 245, tras reproducir en su apartado primero la definición de "vertido" recogido en el TRLA, en su apartado segundo, considera "vertido directo", en el caso de aguas superficiales "el realizado inmediatamente sobre las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico" e "indirecto", "el realizado a través de azarbes, redes de alcantarillado, colectores o pluviales, o por cualquier otro medio de desagüe". Y en el caso de aguas subterráneas, "se considera vertido directo la descarga de contaminantes en el agua mediante inyección sin percolación a través del suelo o subsuelo, y vertido indirecto el realizado mediante filtración a través del suelo o del subsuelo".

¹⁰⁷ Esta previsión ha sido objeto de desarrollo en el art. 3 Decreto canario 174/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico.

fluvial de Castilla y León¹⁰⁸, cuyo art. 12.1 considera vertidos "los que se realizan directa o indirectamente en los cauces, cualesquiera que sea la naturaleza de éstos, así como los que se llevan a cabo en el subsuelo o sobre el terreno, balsas o excavaciones, mediante evacuación, inyección o depósito". También la Comunidad Autónoma Catalana en el Decreto del Departament de Medi Ambient 83/1996, de 5 de marzo, sobre medidas de regularización de vertidos de aguas residuales¹⁰⁹, considera "vertidos" todos los que se realicen tanto con carácter directo como indirecto y cualquiera que sea el medio receptor del efluente¹¹⁰. Como podemos observar, al igual que en la normativa estatal, en las normas autonómicas que se han ocupado de este tema se consideran "vertidos" tanto los realizados de manera directa como indirecta, independientemente de que se realicen en cauces públicos u otros terrenos, e independientemente del procedimiento o técnica utilizado a tal efecto.

II.2. La naturaleza jurídica de los vertidos: su configuración como usos del dominio público hidráulico susceptibles de una diversidad de calificaciones. La necesidad de atender a las condiciones fácticas de realización del vertido para determinar el tipo de uso a que responde

Una vez analizado el concepto de "vertido" utilizado en la normativa vigente, resulta necesario detenernos en su naturaleza jurídica¹¹¹, cuestión ésta no pacífica en la doctrina, ya que, si bien existe una práctica unanimidad a la hora de categorizar los vertidos como un uso del dominio público hidráulico -un uso, por cierto, un tanto peculiar, que, en la mayor parte de las ocasiones, aparece vinculado a otros usos y aprovechamientos de las aguas¹¹²-,

¹⁰⁸BOCyL núm. 247, de 23 de diciembre de 1992. Contra los arts. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12.1 y 2, 13, 14, 18, 36.7 y por conexión 60.15 y 17, 61.3, 4, 5, 6, 7, 11, 12, 13 y 18, 62.4, 5, 6 y 7 de esta Ley se presentó por parte del Presidente del Gobierno un recurso de inconstitucionalidad, resuelto por la Sentencia del TC 110/1998, de 21 de mayo (BOE de 19 de junio de 1998; ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera).

¹⁰⁹DOGC núm. 2180, de 11 de marzo de 1996.

¹¹⁰Véase el art. 2 Decreto 83/1996, de 5 de marzo: "Las normas contenidas en este Decreto son de aplicación a todos los vertidos de aguas residuales que se realicen tanto con carácter directo como indirecto, y cualquiera que sea el medio receptor del efluente, la autorización de los cuales corresponda otorgarla a la Junta de Saneamiento [hoy, Agencia Catalana del Agua] en ejercicio de las competencias que corresponden a la Generalitat de Catalunya en materia de aguas y costas". Como peculiaridad, esta norma catalana regula de manera conjunta todos los vertidos, tanto los realizados a las aguas continentales como a las litorales. En efecto, como muestra su preámbulo, esta norma nace con la voluntad de aplicarse "no sólo a los vertidos que se producen al dominio público hidráulico sino también a los que se efectúen de tierra a mar, a fin y efecto de contar con un procedimiento común" (apartado cuarto).

¹¹¹La categorización de la naturaleza jurídica de los vertidos es importante a la hora de configurar el régimen jurídico de los mismos, toda vez que puede posibilitar, en caso de ausencia de previsiones normativas expresas en relación a determinados aspectos, la aplicación de determinados principios o reglas configuradores de la institución jurídico-administrativa en la que se engloben. Tal como ha señalado LÓPEZ RAMÓN, F., voz "Concesión", en *Enciclopedia Jurídica Básica*, tomo I, Madrid, Civitas, 1995, p. 1342, la naturaleza jurídica de una institución no es sino una forma abreviada de expresar su régimen jurídico. De todos modos, las observaciones que se realizan al respecto en este apartado deben complementarse necesariamente con el estudio que se realiza más adelante -*vid. infra* capítulo VIII de la tercera parte de este trabajo- de la naturaleza jurídica de la autorización de vertido.

¹¹²En este sentido, SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, pp. 39-40, que califica los vertidos no como uso autónomo, sino como actividad incluida en otros usos consuntivos, y SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico*, Valladolid, Lex Nova, 2002, p. 572.

este consenso se desvanece a la hora de delimitar el tipo de uso, dentro de los previstos en nuestro ordenamiento jurídico -uso común general, uso común especial, uso privativo, uso normal o anormal¹¹³-, en que se insertan. Las opiniones doctrinales son de los más variadas. Así, DELGADO PIQUERAS considera los vertidos como un uso anormal, ya que "*es claramente contrario a la naturaleza del agua, pues supone un deterioro de las pertenencias demaniales y una disminución de otras posibilidades de utilización acordes con su destino principal*"¹¹⁴. En cambio, otros autores, exponentes del sentir mayoritario en

¹¹³Las clasificaciones habituales de la utilización del dominio público se realizan, según MORELL OCAÑA, L., *Apuntes de Derecho Administrativo. Dominio público. Bienes patrimoniales. Régimen administrativo de la propiedad privada*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1989, "atendiendo a los sujetos (usos común y privativo) y a la afectación (usos normal y anormal), sin tener en cuenta el problema del deterioro, sólo tratado como problema de policía administrativa de conservación" (p. 89). Normalmente, la doctrina utiliza para definir estos conceptos la definición legal incluida en el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (BOE núm. 161, de 7 de julio de 1986), cuyo art. 75 dispone lo siguiente: "En la utilización de los bienes de dominio público se considerará:

1. Uso común, el correspondiente por igual a todos los ciudadanos indistintamente, de modo que el uso de unos no impida el de los demás interesados, y se estimará:
 - a) General, cuando no concurren circunstancias singulares.
 - b) Especial, si concurren circunstancias de este carácter por la peligrosidad, intensidad del uso o cualquiera otra semejante.
2. Uso privativo, el constituido por la ocupación de una porción del dominio público, de modo que limite o excluya la utilización por los demás interesados.
3. Uso normal, el que fuere conforme con el destino principal del dominio público a que afecte.
4. Uso anormal, si no fuere conforme con dicho destino".

Algunos autores han criticado la distinción entre uso común general, especial y privativo, ya que, si bien por una parte el RBEL establece como característica general de todo uso común la no exclusión o limitación de la posibilidad de que otros ciudadanos compartan la utilización del bien, por otra, dispone, para algunos casos, la limitación del número de autorizaciones. *Vid. GARCÍA PÉREZ, M., La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial*, Madrid, Marcial Pons, 1995, p. 78. Advierte esta autora cómo "*La peculiaridad del uso especial ha sido, efectivamente, una de las principales quiebras de la clasificación tradicional, tanto por su falta de homogeneidad a causa, sobre todo, de su carácter cambiante o relativo, como por su cercanía a la categoría del uso privativo*" (p. 78). Señala, además, pp. 79-82, la actual confusión en torno a los títulos habilitantes para los usos especiales y privativos, derivada de la dificultad de deslinde entre las figuras de la autorización y la concesión administrativas, al tiempo que pone de manifiesto algunos de los problemas planteados por la distinción entre usos normales y anormales. También la jurisprudencia ha puesto de manifiesto la proximidad entre el uso común especial y el uso privativo. Así, en la Sentencia de 8 de julio de 1987 (Contencioso-Administrativo, Sala 4^a; ponente: Excmo. Sr. D. Francisco González Navarro; Aranzadi 6870), el TS establece que "*(...) el uso común especial de que habla la norma, es común sólo convencionalmente, es –podríamos decir– común... pero menos. En realidad este uso común especial es un grupo o modalidad autónoma que está muy cerca del uso privativo pero que no se identifica con él. Y es que ya no es libre o público, sino que, por la especial intensidad en el caso (peligrosidad, etc, en otros y quizás también en éste), exige de una intervención administrativa concretada en el acto de licencia...*" (fundamento jurídico 4º).

¹¹⁴DELGADO PIQUERAS, F., *Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales*, Madrid, Tecnos, 1992, p. 189. Al vertido como uso anormal también se refiere SÁNCHEZ MORÓN, M., "Aspectos ambientales de la modificación de la Ley de Aguas", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *La reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999, de 13 de diciembre)*, Madrid, Civitas, 2000, p. 108. En contra de la calificación de los vertidos como uso anormal, SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 38, que se basa en tres argumentos para negar dicha calificación: en primer lugar, en el hecho de que únicamente se refiere a los vertidos contaminantes y no a los vertidos en general; en segundo lugar, en tanto que los usos anormales, de acuerdo con el art. 75 RBEL, requieren concesión administrativa, los vertidos están sometidos a autorización; en tercer y último lugar, el uso anormal es aquel no conforme con el destino principal del dominio público, pero el vertido que constituye una fase del

la doctrina (FUENTES BODELÓN¹¹⁵; GALERA RODRIGO¹¹⁶; MARTÍN MATEO¹¹⁷; MORELL OCAÑA¹¹⁸; ORTEGA ÁLVAREZ¹¹⁹; MENÉNDEZ REXACH y DÍAZ LEMA¹²⁰; PARADA VÁZQUEZ¹²¹) se decantan por la consideración de los vertidos como uso común especial del dominio público hidráulico¹²². Incluso no faltan quienes optan por su consideración como uso privativo¹²³.

aprovechamiento consuntivo de aguas, sería necesariamente conforme con el destino del correspondiente aprovechamiento.

¹¹⁵FUENTES BODELÓN, F., *Derecho Administrativo de los bienes (Dominio Público y Patrimonio)*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1977, p. 265.

¹¹⁶GALERA RODRIGO, S., *La responsabilidad de las Administraciones Públicas en la prevención de daños ambientales*, Madrid, Montecorvo, 2001, p. 85.

¹¹⁷MARTÍN MATEO, R., *Derecho Ambiental*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1977, p. 317.

¹¹⁸MORELL OCAÑA, L., "Apuntes de Derecho Administrativo. Dominio público. Bienes patrimoniales. Régimen administrativo de la propiedad privada", *cit.*, pp. 89-90, sitúa determinadas modalidades de uso de los bienes ambientales (aire, agua), como usos comunes especiales.

¹¹⁹ORTEGA ÁLVAREZ, L., "Los medios materiales de la Administración pública: el régimen de sus bienes", en ORTEGA ÁLVAREZ, L., JIMÉNEZ-BLANCO, A., PAREJO ALFONSO, L., *Manual de Derecho Administrativo*, vol. 2 (capítulo XVI), 5^a edición, Barcelona, Ariel, 1998 [1990], p. 56.

¹²⁰MENÉNDEZ REXACH, A. y DÍAZ LEMA, J. M., "La Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985: análisis constitucional", en GALLEGO ANABITARTE, A.; MENÉNDEZ REXACH, A.; y DÍAZ LEMA, J. M., *El Derecho de Aguas en España*, vol. I, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1986, p. 529.

¹²¹PARADA VÁZQUEZ, J. R., *Derecho Administrativo*, vol. III (*Bienes públicos. Derecho urbanístico*), 8^a edición, Madrid, Marcial Pons, 2000, p. 118.

¹²²Ésta parece ser también la posición que se desprende de la Sentencia del TS de 30 de junio de 1988 (Contencioso-Administrativo, Sala 3^a, ponente: Excmo. Sr. D. Benito S. Martínez Sanjuan; Aranzadi 5189): "La utilización diferente o contraria a las reglas generales del uso del dominio público común, precisa de autorización administrativa de funcionamiento condicionada a límites que responden al interés público conforme al destino natural de los bienes que lo integran, y, si bien su otorgamiento es habilitante de una posibilidad de ejercicio indefinido en el tiempo, salvo cuando se establece un límite de duración, no una obligatoriedad determinante de su terminación; sin embargo en todo caso, su otorgamiento se encuentra condicionado a que, por el que solicita y obtiene dicha autorización se cumpla con los requisitos exigidos para ello, que no son caprichosos sino necesarios a dicho interés público, y general de otras personas que coexisten en referido uso; así, en el caso de actual referencia, la Comisaría de Aguas del Duero, cuando dentro de sus competencias autoriza a la entidad 'Papelera A., S.A.', el vertido de aguas residuales de su actividad industrial, en el cauce denominado 'Moldería Real', procedente del Pantano de Villameca, con desembocadura en el río Tuerto..." (fundamento jurídico 2º).

En relación a los vertidos indirectos realizados al alcantarillado, sistemas colectores y/o instalaciones de depuración, tradicionalmente han venido configurándose también como uso común especial del dominio público.

¹²³ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN, J., *Régimen fiscal de las aguas*, Madrid, Civitas, 1991, considera que "el uso que se hace al vertir materias contaminantes, supone una utilización -degradación- privativa y especial del demanio, y en cierta forma también una ocupación, pues impide el uso normal y prístino de las aguas de dominio público" (p. 47). Aunque refiriéndose a los vertidos en aguas litorales, regulados en la LC, BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Los problemas de calificación jurídica...", *cit.*, pone de relieve cómo una correcta calificación del vertido lo consideraría como actividad que supone "un uso privativo y anormal del recurso porque se trata de un aprovechamiento, excluyente de otros usos y consuntivo del recurso contrario a la utilización racional" (p. 136). En su opinión, esta calificación de la actividad de vertido como actividad que supone un uso privativo y anormal del dominio supondría: negar la existencia de un derecho o posibilidad genérica para el libre desenvolvimiento de la personalidad que se pudiera traducir en la realización de vertidos, en particular, los contaminantes; que el derecho se otorga discrecionalmente por la Administración en supuestos excepcionales y con las garantías generales y particulares que sean necesarias; que no existe una posibilidad ilimitada de otorgar el derecho a efectuar vertidos; y que la actividad debe desarrollarse bajo un

Ante este desacuerdo doctrinal creemos conveniente, antes de pronunciarnos sobre nuestra posición en cuanto a la naturaleza jurídica de los vertidos, realizar una serie de consideraciones que puedan ayudarnos a tal efecto. En primer lugar, conviene diferenciar claramente entre el uso común general, el uso común especial y el uso privativo, y el uso normal y anormal del dominio público hidráulico.

El uso común general, regido por los principios de libertad, igualdad y gratuidad, es aquel que corresponde por igual a todos los ciudadanos, indistintamente, sin necesidad de título alguno, siempre y cuando el uso de unos no impida el de los demás¹²⁴. El uso común especial, en cambio, aunque alberga una utilización abierta al público en general, implica la existencia de unas condiciones de mayor peligrosidad o intensidad, circunstancia que justifica su sometimiento -aunque no necesariamente¹²⁵- a autorización administrativa, todo ello sin excluir los demás usos constitutivos del uso común¹²⁶. Siguiendo a MORELL OCAÑA, este uso común especial se distinguiría por tres notas: su compatibilidad con el uso general, en tanto que ambos son variedades del uso común; su subsidiariedad respecto al uso común general; y la indemnidad del bien tras el uso intensivo del mismo¹²⁷. A diferencia de los anteriores, el uso privativo implica una utilización privativa del demanio por parte de un particular, excluyente de otros usos, sometida, normalmente, a concesión administrativa¹²⁸. Por su parte, el uso normal -de acuerdo con lo establecido en el RBEL- es "el que fuere conforme con el destino principal del dominio público a que afecte" y el anormal el que "no fuere conforme con dicho destino"¹²⁹.

Delimitados estos conceptos, para proceder a la calificación jurídica de los vertidos dentro de algunas de estas categorías, debemos reflexionar, en primer término, sobre la intensidad y naturaleza del uso que implican. A tenor de lo expuesto, varios son los datos importantes a tener en cuenta: si este uso implica circunstancias de mayor intensidad, si es compatible o no con el uso general, si es inocuo o dañino, si es acorde con el destino principal del dominio público, si es excluyente del uso de terceros... Primeramente, veremos si los

control intenso y extenso de la Administración competente (pp. 142-143). *Vid.* de este mismo autor, "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*, p. 974.

¹²⁴Es el caso, por ejemplo, de los usos previstos en el art. 50.1 TRLA (ex art. 48.1 LA): "Todos pueden, sin necesidad de autorización administrativa, y de conformidad con las Leyes y Reglamentos, usar de las aguas superficiales, mientras discurren por sus cauces naturales, para beber, bañarse, y otros usos domésticos, así como para abrevar ganado".

¹²⁵PARADA VÁZQUEZ, J. R., "Derecho Administrativo", vol. III, *cit.*, p. 78.

¹²⁶MORELL OCAÑA, L., "Apuntes de Derecho Administrativo. Dominio público. Bienes patrimoniales. Régimen administrativo de la propiedad privada", *cit.*, p. 73. El TRLA considera usos comunes especiales y los somete a autorización administrativa, la navegación y flotación; el establecimiento de barcas de paso y sus embarcaderos; y cualquier otro uso, no incluido en el artículo anterior, que no excluya la utilización del recurso por terceros [art. 51 TRLA (ex art. 49 LA)].

¹²⁷MORELL OCAÑA, L., "Apuntes de Derecho Administrativo. Dominio público. Bienes patrimoniales. Régimen administrativo de la propiedad privada", *cit.*, pp. 73-74.

¹²⁸De acuerdo con el art. 52.1 TRLA (ex art. 50.1 LA), "El derecho al uso privativo, sea o no consuntivo, del dominio público hidráulico se adquiere por disposición legal o por concesión administrativa".

¹²⁹GARCÍA PÉREZ, M., "La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial", *cit.*, p. 79, pone de manifiesto la inadmisibilidad para la mayor parte de la doctrina de usos comunes anormales, siendo, por tanto, únicamente referible la clasificación finalista de los usos –normal/anormal- a los usos privativos, aun cuando para algún sector es cuestionable la propia admisibilidad de un uso anormal sobre dependencias del demanio incluso respecto a los usos privativos.

vertidos pueden calificarse como uso común (general o especial) o privativo y, a continuación, entraremos a determinar si constituyen un uso normal o anormal del dominio público hidráulico.

En cuanto a si los vertidos pueden categorizarse como uso común general, consideramos que esta categoría no es susceptible de aplicación en el caso de vertidos susceptibles de contaminar el dominio público hidráulico, que implican una utilización más intensa del demanio y, por lo tanto, se hallan, por su potencialidad dañina, sometidos a autorización administrativa -de acuerdo con lo establecido en la legislación de aguas-, cuyo objeto es "*comprobar que ha quedado neutralizada la perturbación que pudiera ocasionar la utilización*"¹³⁰. Además, normalmente, los vertidos implican una utilización consuntiva del recurso¹³¹ -en este caso, el agua-, esto es, el bien disminuye y, en consecuencia no pueden ser objeto de una libre utilización, sino que deben estar sometidos a una ordenación acorde con la escasez del bien y bajo el prisma de la utilización racional de los recursos naturales propugnada por el art. 45 CE. Estas características no casan con la configuración del uso común general¹³². No obstante, no excluimos totalmente esta posibilidad; piénsese, por ejemplo, en el caso de vertidos no contaminantes¹³³, no sometidos a autorización administrativa.

Mayores problemas se plantean a la hora de establecer si estamos ante un uso común especial o un uso privativo. En este punto, es importante atender, en primer lugar, al dato de la exclusión o no de la utilización del recurso por terceros, criterio reafirmado por el propio TRLA en el art. 51.1.c) [ex art. 49.1.c) LA], que considera como uso común especial cualquier uso diferente al general "que no excluya la utilización del recurso por terceros". La cuestión que debemos formularnos es si la mayor intensidad de uso que implica el vertido impide el uso del recurso por los demás. Evidentemente, no existe una posibilidad ilimitada de efectuar vertidos y la realización de los mismos -dependiendo de su capacidad

¹³⁰MORELL OCAÑA, L., "Apuntes de Derecho Administrativo. Dominio público. Bienes patrimoniales. Régimen administrativo de la propiedad privada", *cit.*, p. 60.

¹³¹En el caso de los vertidos, la mayor parte de los mismos lo son como consecuencia de una previa concesión administrativa de aprovechamiento privativo de aguas -aunque existen otros que no están vinculados a la utilización del agua-. SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 39, califica a estos vertidos realizados al dominio público hidráulico sin utilizar el agua previamente concedida como vehículo de transporte, como usos autónomos.

¹³²MORELL OCAÑA, L., "Apuntes de Derecho Administrativo. Dominio público. Bienes patrimoniales. Régimen administrativo de la propiedad privada", *cit.*, señala que "*El contenido del derecho individual de uso se cifra en la utilización del bien por parte de cada uno, de modo que no se produzca un efecto consuntivo del mismo ni perjudicial para sus características propias y así se haga posible la compatibilidad del uso propio con el de los demás. El dato de la utilización consuntiva ha de entenderse, sobre todo, en el sentido de que la misma no agota ni disminuye el objeto del uso, como ocurre con el aire o la luz solar, o que éste tiene una virtualidad regeneratoria que permite su reposición automática. Por ello, cuando la utilización es consuntiva y el bien disminuye, su uso ha de ser objeto de una ordenación distinta. Es lo que ocurre, por ejemplo, con las aguas terrestres; más allá de lo que la Ley denomina aprovechamientos comunes están otros especiales, utilizaciones consuntivas, que fundamentan su ordenación de acuerdo con la escasez del bien*" (pp. 56-57).

¹³³Es ilustrativo un ejemplo que pone SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 38, nota al pie 78: el vertido de las aguas potables de un depósito para proceder a la limpieza o reparación de éste. En este caso se trata de una operación no contaminante que, por lo tanto, no está sometida a autorización.

contaminante y de la situación del recurso y su poder de regeneración¹³⁴- puede impedir que puedan realizarse otros usos u otros vertidos. Sin embargo, no puede darse una respuesta unívoca para todos los supuestos. Habrá de estarse, en consecuencia, a las circunstancias del caso concreto, y valorar las características del efluente, por una parte, y las cualidades del medio receptor, por otra.

En segundo lugar, otro criterio diferenciador del uso común especial y el uso privativo es el de sometimiento a autorización (uso común especial) o a concesión administrativa (uso privativo). Una aplicación estricta de este criterio nos llevaría a categorizar inmediatamente los vertidos como "uso común especial", en la medida en que su realización se somete por la legislación hidráulica a la previa obtención de autorización administrativa y no de concesión¹³⁵ y entraría perfectamente en la cláusula residual del art. 51.c) TRLA [ex art. 49.c) LA]¹³⁶. Sin embargo, no creemos que este criterio deba aplicarse de modo automático, ya que la autorización de vertido, como tendremos ocasión de analizar detenidamente, dista mucho de ser una autorización en la acepción clásica de esta institución jurídica. Se trata de una autorización que, por algunas de las características de su régimen jurídico, se aproxima, en buena medida, a la figura de la concesión, aunque el TRLA continúe hablando de "autorización" y no de "concesión"¹³⁷. En consecuencia, tampoco este criterio es determinante para optar por la configuración de los vertidos como uso común especial o privativo.

En relación al carácter de uso normal o anormal de los vertidos, la cuestión fundamental a esclarecer es la de si se trata de un uso compatible o no con el destino principal del bien. Para ello, debemos determinar, a la luz de los parámetros que ya conocemos -intensidad del uso, producción de menoscabo del bien, carácter consuntivo de la utilización...- si se trata de un uso dañino para el dominio público hidráulico, esto es, si perjudica sus cualidades o características o, por el contrario, es un uso acorde con la naturaleza del bien que permite la realización de las funciones a las cuales esté destinado¹³⁸. Tampoco podemos dar una

¹³⁴MORELL OCAÑA, L., "Apuntes de Derecho Administrativo. Dominio público. Bienes patrimoniales. Régimen administrativo de la propiedad privada", *cit.*, para calificar los vertidos como uso común especial parte de que la utilización *"no debe perjudicar las cualidades o características del bien, pues en tal caso el uso de los demás se haría incompatible de hecho o no se llevaría a cabo en condiciones de igualdad"* y pone de relieve que debe atenderse también *"a la virtualidad que el bien tenga para regenerar la calidad normal tras su disminución por un uso determinado. Es éste, por ejemplo, el tema clave en el uso de la atmósfera o de las aguas. Determinados usos son contaminantes, y en la medida en que el aire o el agua no recuperen por sí mismos su idoneidad para el uso, el ordenamiento ha de tomar medidas restrictivas de esos usos que lleven consigo la degradación del bien"* (p. 57).

¹³⁵*Vid.* art. 100 TRLA (ex art. 92 LA, modificado por la LMLA).

¹³⁶El art. 51.c) TRLA [ex art. 49.c) LA] establece que "Requerirán autorización administrativa previa los siguientes usos comunes especiales: (...) Cualquier otro uso, no incluido en el artículo anterior, que no excluya la utilización del recurso por terceros".

¹³⁷Sobre la naturaleza jurídica y las características de la autorización de vertido *vid. infra* el capítulo VIII de la tercera parte de este trabajo. BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Los problemas de calificación jurídica...", *cit.*, p. 131, aunque refiriéndose a las autorizaciones de vertido reguladas en la LC y no en la LA, advierte de la paradoja de la calificación del vertido como uso especial, que requiere autorización, y las características de su régimen jurídico, que lo aproximan a la figura de la concesión. *Vid.* también de este mismo autor, "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*, p. 961.

¹³⁸Resulta difícil determinar cuál sea el destino principal a que está destinado el dominio público hidráulico, a los efectos de determinar la compatibilidad de los vertidos con el mismo. Puede ser útil a estos efectos el

respuesta única a tal cuestión. En efecto, aunque normalmente los vertidos llevan aparejados un uso intensivo del dominio público hidráulico, su poder de degradación varía en función de la cantidad y características de las sustancias contaminantes que contienen, lo que dificulta una categorización única de los mismos. Existen vertidos más o menos dañinos e incluso vertidos inocuos, todo ello sin olvidar otros parámetros a los que necesariamente debemos acudir como la capacidad de carga y de regeneración del medio receptor¹³⁹. De ahí lo equívoco de efectuar una categorización universalmente válida. Otro elemento distorsionador es el hecho de que el RBEL (art. 78.1.b) somete el uso anormal de los bienes de dominio público a concesión administrativa; en cambio, los vertidos se someten a autorización en la legislación de aguas.

A partir de estas consideraciones, se evidencia la insuficiencia e inadecuación de las categorías administrativas clásicas -uso común general, uso común especial, uso privativo, uso normal y uso anormal- para aprehender de manera unívoca la naturaleza jurídica de los vertidos en el momento actual. Creemos, en consecuencia, que difícilmente pueden reconducirse a una única de estas categorías todos los vertidos, dadas las diferentes características que pueden presentar éstos y su diferente grado contaminante¹⁴⁰. Efectivamente, para ubicar los vertidos en uno de los tipos de usos del dominio público hidráulico es necesario conocer su intensidad o peligrosidad, la capacidad de regeneración del curso de agua, así como su potencialidad para excluir otros usos, circunstancias todas ellas difícilmente determinables *a priori* y con vocación de generalidad¹⁴¹.

orden de preferencia de los aprovechamientos previsto en el art. 60.3 TRLA (*ex art. 58.3 LA*), aplicable en defecto de PHC: abastecimiento de población, regadíos y usos agrarios, usos industriales para producción de energía eléctrica, otros usos industriales, acuicultura, usos recreativos, navegación y transporte acuático y otros aprovechamientos. En este sentido, MORELL OCAÑA, L., "Apuntes de Derecho Administrativo. Dominio público. Bienes patrimoniales. Régimen administrativo de la propiedad privada", *cit.*, aunque pone de relieve que "*frecuentemente, es la propia realidad la que va definiendo nuevas modalidades de usos y los distintos contenidos de los mismos. De aquí la importancia de que el señalamiento del destino principal se realice en base a conceptos jurídicos indeterminados o, al menos, con un cierto grado de indeterminación; conceptos cuyo contenido presente zonas en blanco para que sea la propia realidad la que vaya precisando su contenido concreto*" (p. 87).

¹³⁹En este sentido también MORELL OCAÑA, L., "Apuntes de Derecho Administrativo. Dominio público. Bienes patrimoniales. Régimen administrativo de la propiedad privada", *cit.*, que señala la necesidad de atender "*a la virtualidad que el bien tenga para regenerar la calidad normal tras su disminución por un uso determinado. Es éste, por ejemplo, el tema clave en el uso de la atmósfera o de las aguas. Determinados usos son contaminantes, y en la medida en que el aire o el agua no recuperen por sí mismos su idoneidad para el uso, el ordenamiento ha de tomar medidas restrictivas de esos usos que lleven consigo la degradación del bien*" (p. 57).

¹⁴⁰Así lo entiende SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, que opta por una categorización relativa de los vertidos, ya que "*la calificación de los vertidos como usos comunes generales o especiales, privativos o anormales, depende de la carga contaminante de la acción en cuestión y del poder depurador-autorregenerador del curso de aguas*" (p. 39). No obstante, este autor pone de relieve que la mayor parte de vertidos lo son de aguas residuales y, por lo tanto, no son usos independientes, sino "*una actividad vinculada a los demás usos o aprovechamientos privativos del agua: domésticos, industriales, agrícolas y ganaderos*" y en estos casos propone su calificación como "*fase final del proceso de aprovechamiento (fase de recepción, fase de utilización, fase de vertido o devolución)*" (pp. 39-40).

¹⁴¹En esta línea se sitúa TOLEDO JÁUDENES, J., en GONZÁLEZ PÉREZ, J.; TOLEDO JÁUDENES, J.; y ARRIETA ÁLVAREZ, C., "Comentarios a la Ley de Aguas", *cit.*, el cual establece que "*Salvo, acaso, el vertido que pueda calificarse como uso doméstico de las aguas superficiales (art. 48.1 LA), los restantes suponen un uso común especial (cuando no excluyen, por su inocuidad, la utilización del recurso por*

A la vista de lo expuesto, la naturaleza jurídica de los vertidos -al igual que sucede con la naturaleza de la propia autorización de vertido- resulta de muy difícil concreción. Por ello, probablemente, sería más factible una reconsideración de las categorías que habilitan la utilización del dominio público¹⁴², en este caso el hidráulico, en particular, respecto de la actividad de vertido

En esta línea, por lo que ahora nos interesa, BETANCOR RODRÍGUEZ ha propuesto una nueva clasificación de los usos del dominio público, a la luz de los nuevos imperativos de protección ambiental que impregnán nuestro ordenamiento jurídico, partiendo del propio Texto constitucional -concretamente, del dictado del art. 45 CE-. Así, propone el establecimiento de nuevos criterios o pautas de ordenación de los usos del demanio, a partir de los cuales pueda edificarse el título habilitante¹⁴³. Este autor, partiendo de la consideración del dominio público como técnica para proteger el medio ambiente -y no como una propiedad- y de la afectación del demanio a un fin público expresado en el art. 45 CE, cual es la protección del medio ambiente¹⁴⁴, ha propuesto la utilización del criterio del uso sostenible o racional para categorizar los usos demaniales¹⁴⁵. A partir de este criterio, en su opinión, los usos posibles, así como su intensidad, *"se mueven entre dos extremos: en un extremo, los usos sostenibles y compatibles con la afectación que coinciden con los que*

terceros; art. 49 LA), o un uso privativo (art. 50.1)" (p. 840). Por su parte, DELGADO PIQUERAS, F., "Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales", *cit.*, pone de manifiesto cómo *"el agua por naturaleza es susceptible de usos múltiples, sucesivos, unas veces alternativos y otras compatibles entre sí, lo que dificulta el reconocimiento de las notas de intensidad y exclusividad de los usos"* (p. 190, nota al pie 122).

¹⁴²En nuestra doctrina, GARCÍA PÉREZ, M., "La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial", *cit.*, pp. 84-88, ha propuesto clasificar los usos del dominio público en dos grandes grupos: los comunes y los privativos. Los primeros serían libres, públicos y gratuitos e incluirían también aquellos supuestos en que, por motivos de policía demanial o general, se exija una previa constatación por la Administración Pública de ciertos requisitos o condiciones. Los segundos, en cambio, *"entrañan una utilización especialmente intensa del dominio público, de contenido económico y rendimiento apreciable. Esta categoría comprende supuestos sometidos tradicionalmente tanto a autorización como a concesión. Será en ella donde encaje la revisión de la teoría general de ambos títulos de intervención, buscando en una nueva línea argumental criterios homogéneos de definición que distingan entre la concesión y la autorización en base a otro tipo de argumentos de continuidad, estabilidad, rentabilidad, etc."* (p. 85).

¹⁴³BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Los problemas de calificación jurídica...", *cit.*, pp. 155-178.

¹⁴⁴BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Los problemas de calificación jurídica...", *cit.*, pp. 162-163, ha sostenido que la reconstrucción del nuevo edificio dogmático de la demanialidad debe descansar sobre la asociación entre demanio natural y satisfacción de las necesidades colectivas primarias que garantiza el art. 45 CE. Señala este autor que *"La afectación del demanio natural al fin de servir para la satisfacción de la necesidad colectiva de disfrutar de un medio ambiente adecuado significa que el fin del demanio es servir al uso o disfrute por la colectividad (necesidad colectiva) de unos bienes que, por sus características y funciones, son recursos esenciales y que, por tanto, despliegan una importante función para alcanzar el objetivo de garantizar el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado"* (p. 170). *Vid.* también, del mismo autor, "Instituciones de Derecho Ambiental", *cit.*, pp. 608-640.

¹⁴⁵Este criterio tiene dos virtualidades señaladas por el propio autor. Por una parte *"combina uso y conservación del recurso (por lo tanto, no se niegan sino que se interrelacionan positivamente, o, al menos, así debe suceder) de acuerdo con lo que en cada momento se decide que es lo racional"*. Por otra, *"es un criterio dinámico, ya que el ajuste entre uso y conservación es el resultado de un proceso cambiante en el tiempo y en espacio, así como en atención a la situación de cada recurso y sus características. No es posible trazar una frontera fija o rígida que separe uso y conservación; debe cambiar en atención a múltiples criterios y, en particular, al propio estado de los recursos"*. BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Los problemas de calificación jurídica...", *cit.*, p. 173.

*tradicionalmente han sido considerados como un uso común y general. En el otro extremo, los usos insostenibles e incompatibles con la afectación que se corresponden con los tradicionalmente llamados como uso privativo y anormal*¹⁴⁶. En tanto que el primero de estos usos cuenta con el respaldo del art. 45 CE y se concreta en un conjunto de actividades que los ciudadanos pueden realizar libremente, el segundo es contrario a la función del demanio, pues, aparte de que el titular de la actividad no está ejerciendo ningún derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, reduce o elimina la capacidad de utilización futura de esos mismos recursos¹⁴⁷. Ello justifica la necesidad de contar con un título habilitante que garantice el cumplimiento estricto de las condiciones oportunas, en especial, las dirigidas a garantizar que el uso anormal no sobrepasa la frontera que hace imposible el cumplimiento de la función del demanio. En todo caso, el criterio del uso sostenible o racional, que es cambiante, deberá fijarse en cada momento por las instancias jurídico-políticas competentes con poder para efectuar la formalización del mismo y para programar y ejecutar las políticas de uso y de conservación de los recursos, siendo en todo caso *"el parámetro que el legislador, la Administración y los Tribunales deben seguir a los efectos de regular, ordenar y controlar los usos del demanio"*¹⁴⁸.

En cualquier caso, no creemos que esta nueva clasificación entre usos sostenibles o compatibles con el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y usos insostenibles o incompatibles con el mismo, dé una respuesta definitiva al problema. En nuestra opinión, en la medida en que estamos ante un uso de un bien demanial de carácter *sui generis* como es el vertido, no puede reconducirse nítidamente y con validez universal a uno de los tipos de usos a que hemos venido haciendo referencia (privativo, común especial, normal, sostenible...). Que el vertido se sitúe en una u otra de estas categorías dependerá de un elenco de circunstancias de índole diversa, como su composición, las características y el estado del medio receptor, el efecto cumulativo de otros vertidos, las otras actividades que se lleven a cabo en la zona...¹⁴⁹. De ahí que no pueda hacerse una categorización de los vertidos válida para cualquier circunstancia, siendo imprescindible en esta materia atender siempre a las circunstancias que envuelven su realización. Por otra parte, como ha señalado SETUÁIN MENDÍA, tampoco creemos que haya inconveniente en admitir en un mismo vertido la concurrencia conjunta de varias adjetivaciones, salvo casos contradictorios, por lo que un vertido puede ser un uso especial o privativo, por un lado, y normal o anormal o sostenible o insostenible, por otro¹⁵⁰. En conclusión, estamos de acuerdo con SETUÁIN MENDÍA en que *"en presencia de circunstancias fácticas diversas, las categorizaciones*

¹⁴⁶BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Los problemas de calificación jurídica...", *cit.*, pp. 171-172. Este autor advierte, sin embargo, de la posible existencia de zonas de ambigüedad entre uno y otro tipo de uso: *"entre uno y otro extremo se halla una zona gris de difícil calificación. Es evidente que la realidad está plagada de estas ambigas situaciones. Ahora bien, con la aplicación del criterio de sostenibilidad aquilatado social, política y jurídicamente se debe decantar estas situaciones hacia uno u otro extremo"* (p. 173).

¹⁴⁷BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Los problemas de calificación jurídica...", *cit.*, pp. 172-173.

¹⁴⁸BETANCOR RODRÍGUEZ, A., "Los problemas de calificación jurídica...", *cit.*, p. 176.

¹⁴⁹En idéntico sentido, SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 574-575.

¹⁵⁰SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 571-572 y 574. En contra, MORILLO VELARDE, J. I., *Dominio público*, Madrid, Trivium, 1992, p. 130 que vincula únicamente el uso anormal al uso privativo.

*que, en cuanto que usos del demanio, corresponden a los vertidos, son también diversas*¹⁵¹. Por lo tanto, la categorización jurídica de los vertidos estará en estrecha relación con las circunstancias fácticas que rodean su realización, siendo posible una pluralidad de adjetivaciones, en presencia de circunstancias no coincidentes.

II.3. Las clases de vertidos: la pluralidad de clasificaciones. Su relevancia en orden a determinar el régimen jurídico aplicable a un vertido concreto

Una vez delimitado el concepto de "vertido" utilizado por la legislación de aguas y realizada una aproximación a la controvertida cuestión de su naturaleza jurídica, conviene diferenciar los tipos de vertidos que pueden realizarse, acudiendo a diversos criterios (en función del medio receptor, composición, forma de realización,...). Esta clasificación no es baladí, sino que adquiere una significación fundamental, toda vez que existen importantes diferencias de régimen jurídico, dependiendo del tipo de vertido realizado. De las múltiples clasificaciones que pueden efectuarse hemos optado, precisamente, por incluir aquellas que consideramos más relevantes y que deben ser tenidas en cuenta a la hora de adentrarnos en el estudio del régimen jurídico de los vertidos y de la intervención administrativa sobre los mismos. A continuación nos referimos a los distintos tipos de vertidos que pueden realizarse en función del medio receptor (apartado II.3.1); de su composición (apartado II.3.2); de su forma de realización (apartado II.3.3); de sus efectos sobre las aguas receptoras (apartado II.3.4); de su origen (apartado II.3.5); de los agentes que lo efectúan (apartado II.3.6); y de la localización espacial de las fuentes contaminantes (apartado II.3.7).

II.3.1. En función del medio receptor del vertido: vertidos en aguas superficiales y vertidos en aguas subterráneas. Los vertidos en zonas protegidas

Una de las primeras clasificaciones que debemos realizar es la que diferencia entre vertidos en aguas superficiales y aguas subterráneas. La distinción adquiere relevancia en cuanto a la ordenación jurídica de los vertidos, sobre todo por las cautelas adicionales a que se someten los realizados en aguas subterráneas. Como tendremos ocasión de ver, debido a las peculiaridades que presenta la contaminación de las aguas subterráneas, y por imperativo del Derecho comunitario, los vertidos a las mismas se someten a un régimen jurídico de protección más estricto que se traducirá, en unos casos, en el establecimiento de ciertas prohibiciones de realizar los mismos -con la consiguiente imposibilidad de obtener una autorización administrativa- y, en otros, en su sometimiento a trámites adicionales que son innecesarios en el caso de aguas superficiales¹⁵².

Asimismo, según el lugar de realización, podemos encontrarnos con vertidos efectuados en cauces que dispongan de un *status* de protección especial, por su riqueza, por su ubicación en un espacio geográfico determinado o por los usos posteriores a que se destinan las aguas receptoras (por ejemplo, aguas potables de consumo público). En estos casos, podemos

¹⁵¹SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 576.

¹⁵²*Vid. infra* los capítulos III, apartado III.3.1, y IV, apartado IV.4, de la tercera parte de este trabajo.

hablar de vertidos en zonas protegidas¹⁵³ y las especiales condiciones del medio receptor justificarían la adopción de medidas de intervención administrativa más estrictas en torno a los vertidos que se realicen (régimen más riguroso de limitaciones, establecimiento de prohibiciones absolutas, endurecimiento de las condiciones en que puede verterse...), así como el fortalecimiento del control de los mismos.

II.3.2. Por su composición: vertidos de sustancias de la lista I y de la lista II/vertidos de sustancias peligrosas y vertidos de sustancias peligrosas prioritarias

El RDPh, siguiendo el sistema recogido en las Directivas comunitarias 76/464/CEE, ha establecido un sistema de doble lista de sustancias contaminantes¹⁵⁴. De este modo, por su composición, los vertidos pueden serlo de sustancias de la lista I¹⁵⁵, que son aquellas elegidas en razón a su toxicidad, persistencia o bioacumulación, o de la lista II¹⁵⁶, que

¹⁵³Así los califica GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., *El uso del agua por las Administraciones Locales*, Barcelona, Cedecs, 2000, p. 186.

¹⁵⁴*Vid. art. 254 RDPh y Anexo al Título III del RDPh*, que distinguen entre sustancias de la lista I y de la lista II. Téngase en cuenta que el Anexo III de la Directiva IPPC (DOCE L núm. 257, de 10 de octubre de 1996) modifica, amplía y actualiza el listado de sustancias contaminantes contenido en la Directiva 76/464/CEE y Directivas de desarrollo. *Vid. infra* capítulo I, apartado I.2.2.2, epígrafe C, de la segunda parte de este trabajo. A nivel interno, debe estarse al Anejo III de la LPCIC (BOE núm. 157, de 2 de julio de 2002).

¹⁵⁵De acuerdo con el Anexo al Título III del RDPh, modificado por el Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre (BOE núm. 288, de 1 de diciembre de 1992), la Lista I de categorías y grupos de sustancias comprende los siguientes:

1. Compuestos organohalogenados y sustancias que pueden dar origen a compuestos de esta clase en el medio acuático; 2. Compuestos organofósforicos; 3. Compuestos organoestánicos; 4. Sustancias que posean un poder cancerígeno, mutágeno o teratógeno en el medio acuático o a través del mismo; 5. Mercurio y compuestos de mercurio; 6. Cadmio y compuestos de cadmio; 7. Aceites minerales persistentes e hidrocarburos de origen petrolífero persistentes y, en lo relativo a la aplicación de los arts. 2, 8, 9 y 14 de la presente Directiva; 8. Materias sintéticas persistentes que puedan flotar, permanecer en suspensión o hundirse y causar perjuicio a cualquier utilización de las aguas.

En materia de aguas subterráneas la Lista I de sustancias contaminantes comprende las siguientes:

1. Compuestos organohalogenados y sustancias que puedan originar compuestos semejantes en el medio acuático; 2. Compuestos organofosforados; 3. Compuestos orgánicos de estaño; 4. Sustancias que posean un poder cancerígeno, mutágeno o teratógeno en el medio acuático o a través del mismo; 5. Mercurio y compuestos de mercurio; 6. Cadmio y compuestos de cadmio; 7. Aceites minerales e hidrocarburos; 8. Cianuros.

¹⁵⁶De acuerdo con el Anexo al Título III del RDPh, modificado por el Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre, la relación II de categorías y grupos de sustancias contaminantes comprende las siguientes:

-Las sustancias que forman parte de las categorías y grupos de sustancias enumerados en la lista I para las que no se han determinado los valores límite previstos en el art. 254 RDPh, excepto cuando se trate de vertidos en aguas subterráneas.

-Determinadas sustancias individuales y determinados tipos de sustancias que forman parte de las categorías y grupos de sustancias enumerados a continuación, y que tienen efectos perjudiciales sobre el medio acuático, que no obstante puedan limitarse a determinada zona según las características de las aguas receptoras y su localización.

Las categorías y grupos de sustancias correspondientes al segundo guión son las siguientes:

1. Los metaloides y los metales siguientes y sus compuestos: 1. zinc; 2. cobre; 3. níquel; 4. cromo; 5. plomo; 6. selenio; 7. arsénico; 8. antimonio; 9. molibdeno; 10. titanio; 11. estaño; 12. bario; 13. berilio; 14. boro; 15. uranio; 16. vanadio; 17. cobalto; 18. talio; 19. teluro; 20. plata.

2. Biocidas y sus derivados que no figuren en la lista I.

3. Sustancias que tengan efectos perjudiciales para el sabor y/o el olor de los productos de consumo humano obtenidos del medio acuático, así como los compuestos que puedan dar origen a sustancias de esta clase en las aguas.

comprende aquellas sustancias nocivas cuyos efectos se gradúan según el tipo y características del medio receptor afectado. Los vertidos de sustancias de la lista I se someten a un régimen más estricto de protección que los de la lista II y, en el caso de aguas subterráneas, son vertidos prohibidos, por la especial peligrosidad de las sustancias incluidas en tal lista¹⁵⁷.

En este punto debemos tener en cuenta también lo dispuesto en la Directiva marco de aguas, aún pendiente de transposición en España, que, como ya vimos, exige la determinación de una lista de sustancias contaminantes prioritarias que representen un riesgo significativo para el medio acuático o a través de él. La aprobación de esta lista mediante la Decisión 2455/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2001¹⁵⁸, que sustituye la lista de sustancias clasificadas en orden prioritario que figura en la Comunicación de la Comisión al Consejo de 22 de junio de 1982, conlleva la desaparición de la diferencia entre sustancias de la lista I y II, recogidas en la Directiva 76/464/CEE y la aplicación global de los sistemas de valores límite de emisión para todas las sustancias que se incluyan en las listas de sustancias prioritarias, sin distinción. En el cuadro de nuevas estrategias para combatir la contaminación que incluye la Directiva marco de aguas, la distinción fundamental será entre sustancias prioritarias y sustancias peligrosas prioritarias¹⁵⁹.

II.3.3. Según su forma de realización: vertidos directos y vertidos indirectos

4. Compuestos organosilícicos tóxicos o persistentes y sustancias que puedan dar origen a compuestos de esta clase en las aguas, excluidos los biológicamente inofensivos o que dentro del agua se transforman rápidamente en sustancias inofensivas.

5. Compuestos inorgánicos de fósforo y fósforo elemental.

6. Aceites minerales no persistentes e hidrocarburos de origen petrolífero no persistentes.

7. Cianuros, fluoruros.

8. Sustancias que influyan desfavorablemente en el balance de oxígeno, en particular las siguientes: amoníaco, nitratos.

En materia de aguas subterráneas, la Lista II de sustancias contaminantes comprende las siguientes:

1. Los metaloides y los metales siguientes, así como sus compuestos: 1. zinc; 2. cobre; 3. níquel; 4. cromo; 5. plomo; 6. selenio; 7. arsénico; 8. antimonio; 9. molibdeno; 10. titanio; 11. estaño; 12. bario; 13. berilio; 14. boro; 15. uranio; 16. vanadio; 17. cobalto; 18. talio; 19. telurio; 20. plata.

2. Biocidas y sus derivados que no figuren en la lista I.

3. Sustancias que tengan un efecto perjudicial en el sabor y/o el olor de las aguas subterráneas, así como los compuestos que puedan originar dichas sustancias en las aguas, volviéndolas no aptas para el consumo humano.

4. Compuestos orgánicos de silicio tóxicos o persistentes y sustancias que puedan originar dichos compuestos en las aguas, salvo aquéllos que sean biológicamente inocuos o que se transformen rápidamente en el agua en sustancias inocuas.

5. Compuestos inorgánicos de fósforo elemental.

6. Fluoruros.

7. Amoníaco y nitratos.

¹⁵⁷Sobre el régimen de las sustancias contaminantes *vid. infra* el capítulo V de la tercera parte de este trabajo.

¹⁵⁸DOCE L núm. 331, de 15 de diciembre de 2001.

¹⁵⁹Para el análisis de estas cuestiones nos remitimos al capítulo I, apartado I.2.2.2, epígrafe C, de la segunda parte de este trabajo. Por otra parte, queremos destacar cómo el Proyecto de Real Decreto de modificación del RDPh que hemos consultado (versión de marzo de 2002), en la línea de la nueva Directiva marco de aguas, ya no distingue entre sustancias de la lista I y de la lista II, sino que únicamente se refiere a las sustancias peligrosas (art. 256).

Debemos distinguir, dependiendo de la forma en que se realicen, entre vertidos directos e indirectos. En el caso de aguas superficiales, los vertidos directos, como ya hemos visto anteriormente, son los realizados inmediatamente sobre un curso de aguas o canal de riego, y los indirectos son los que se realizan a sistemas colectores o conducciones artificiales y que trasladan aguas sobrantes o ya utilizadas¹⁶⁰. Dentro de los vertidos indirectos podemos encontrar diferentes tipos. En primer lugar, deben mencionarse los vertidos realizados al alcantarillado -en estos casos, el vertido se realiza a través de una acometida a las redes de alcantarillado cuya titularidad, en la mayor parte de los casos, corresponde al municipio¹⁶¹- y/o sistema de colectores¹⁶² integrado en un sistema público de tratamiento y depuración de

¹⁶⁰El *Libro Blanco del Agua en España*, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, 1998, señala que “En España existen más de 300.000 vertidos a cauces superficiales, de los que la mayoría (el 80%, es decir, unos 240.000) tiene el carácter de vertidos indirectos, es decir, vierten a azarbes, alcantarillado, canales de desagüe o pluviales, que finalmente deben desaguar a un cauce, previo el necesario tratamiento depurador en las instalaciones municipales de saneamiento. De los 60.000 vertidos directos existentes (realizados directamente a un curso de aguas o canal de riego), unos 10.000 corresponden a vertidos municipales, que se encuentran reglamentados por la Directiva 91/271/CEE, relativa a la depuración de aguas residuales urbanas, alrededor de unos 40.000 vertidos corresponden a la ganadería estabulada o semiestabulada y finalmente unos 10.000 vertidos directos tienen el carácter de efluentes industriales” (p. 296).

¹⁶¹En la Sentencia de 5 de marzo de 1985 (Contencioso-Administrativo, Sala 4^a; ponente: Excmo. Sr. D. Aurelio Botella Taza; Aranzadi 1486), el TS ha considerado que las aguas residuales que estén en las instalaciones de alcantarillado o saneamiento municipal son del Ayuntamiento, mientras estén afectadas a una competencia municipal: “(...) la propiedad y aunada facultad del Ayuntamiento respecto al uso y libre disposición de las aguas mientras discurren por los conductos de obras municipales realizadas en cumplimiento de la obligación impuesta a dichas Corporaciones por el citado artículo 102.b) de la Ley de Régimen Local, toda vez que la recogida y alejamiento de tales aguas de la ciudad es fundamentalmente un servicio público de orden sanitario, de obligada ejecución por aquellos órganos municipales, lo cual sería imposible en el modo más conveniente a los intereses públicos si el Ayuntamiento obligado no fuese originario titular, por incorporación a tal servicio y obra, de la propiedad, con todo el haz de facultades inherentes al dominio, de las aguas de referencia en tanto en cuanto no salgan de la red de saneamiento en toda su extensión, es decir, mientras no sean abandonadas o desecharas accediendo entonces, y sólo entonces, al dominio público en calidad de res delictae, desecho o abandono éste que es el fin primario del servicio público municipal de colectores o red de saneamiento, bien que sujeto a la más amplia intervención sanitaria del Estado en sus competencias, que no es lo mismo que su patrimonio, el modo de realizarse tal abandono de las aguas en cuestión” (considerando 2º). *Vid.* también la Sentencia del TS de 13 de mayo de 1969 (Contencioso-Administrativo, Sala 4^a; ponente: Excmo. Sr. D. Adolfo Suárez Manteola; Aranzadi 2482), considerando 1º. *Vid.* al respecto, MORELL OCAÑA, L., “Las titularidades sobre aguas privadas”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 154, 2001, pp. 37-38.

Tal y como pone de manifiesto GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., “El uso del agua por las Administraciones Locales”, *cit.*, p. 185, los vertidos a un alcantarillado privado es un supuesto menos frecuente. En estos casos, deberá estarse a lo dispuesto por la normativa local e incluso a la regulación privada que se haya aprobado para la utilización de estas redes.

¹⁶²Los vertidos indirectos a sistema colector se prevén en la Directiva 91/271/CEE y en las normas españolas de transposición la misma [Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre (BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1995) y Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo (BOE núm. 77, de 29 de marzo de 1996)]. En este punto no existe coincidencia entre la definición de “sistema colector” recogida en la Directiva 91/271/CEE y la establecida en las normas españolas. Así, la Directiva define los “sistemas colectores” como “un sistema de conductos que recoja y conduzca las aguas residuales urbanas” (art. 3), definición en la que tendría cabida el sistema de alcantarillado. En cambio, del Real Decreto Ley 11/1995 y del Real Decreto 509/1996 se deriva que los “sistemas colectores” serían algo diferente al alcantarillado. Así lo pone de manifiesto GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., “El uso del agua por las Administraciones Locales”, *cit.*, que considera que “los ‘sistemas colectores’ son algo añadido que conecta ‘los sistemas de alcantarillado’ a las instalaciones de depuración” (p. 235) y sitúa la explicación de esta discordancia con la norma comunitaria “en el intento de mantener el alcantarillado como competencia municipal y asignar el nuevo ‘servicio’ de sistemas colectores a las entidades supramunicipales que designan las Comunidades Autónomas” (pp. 235-

las aguas residuales¹⁶³. En estos supuestos estamos en presencia de vertidos realizados a sistema de saneamiento¹⁶⁴, cuya regulación viene de la mano de la Directiva 91/271/CEE, de tratamiento de las aguas residuales urbanas, incorporada al Derecho español mediante el Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre, desarrollado a través del Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo. En segundo lugar, podemos encontrar vertidos a un sistema de saneamiento privado, situación común en algunos polígonos industriales. Si este sistema privado desemboca en otro público, podemos encontrarnos con dos tipos de vertidos indirectos: el individual al colector y el colectivo a la red de saneamiento pública¹⁶⁵. En tercer lugar, existen también vertidos realizados directamente a una estación depuradora de aguas residuales urbanas¹⁶⁶. Por último, no pueden dejar de mencionarse los vertidos indirectos -realizados, por tanto, en un sistema de colectores o conducciones artificiales- que no disponen de un tratamiento previo en una estación depuradora de aguas residuales, por no existir todavía ésta en la fase final de las redes de colectores o por hallarse en fase de construcción o no estar operativa.

236). Por lo tanto, en el ordenamiento jurídico español podemos diferenciar entre vertidos al alcantarillado, por una parte, y vertidos a los sistemas colectores, que conectan el alcantarillado a los sistemas de depuración, por otra. Sin embargo, como ha apuntado GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., "El uso del agua por las Administraciones Locales", *cit.*, p. 236, en algunos casos las instalaciones de tratamiento o depuración están conectadas directamente a las redes de alcantarillado, planteándose en estos supuestos si puede denominarse al alcantarillado "sistema colector", dados los desajustes con los conceptos forjados por la Directiva 91/271/CEE. Sobre la problemática que plantea la asunción de las categorías comunitarias forjadas en la Directiva 91/271/CEE en nuestro Derecho interno, véase SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 175-188 y pp. 346-355.

¹⁶³ESTEVE CAIRETA, L., "L'Administració de sanejament a Catalunya", *cit.*, p. 24, se refiere a los vertidos a sistema de saneamiento como un tipo de vertido diferente a los indirectos. En su opinión, cuando el alcantarillado está integrado en un sistema de tratamiento y depuración de las aguas residuales, ya no se puede calificar de indirecto a cauce público. Nosotros los hemos situado, en cambio, dentro de los vertidos indirectos, entendidos éstos en el sentido amplio que hemos señalado, esto es, vertidos no realizados directamente al medio, sino a través de un sistema de colectores o conducciones artificiales, para mantener la terminología utilizada por el TRLA, que únicamente se refiere a vertidos directos e indirectos.

¹⁶⁴Algunas leyes autonómicas han definido el concepto de "sistema público de saneamiento de aguas residuales". Es el caso de la Ley 6/1999, de 12 de julio, de ordenación, gestión y tributación del agua (DOGC núm. 2936, de 22 de julio de 1999), cuyo art. 2, apartado 13, lo 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, emisiones submarinas, 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". También la Ley 10/1993, de 26 de octubre, de vertidos industriales al sistema integral de saneamiento (BOCM núm. 269, de 12 de noviembre de 1993), cuyo art. 2 define el "sistema integral de saneamiento" como el "conjunto de infraestructuras públicas de saneamiento que comprendan alguno de los elementos siguientes: red de alcantarillado, colectores, emisarios, instalaciones correctoras de contaminación o estaciones depuradoras de aguas residuales, cualquiera que sea el tipo de tecnología utilizada y cuyo objetivo sea recoger, transportar y depurar las aguas residuales para devolverlas a los cauces públicos en las mejores condiciones, compatibles con el mantenimiento del medio ambiente, particularmente en lo que se refiere al recurso hidráulico".

¹⁶⁵GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., "El uso del agua por las Administraciones Locales", *cit.*, p. 185.

¹⁶⁶Las ordenanzas locales reguladoras de los vertidos a sistema de saneamiento acostumbran a incluir previsiones en torno a los vertidos efectuados mediante vehículos cisterna a las instalaciones de saneamiento. *Vid.* por ejemplo, el art. 32.3 Reglamento metropolitano de vertidos de aguas residuales, aprobado definitivamente por el Consejo Metropolitano de la EMSHTR, de 10 de febrero de 2000 (BOP de Barcelona núm. 59, Anexo I, de 9 de marzo de 2000). *Vid. infra* el capítulo IV, apartado IV.2.1.2, epígrafe A.b), de la tercera parte de este trabajo.

Estas distinciones adquieren toda su relevancia en el momento de determinar la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido o para la imposición de sanciones administrativas, ya que, como veremos¹⁶⁷, recaerá, bien en la Administración hidráulica -estatal o autonómica-, bien en la Administración local, dependiendo del tipo de vertido realizado. Sin duda, los vertidos indirectos son los que mayor problemática plantean a la hora de determinar qué instancia es competente para otorgar la correspondiente autorización administrativa, problemática que se acrecienta por la deficiente regulación de los mismos en nuestro ordenamiento jurídico.

Paralelamente, cuando se trate de afección a aguas subterráneas, la distinción entre vertidos directos e indirectos adquiere matices diferentes¹⁶⁸. De acuerdo con el párrafo segundo del art. 245.2 RDPH¹⁶⁹, se entenderá por vertido directo la introducción en estas aguas de cualquier sustancia de las figuradas en las relaciones I y II, sin que se filtren a través del suelo o del subsuelo¹⁷⁰, y se entenderá por vertido indirecto, en estos mismos casos, la introducción en las aguas subterráneas de cualquier sustancia de las figuradas en dichas relaciones I y II, filtrándolas a través del suelo o del subsuelo"¹⁷¹. La distinción tiene trascendencia, ya que existen algunas diferencias de régimen jurídico en orden al otorgamiento de las autorizaciones de vertido, dependiendo de si el vertido en aguas subterráneas se produce o no mediante filtración de las sustancias contaminantes¹⁷².

II.3.4. Por sus efectos sobre las aguas receptoras: vertidos inocuos o vertidos contaminantes

¹⁶⁷*Vid. infra* el capítulo IV, apartado IV.2.1.2, y el capítulo XII, de la tercera parte de este trabajo.

¹⁶⁸El concepto de "vertido directo" e "indirecto" en aguas subterráneas es idéntico al establecido a nivel comunitario por la Directiva 80/68/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1979. Véase el art. 1.2, apartados b) y c) de esta Directiva.

¹⁶⁹Párrafo introducido por el Real Decreto 1315/1992, de 30 de octubre. Originariamente, el RDPH no contenía esta referencia explícita a los vertidos "directos" e "indirectos" en aguas subterráneas, introducida posteriormente para lograr su adecuación al Derecho comunitario, concretamente a la Directiva 80/68/CEE.

¹⁷⁰Como ejemplo de vertido directo en aguas subterráneas LÓPEZ VERA, F., *Contaminación de las Aguas Subterráneas*, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, 1991, p. 47, señala los pozos de inyección.

¹⁷¹Como ejemplos de vertidos indirectos LÓPEZ VERA, F., "Contaminación de las Aguas Subterráneas", *cit.*, pp. 46-47, señala, entre otros, el depósito de sustancias sólidas sobre el terreno o en almacenamiento subsuperficial que pueda ponerse en contacto con el ciclo hidrológico y transferir al agua alguna de sus sustancias; los vertederos de residuos; los vertidos de vinazas (residuos de fabricación de alcohol) en La Mancha; las fosas sépticas; las balsas de percolación. *Vid.* también al respecto VALENCIA MARTÍN, G., "La exigencia de claridad y precisión en la transposición al Derecho interno de las Directivas comunitarias. La Directiva sobre contaminación de las aguas subterráneas (Comentario de las Sentencias del TJCE de 28 de febrero de 1991, Asuntos Comisión/Italia, C-360/87, y Comisión/Alemania, C-131/88)", en *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, núm. 84, 1992, p. 112, nota al pie 8.

Para la calificación de un vertido en aguas subterráneas como vertido indirecto es irrelevante el dato de la existencia o no de voluntariedad e intencionalidad de filtrar a través del suelo o del subsuelo las sustancias contaminantes, basta con que efectivamente se filtren. Así se desprende del Informe para la Vista presentado en el Asunto C-131/88, resuelto en la Sentencia del TJCE de 28 de febrero de 1991, *Comisión contra Alemania* (as. C-131/88, Rec. 1991, p. I-825), apartado 93, p. 841. En este sentido también SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 32.

¹⁷²SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, pone de manifiesto que "*La distinción tiene sentido porque los vertidos indirectos, en la medida en que son previamente filtrados por el suelo y el subsuelo, pierden parte de su poder contaminante; además, porque éstos pueden derivar de una multiplicidad heterogénea de actividades, difíciles de plasmar casuísticamente en un precepto legal o reglamentario, aunque algunas normativas estatales sí que lo han hecho, al menos parcialmente*" (pp. 31-32).

La distinción entre vertidos contaminantes y vertidos inocuos estriba en los efectos de los mismos sobre el medio hídrico. En tanto que los contaminantes producen una perturbación de la calidad de las aguas en relación con sus usos posteriores o con su función ecológica, los inocuos no son susceptibles de provocar la contaminación o degradación de este recurso. La distinción tiene relevancia en la medida en que, como veremos, de acuerdo con el art. 100.1 TRLA (*ex* art. 92.1 LA), se 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.

II.3.5. Por su origen: vertidos urbanos o domésticos, agropecuarios e industriales

Existe una cierta tradición en clasificar los vertidos según los grupos o principales campos de actividades y producción de los que proceden. Así, podemos distinguir entre vertidos urbanos o domésticos, agropecuarios e industriales¹⁷³. Los primeros son los relacionados con las actividades urbanas; normalmente proceden de zonas de vivienda y de servicios¹⁷⁴ y sus efectos son el aumento de salinidad del agua, la adición de materia orgánica y la posible contaminación biológica¹⁷⁵. En la mayor parte de casos, se realizan a través de la red de alcantarillado municipal y no se les exige autorización. La licencia de conexión del inmueble a la red de alcantarillado suele conllevar la autorización para los vertedores que realicen sus vertidos a través de esta conducción¹⁷⁶. Los segundos, en cambio, son los procedentes de actividades agrícolas y ganaderas que, en el momento actual, constituyen una fuente potencial de contaminación difusa¹⁷⁷, así como un importante factor de alteración de la calidad de las aguas, en tanto que modifican las características naturales del medio hídrico receptor (piénsese, por ejemplo, en la contaminación producida por el uso de fertilizantes y pesticidas, purines de animales...). Por último, los vertidos industriales son los originados en el marco de una actividad industrial y se caracterizan por su variedad y peligrosidad en cuanto a los productos objeto de vertido¹⁷⁸.

Esta clasificación es relevante en la medida en que, aparte de las especificidades que puedan preverse en determinadas normas sectoriales, algunas normas reguladoras de los vertidos establecen diferencias de régimen jurídico en función de la procedencia de los mismos. Sirvan a título ejemplificador la Orden de 23 de diciembre de 1986, por la que se

¹⁷³Asimismo, existen algunos vertidos especiales, difícilmente ubicables en una de estas tres categorías y que cuentan con una normativa sectorial específica. Por ejemplo, los vertidos derivados de las centrales nucleares.

¹⁷⁴La Directiva del Consejo 91/271/CEE define las "aguas residuales domésticas" como "las aguas residuales procedentes de zonas de vivienda y de servicios y generadas principalmente por el metabolismo humana y las actividades domésticas" (art. 2, apartado 2) y las "aguas residuales urbanas" como "las aguas residuales domésticas o la mezcla de las mismas con aguas residuales industriales y/o aguas de corriente pluvial" (art. 2, apartado 1).

¹⁷⁵LÓPEZ VERA, F., "Contaminación de las Aguas Subterráneas", *cit.*, pp. 41-42.

¹⁷⁶*Vid. infra* el capítulo IV, apartado IV.3.1.2, de la tercera parte de este trabajo.

¹⁷⁷*Vid. Libro Blanco de las Aguas Subterráneas*, Madrid, Ministerio de Industria y Energía y Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, 1994, p. 41. SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 35, pone de relieve cómo aunque la contaminación derivada de las actividades agrícolas y ganaderas suele ser difusa, en ocasiones puede derivar de vertidos focalizados como fosas sépticas, almacenamiento de abonos orgánicos...

¹⁷⁸*Vid. LÓPEZ VERA, F., "Contaminación de las Aguas Subterráneas", cit.*, p. 42.

dictan normas complementarias en relación con las autorizaciones de vertidos de aguas residuales, que contiene previsiones específicas para la legalización de los vertidos, según sean industriales o domésticos; o la normativa adoptada en transposición de la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo, que establece previsiones específicas para los vertidos de aguas residuales urbanas y aguas residuales industriales¹⁷⁹.

II.3.6. En función de los agentes vertedores: individuales o colectivos y públicos o privados

En función de la naturaleza de las personas que realizan los vertidos, éstos pueden clasificarse, según el número de vertedores a un mismo punto de un cauce o de un sistema de saneamiento, en individuales o colectivos y, según la naturaleza de los vertedores, en públicos o privados¹⁸⁰. En tanto que los vertidos individuales son los efectuados por una única persona, física o jurídica¹⁸¹, los colectivos son los realizados por un grupo de personas, físicas o jurídicas, que, por conveniencia o por imposición administrativa, tienen que realizarlo de manera conjunta¹⁸². Por su parte, los vertidos públicos son los procedentes de entidades o personas públicas, como titulares de edificios o establecimientos que producen vertidos o en su calidad de usuarios del dominio público para verter sus aguas residuales¹⁸³. Pueden ser, por tanto, estatales, autonómicos o locales. Los privados, en cambio, son los realizados por los particulares. Si bien el régimen jurídico ordinario corresponde a estos últimos¹⁸⁴, la distinción tiene relevancia, por cuanto los vertidos realizados por las Administraciones Públicas, como tendremos ocasión de analizar, presentan algunas peculiaridades¹⁸⁵.

II.3.7. Por la localización espacial de las fuentes contaminantes: vertidos de fuente puntual y vertidos de fuentes difusas¹⁸⁶

¹⁷⁹*Vid.* el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, que desarrolla el Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas, cuyo art. 8 contiene previsiones específicas para los vertidos de aguas residuales industriales que se realicen en los sistemas de alcantarillado, sistemas colectores o en las instalaciones de depuración de aguas residuales urbanas.

¹⁸⁰Seguimos en este punto la clasificación efectuada por GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., "El uso del agua por las Administraciones Locales", *cit.*, pp. 177-183.

¹⁸¹GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., "El uso del agua por las Administraciones Locales", *cit.*, p. 177, pone como ejemplo de vertido individual, la industria o vivienda aislada que vierte directamente a un cauce público.

¹⁸²GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., "El uso del agua por las Administraciones Locales", *cit.*, p. 177. Este autor pone como ejemplo los vertidos realizados por los ocupantes de inmuebles en propiedad horizontal o urbanizaciones o polígonos industriales, así como las comunidades de vertedores.

¹⁸³GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., "El uso del agua por las Administraciones Locales", *cit.*, p. 179. El ejemplo típico sería el caso de las Administraciones locales que, como titulares del servicio de saneamiento, vierten sus vertidos en un cauce público.

¹⁸⁴GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C., "El uso del agua por las Administraciones Locales", *cit.*, pp. 182-183.

¹⁸⁵Por ejemplo, el TRLA contiene algunas previsiones específicas en torno a los vertidos de las Entidades Locales en el art. 101 (ex art. 93 LA, modificado por la LMLA).

¹⁸⁶*Vid. Libro Blanco de las Aguas Subterráneas, cit.*, p. 39.

Según la distribución espacial de las fuentes contaminantes podemos diferenciar dos tipos de vertidos: vertidos de fuente puntual y vertidos de fuentes difusas. Cuando se habla de los primeros se hace referencia, generalmente, al vertido de sustancias contaminantes en las aguas -superficiales o subterráneas-, a partir de puntos de emisión concretos y normalmente identificables¹⁸⁷. Se trata, en consecuencia, de un vertido originado por un foco localizado, que afecta con mayor intensidad a una zona restringida alrededor del foco¹⁸⁸.

En cambio, en los vertidos de fuente difusa, la emisión de contaminantes se hace a partir de una serie de puntos muy dispersos, cuyo control y detección suele plantear dificultades importantes, y abarca áreas extensas. En estos casos, la contaminación suele proceder de las actividades agrícolas¹⁸⁹ y va ligada a la creciente utilización de determinadas sustancias, como fertilizantes y plaguicidas, que pueden provocar graves problemas de contaminación de las aguas subterráneas, así como de eutrofización en los embalses¹⁹⁰.

Aunque los problemas de contaminación derivados de vertidos de fuente difusa son muy similares a los derivados de vertidos focalizados, esta distinción¹⁹¹ tiene una relevancia

¹⁸⁷Algunos ejemplos de vertidos de fuente puntual, enumerados en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *La política de aguas de la Comunidad Europea*, Bruselas, 21-2-1996, COM (96) 59 final, p. 3, pueden ser los vertidos de aguas residuales industriales, domésticas o municipales, escorrentía urbana, de fugas de depósitos de almacenamiento, instalaciones industriales, explotaciones agrícolas y vertederos.

¹⁸⁸*Libro Blanco de las Aguas Subterráneas*, cit, p. 39.

¹⁸⁹El *Libro Blanco de las Aguas Subterráneas*, cit, afirma que "La agricultura es una fuente potencial de contaminación difusa, derivada de su desarrollo sobre grandes áreas" (p. 41). En la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *La política de aguas de la Comunidad Europea*, cit., p. 3, se afirma que la contaminación de fuente difusa incluye la contaminación agrícola y la contaminación en forma de precipitación atmosférica (por ejemplo, la acidificación), así como la contaminación resultante del consumo de productos por parte de la industria o del público en general. Sobre las fuentes difusas de contaminación *vid.* también la Propuesta -presentada por la Comisión- de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un programa de acción para la gestión y la protección integradas de las aguas subterráneas [COM (96) 315 final, Bruselas, 10-7-1996, 96/0181 (COD)], pp. 19-29.

¹⁹⁰La eutrofización, como ya vimos (en el capítulo I, apartado I.1.2.2, de la primera parte de este trabajo), consiste en la contaminación de las masas de agua a base de sustancias nutritivas. El Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias (BOE núm. 61, de 11 de marzo de 1996) define la eutrofización como "el aumento de la concentración de compuestos de nitrógeno que provoca un crecimiento acelerado de las algas o las plantas acuáticas superiores, causando trastornos negativos en el equilibrio de las poblaciones biológicas presentes en el medio acuático y en la propia calidad del agua" (art. 2.g). Como se explica en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *La política de aguas de la Comunidad Europea*, cit., "El elevado nivel de nutrientes puede provocar un crecimiento excesivo de las algas en detrimento de la comunidad animal y vegetal natural. La demanda de oxígeno creada por la biomasa de las algas o resultante de su descomposición puede perturbar el equilibrio natural del ecosistema. En casos extremos, los niveles de mortalidad de los organismos acuáticos pueden ser muy elevados. La eutrofización también puede contribuir a la proliferación de algas tóxicas. La fuente de los elementos nutritivos puede ser una variedad de fuentes puntuales y difusas, como la agricultura, las aguas residuales urbanas y la deposición atmosférica" (p. 4). También el *Libro Blanco del Agua en España* advierte sobre el grave y acelerado proceso de degradación de la calidad del agua de los embalses que se ha producido en los últimos años (Documento de síntesis, pp. 9-10).

¹⁹¹Téngase presente que diferenciar entre vertidos de fuente puntual y de fuente difusa no siempre es fácil. En la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *La política de aguas de la Comunidad Europea*, cit., se afirma que "La distinción entre fuentes puntuales y difusas puede ser en ocasiones muy sutil y es posible que autoridades diferentes disientan sobre la clasificación de una fuente específica de contaminación" (p. 3).

fundamental, por cuanto las diferencias existentes entre la contaminación puntual y difusa exigen abordar el problema desde ópticas diferentes, según se trate de uno u otro tipo¹⁹². Así, las especiales dificultades que plantea, en las difusas, la localización de las distintas fuentes contaminantes -sobre todo en el caso de aguas subterráneas, en que pueden pasar varios años entre la realización efectiva del vertido y la detección de su presencia-, exige en estos casos, como se ha indicado en la Propuesta -presentada por la Comisión- de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un programa de acción para la gestión y la protección integradas de las aguas subterráneas "adoptar un enfoque más amplio para eliminar o reducir las amenazas para el agua dulce, y las medidas correctoras deben apuntar en buena medida a las prácticas relacionadas con el uso de sustancias contaminantes"¹⁹³.

Ya hemos visto cómo a nivel comunitario el TJCE ha excluido del concepto de "vertido" utilizado en la Directiva 76/464/CEE la contaminación procedente de fuentes múltiples y difusas¹⁹⁴, lo que conduce a la existencia de dos regímenes distintos, aunque complementarios, para dos formas distintas de contaminación de las aguas. Por una parte, el de los "vertidos" a que se refiere la Directiva -vertidos de fuente puntual-, para los que se establece la obligación de obtener una autorización previa y, por otra, las "fuentes difusas y múltiples" -vertidos de fuente difusa-, en relación a las cuales se establece la obligación de los Estados miembros de establecer o aplicar programas específicos dirigidos a evitar o eliminar dicha contaminación¹⁹⁵. Por su parte, la Directiva marco de aguas, cuando regula las medidas básicas a incluir en los programas de medidas que deberán adoptar los Estados miembros para cada demarcación hidrográfica, también diferencia entre los vertidos de fuente puntual y las fuentes difusas que puedan generar contaminación¹⁹⁶.

En la legislación interna, aunque, en principio, la amplia redacción utilizada por el art. 100 TRLA (ex art. 92 LA) a la hora de definir el concepto de "vertido" podría dar entrada a la contaminación de fuentes difusas y, por tanto, someterla a autorización administrativa¹⁹⁷, las especiales características de este tipo de contaminación desaconsejan tal solución, por la

¹⁹²En la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *La política de aguas de la Comunidad Europea*, *cit.*, se pone de relieve que la diferencia fundamental entre la contaminación puntual y difusa precisamente radica en la elección de los instrumentos para atajar la fuente de contaminación (p. 3).

¹⁹³Propuesta -presentada por la Comisión- de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un programa de acción para la gestión y la protección integradas de las aguas subterráneas, *cit.*, p. 19.

¹⁹⁴*Vid. supra* apartado II.1.1.2 de este mismo capítulo.

¹⁹⁵*Vid. art. 5* Directiva del Consejo 86/280/CEE, de 12 de junio de 1986 y la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (DOCE L núm. 375, de 31 de diciembre de 1991).

¹⁹⁶*Vid. infra* el capítulo I, apartado I.2.2.2, epígrafe D.c).c').a"), de la segunda parte de este trabajo.

¹⁹⁷En este sentido SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 36 y CARO-PATÓN CARMONA, I., *El derecho a regar. Entre la planificación hidrológica y el mercado del agua*, Madrid, Marcial Pons, 1997, pp. 89-90. En contra, MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, en cuya opinión "La contaminación de las aguas como consecuencia de las prácticas agrícolas escapa también a la legislación tuteladora de los cauces, salvo en lo que respecta a los vertidos de explotaciones ganaderas, sometidas al régimen común" (p. 124). Al respecto *vid. infra* el capítulo IV, apartado IV.3.1.2, de la tercera parte de este trabajo.

dificultad de control, hecho que justifica el que se haya acudido al ensayo de otras técnicas, como la elaboración de códigos de buenas prácticas agrícolas y de programas de acción¹⁹⁸.

¹⁹⁸Ésta es la opción seguida para la protección de las aguas frente a la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura. *Vid.* el capítulo I, apartado I.2.2.2, epígrafe B, de la segunda parte de este trabajo, dedicado al análisis de la Directiva 91/676, de 21 de diciembre de 1991.

SEGUNDA PARTE

EL MARCO JURÍDICO APLICABLE A LOS VERTIDOS EN AGUAS CONTINENTALES. LA CONFLUENCIA DE UNA PLURALIDAD ORDINAMENTAL

Planteada la problemática de base que justifica un tratamiento jurídico de los vertidos y realizada ya una conceptualización y caracterización de los mismos, adquiere todo su sentido la segunda parte de este trabajo, cuyo objeto no es otro que exponer el marco jurídico aplicable a esta realidad, como paso previo necesario al examen de las técnicas de intervención administrativa sobre los mismos, que serán objeto de análisis en la tercera parte.

Vamos a centrarnos, por tanto, en la regulación de los vertidos llevada a cabo desde la diferentes esferas territoriales de intervención. El ordenamiento jurídico español en esta materia es fruto de la confluencia de una pluralidad ordinamental, procedente de diversos escalones normativos -internacional, comunitario, estatal, autonómico y local-, pues son varios los poderes públicos que tienen capacidad para intervenir en este ámbito. A efectos de su exposición, hemos optado por seguir un análisis de la normativa piramidal, en cascada, esto es, partiendo del estadio más general, situado en la cúspide y representado por el nivel internacional, y finalizando en el escalón más concreto y más abundante cuantitativamente, el local. En consecuencia, dedicamos el capítulo I al estudio del ordenamiento internacional y comunitario en materia de vertidos. En él, si bien haremos un breve repaso de las principales referencias de interés que hallamos en el Derecho internacional para la materia que nos ocupa, nos centraremos fundamentalmente en el examen de la regulación de los vertidos llevada a cabo por el Derecho comunitario, por cuanto nuestro ordenamiento jurídico es tributario del mismo en este punto, como en muchos otros. La incorporación de España a las Comunidades Europeas y la asunción del acervo comunitario en este ámbito han constituido un motor de renovación sustancial de la legislación en materia de vertidos hasta ese momento existente en nuestro país, del todo insuficiente, como veremos, y, además, sistemáticamente incumplida. De ahí que sea indeclinable un análisis exhaustivo de esta parcela del Derecho comunitario, auténtico condicionante de nuestro Derecho interno.

Una vez centrada la regulación de los vertidos a nivel internacional y comunitario, el paso siguiente viene dado por el descenso al nivel interno, comenzando por la normativa aprobada por el Estado, continuando por la de las Comunidades Autónomas y acabando con la de las Administraciones Locales. Este descenso, que realizaremos en el capítulo III, requiere, sin embargo, intercalar un capítulo previo, el II, en el que se analice detenidamente la distribución de competencias entre estos tres niveles de intervención, cuestión tremadamente compleja por la existencia de abundantes entrecruzamientos competenciales y presidida por una enorme conflictividad. Es ésta una determinación del todo necesaria para clarificar el marco jurídico aplicable a los vertidos en nuestro ordenamiento interno. De otro modo, no se acertaría a comprender el complejo panorama normativo existente en estos momentos, fruto de un crecimiento vertiginoso de las normas

reguladoras de las aguas, del saneamiento de aguas residuales y también, específicamente, de los vertidos, además de la proliferación de otras normas sectoriales conexas. Concluida esta tarea previa en el capítulo II, en el siguiente, el III, estaremos en condiciones de señalar las principales normas, estatales, autonómicas y locales, reguladoras de los vertidos, ciertamente abundantes y en las que podemos apreciar una inequívoca dispersión. En efecto, en unos casos, estas normas tienen como objeto directo la protección de las aguas o la propia ordenación de los vertidos. En otros, sin embargo, se trata de regulaciones cuyo fin último es otro pero que, directa o indirectamente, se proyectan sobre los vertidos y que, en consecuencia, deben ser tenidas en cuenta. Este análisis del marco regulador, como no podía ser de otra manera para lograr un estudio global y coherente del mismo, irá precedido de un análisis del tratamiento de la cuestión en la normativa histórica que, aunque escasa e insuficiente en muchos puntos, además de masivamente ineficaz e inaplicada, proporciona algunos datos de interés, por encontrarse en ella las raíces de las normas vigentes y el embrión de muchas de las técnicas y formas de intervención administrativa sobre los vertidos contaminantes actualmente recogidas en nuestro Derecho.

CAPÍTULO I. EL ORDENAMIENTO INTERNACIONAL Y COMUNITARIO EN MATERIA DE VERTIDOS. LA REGULACIÓN DE LOS VERTIDOS LLEVADA A CABO POR EL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

Una vez realizada una aproximación genérica a la problemática de la contaminación de las aguas originada por los vertidos en el contexto de la actual crisis ambiental y de las nuevas tendencias en la gestión de los recursos hídricos, así como al concepto de "vertido", llega el momento de centrarnos en el objetivo específicamente perseguido por la segunda parte de este trabajo: el análisis de la normativa jurídica aplicable en materia de vertidos. Las referencias a la regulación vigente sobre esta materia, necesariamente, como se adelantó en páginas anteriores, deben tomar como punto de partida, con carácter previo al examen de las normas internas, los textos jurídicos supranacionales. Por ello, este capítulo se consagra al estudio del ordenamiento internacional y comunitario en materia de vertidos. La creciente internacionalización de la problemática de la contaminación de las aguas, unida a un incipiente y progresivo tratamiento normativo de esta cuestión desde la esfera internacional, justifica que dediquemos el apartado I.1, a efectuar algunas referencias en torno a la ordenación supranacional de los vertidos, marco último en que deben situarse las preocupaciones en torno a esta materia. Ahora bien, sin ocultar la importancia de este *corpus* normativo, lo cierto es que, para la materia que nos ocupa, suscita mayor interés el conocimiento del Derecho comunitario europeo, tanto por su carácter más cercano, como por las peculiares características de su inserción en nuestro ordenamiento y su efectividad práctica. De ahí que dediquemos el apartado I.2 a analizar la regulación de los vertidos en el Derecho comunitario que, sin duda, ha constituido un decisivo impulso para el desarrollo e innovación de nuestro ordenamiento jurídico interno. Es ésta una cuestión de extraordinaria importancia, habida cuenta que nuestro Derecho de aguas es, en buena medida, tributario del Derecho europeo, que constituye, utilizando palabras de SETUÁIN MENDÍA el *"hilo directo originario a partir del cual se han tejido de nuevas o se han modificado convenientemente las regulaciones internas sobre la cuestión"*¹.

I.1. El Derecho internacional de medio ambiente como marco último de la regulación de los vertidos. La internacionalización de la problemática de la contaminación de las aguas y su reflejo en la ordenación de los vertidos

En el campo del medio ambiente se hace patente la globalización de los problemas ambientales². La protección de las aguas continentales no es una excepción. La existencia de cursos de agua que se extienden a lo largo de más de un Estado y la proyección internacional de la problemática de su contaminación, así como el incremento de las tensiones en el caso de recursos hídricos compartidos³, ha provocado la atención del Derecho internacional del medio ambiente por estas cuestiones. Han surgido así una

¹SETUÁIN MENDÍA, B., *El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico*, Valladolid, Lex Nova, 2002, p. 94.

²Así lo pone de manifiesto EMBID IRUJO, A., "El rol del Estado: ¿vigilante o gestor?", en GRAU RAHOLA, J. y ENRIC LLEBOT, J. (coords.), *Política ambiental y desarrollo sostenible*, Madrid, Instituto de Ecología y Mercado, 1999, p. 306.

³Vid. MARTÍN MATEO, R., "Aportaciones legislativas a la resolución de conflictos hídricos", en *Revista de Administración Pública*, núm. 149, 1999, p. 11.

pluralidad de textos de carácter internacional, con diversa eficacia jurídica -en unos casos simples recomendaciones, en otros, instrumentos de carácter vinculante- que atienden con carácter principal a la protección cualitativa de las aguas, trasladando al plano escrito la preocupación internacional por esta temática y la creciente concienciación colectiva en torno a la misma. Ahora bien, sin negar lo anterior, lo cierto es que en este ámbito, a diferencia de lo que ha sucedido en relación a otros sectores ambientales -por ejemplo, la protección de la atmósfera- la influencia de las actuaciones internacionales se ha hecho notar menos, ya que *"la protección de las aguas continentales ya había sido objeto de atención, bien que elemental, con carácter previo a este movimiento unidireccional global"*⁴. En cualquier caso, resulta imprescindible detenernos brevemente en su análisis, por sus implicaciones en la ordenación de los vertidos. Para ello, vamos a referirnos al tratamiento de la protección de los recursos hídricos en el ordenamiento jurídico internacional (apartado I.1.1), haciendo una referencia específica a algunos instrumentos jurídicos convencionales (apartado I.1.2), lo que nos permitirá ubicar las manifestaciones internacionales en torno a la problemática de la contaminación de las aguas como marco más general en que debe situarse la ordenación de los vertidos (apartado I.1.3).

I.1.1. La creciente preocupación internacional por la problemática de la calidad de las aguas y su traslación al plano jurídico. El tratamiento de la protección de los recursos hídricos en el ordenamiento jurídico internacional

Los problemas de contaminación transfronteriza, derivados de la utilización de las aguas de los ríos y lagos internacionales con finalidades de todo tipo, en algunos casos incluso para el desagüe de refrigeradores de centrales nucleares o térmicas y para el vertido de desechos industriales o urbanos⁵, y algunos episodios graves de contaminación, como el vertido de sustancias químicas al Rin, han provocado una atención creciente del Derecho internacional del medio ambiente por la cuestión de la protección de la calidad de las aguas -también de los mares-.

De forma general, el Derecho internacional que regula los cursos de agua internacional se ha preocupado más por su distribución y su uso equitativo que por adoptar medidas para la conservación y protección de la contaminación. Paulatinamente, sin embargo, la preservación ambiental de los recursos hídricos ha ido encontrando reflejo en multitud de instrumentos internacionales, tanto de carácter programático o declarativo, como vinculante. Como pone de relieve MARIÑO MENÉNDEZ, la práctica actual tiende a la imposición a los Estados ribereños de obligaciones de cooperar entre sí, en especial por medio de la celebración de convenios internacionales para la prevención de la contaminación, que, aunque no establecen prohibiciones absolutas de contaminar, adoptan fórmulas destinadas a impedir nuevas contaminaciones y a mejorar la calidad de las aguas, sin que ello pueda significar la existencia de derechos adquiridos a contaminar⁶.

⁴SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 93.

⁵MARIÑO MENÉNDEZ, F., "La protección internacional del medio ambiente (II): regímenes particulares", capítulo XXXII del libro de DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, vol. I, 12 ^a edición, Madrid, Tecnos, 1999 [1973], p. 651.

⁶MARIÑO MENÉNDEZ, F., "La protección internacional del medio ambiente (II)...", en DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M., "Instituciones de Derecho Internacional Público", vol. I, *cit.*, p. 653.

Entre los instrumentos de *soft law*, que carecen de una eficacia jurídica vinculante, deben ser destacadas algunas actuaciones que han tenido una extraordinaria relevancia en la ordenación cualitativa de las aguas y en desarrollo de los ordenamientos jurídicos internos en este ámbito. Así, la Carta del Agua del Consejo de Europa, proclamada en Estrasburgo, el 6 de mayo de 1968, que pone el acento en la protección de la calidad de las aguas; las recomendaciones números 51 a 55 del Plan de Acción de Estocolmo, surgido a raíz de la Conferencia Internacional sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972⁷, calificada como "*punto de partida del Derecho internacional del medio ambiente*"⁸; el Plan de Acción aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Mar del Plata en 1977; la Declaración de Río de Janeiro sobre el medio ambiente y el desarrollo de 1992, que consagra importantes principios ambientales, como el de desarrollo sostenible, el de prevención, precaución o el de quien contamina paga, todos ellos aplicables a la gestión de las aguas⁹; y la Agenda 21, cuyo capítulo 18, centrado en la protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce, se destina a la aplicación de criterios integrados para el aprovechamiento, ordenación y uso de los recursos de agua dulce¹⁰, con el fin de satisfacer las necesidades de agua de todos los países para su desarrollo sostenible. Todos ellos tienen una importancia fundamental, en la medida en que, aun carentes de fuerza jurídica obligatoria, muestran la tendencia de las normas internacionales en esta materia y posibilitan la expresión de principios generales que, por su reiteración, pueden llegar a crear normas consuetudinarias e inspirar los ordenamientos internos.

En relación a los instrumentos de *hard law*, constituyen las fuentes internacionales más relevantes en esta materia, por su naturaleza jurídica vinculante. Aquí podemos situar la costumbre internacional¹¹, los principios generales¹² y, sobre todo, los Tratados internacionales, que constituyen el principal vehículo de la legislación internacional ambiental, si bien en materia de protección de las aguas fluviales y lacustres frente a la

⁷Destacamos, en especial la Recomendación núm. 51, de acuerdo con la cual los Estados deben considerar que "el objetivo fundamental de todas las actividades de utilización y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, desde el punto de vista del medio ambiente, es asegurar el mejor aprovechamiento del agua y evitar su contaminación en cada país".

⁸JUSTE RUIZ, J., *Derecho internacional del medio ambiente*, Madrid, Mc Graw-Hill, 1999, p. 64.

⁹EMBID IRUJO, A., "La evolución del derecho de aguas y las características de la actual problemática del agua", en el libro por él dirigido *El nuevo Derecho de aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Madrid, Civitas, 1998, p. 76.

¹⁰*Vid. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. Río 92. Programa 21*, tomo II, Madrid, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 1993, pp. 155-174.

¹¹Según RUIZ FABRI, H., "Règles coutumières générales et Droit international fluvial", en *Annuaire Français de Droit International*, núm. XXXVI, 1990, pp. 822-826, no hay obstáculo para admitir la existencia de reglas consuetudinarias en Derecho internacional fluvial.

¹²Entre los principios generales de la regulación jurídico-internacional de la utilización y aprovechamiento de los cursos de agua internacionales PONTE IGLESIAS, M. T., *La contaminación fluvial: cuestiones de responsabilidad internacional*, Santiago, Xunta de Galicia, 1989, pp. 87-129, recoge la obligación de no causar un perjuicio sensible; la utilización razonable y equitativa de las aguas; el deber de información y consulta previas; y la responsabilidad de los Estados ribereños por cualquier actividad que modifique el régimen de un curso de agua internacional en perjuicio de otro Estado. *Vid.* también de la misma autora, "El medio ambiente y los recursos naturales compartidos: su problemática jurídico-internacional", en *Problemas internacionales del medio ambiente*, VIII Jornadas, Barcelona, 2 a 5 de julio de 1984, Universitat Autònoma de Barcelona y Universitat de Barcelona, 1984, pp. 165-189.

contaminación no se han desarrollado hasta la década de 1950¹³. En este ámbito se encuentran actualmente multitud de convenios bilaterales o multilaterales concluidos entre Estados que comparten un curso de agua o una misma cuenca hidrográfica, siendo excepcionales los convenios de carácter general que contienen disposiciones sustantivas en relación a los límites de la contaminación de las aguas¹⁴. A los instrumentos convencionales nos referimos a continuación.

I.1.2. Los instrumentos jurídicos convencionales como elemento fundamental, aunque no exclusivo, en la ordenación supranacional de la protección de los recursos hídricos frente a su contaminación. Una aproximación a tres convenios internacionales paradigmáticos en esta materia

No puede ocultarse la importancia que los instrumentos convencionales tienen en el Derecho internacional del medio ambiente, aun sin desconocer el papel a desempeñar en este ámbito por la costumbre y las normas de *soft law*, así como las carencias de las que todavía adolecen los instrumentos convencionales para garantizar el cumplimiento efectivo de sus obligaciones. El ámbito de la protección de las aguas no es una excepción. Por ello, creemos conveniente entretenernos ahora, brevemente, en el análisis de algunos convenios internacionales aprobados en esta materia. Dada la multiplicidad existente, hemos optado por reseñar tres instrumentos convencionales que, en nuestra opinión, constituyen una buena muestra del tratamiento internacional de esta temática desde diferentes ámbitos (general, regional y bilateral, respectivamente): el de Nueva York, de 21 de mayo de 1997, sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, que es paradigmático en esta materia, por su carácter general, en un ámbito en el que habían predominado los tratados bilaterales o multilaterales entre Estados ribereños (apartado I.1.2.1); el de Helsinki, de 17 de marzo de 1992, sobre la protección de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales, de ámbito regional (apartado I.1.2.2); y el de Albufeira de 30 de noviembre de 1998, sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas, un ejemplo claro de cooperación bilateral en esta materia entre España y Portugal (apartado I.1.2.3).

I.1.2.1. La Convención de Nueva York, de 21 de mayo de 1997, sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación: un ejemplo de Tratado marco de ámbito mundial en esta materia

Entre los múltiples Tratados en materia de aguas alcanzados en el plano internacional ocupa un lugar destacado la Convención de Nueva York sobre el derecho de los usos de los cursos

¹³MARIÑO MENÉNDEZ, F., "La protección internacional del medio ambiente (II)...", en DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M., "Instituciones de Derecho Internacional Público", vol. I, *cit.*, p. 651.

¹⁴A los Tratados internacionales, a los convenios y a los principios generales, debemos añadir, como medios auxiliares para la determinación de las fuentes del Derecho internacional, la doctrina y la jurisprudencia. Sobre la práctica jurisprudencial en esta materia podemos destacar, entre otros, el asunto del lago Lanós (España/Francia), que dio lugar a la Sentencia de 16 de noviembre de 1957 y, más recientemente, el asunto Gabčíkovo-Nagymaros, resuelto en la Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de La Haya de 25 de septiembre de 1997. Al respecto, *vid.* PONTE IGLESIAS, M. T., "La contaminación fluvial: cuestiones de responsabilidad internacional", *cit.*, pp. 155-166 y SOHNLE, J., "Irruption du Droit de l'environnement dans la jurisprudence de la C.I.J.: l'affaire Gabčíkovo-Nagymaros", en *Révue Générale de Droit International Public*, núm. 102, 1998-1, pp. 85-121.

de agua internacionales para fines distintos de la navegación, aprobada el 21 de mayo de 1997 por la Asamblea General de Naciones Unidas y en estos momentos sometida a ratificación por parte de los Estados¹⁵. La importancia de este Convenio resulta incuestionable, por tratarse del primer instrumento de carácter supranacional general que contempla los ríos internacionales desde una perspectiva diferente a la tradicional de la navegación¹⁶, incorporando la perspectiva ambiental. Si bien existen numerosos convenios anteriores en la materia, son Tratados de carácter bilateral o multilateral, que abordan esta problemática desde una perspectiva particular, aportando soluciones *ad hoc*: las medidas de protección ambiental sólo se aplican a determinados cursos de agua, a partes de los mismos o a algunos de sus usos¹⁷. A diferencia de éstos, el Convenio sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación *"pretende ser un acuerdo marco o básico que proporcione a los Estados los principios y reglas generales por los que se rigen los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación"*¹⁸.

Entrando ya en el contenido de este Tratado, dos son los aspectos que, en nuestra opinión, merecen ser destacados. En primer lugar, la incorporación de un conjunto de principios generales de los usos de los cursos de agua internacionales, con una clara dimensión ambiental, que se proyectan sobre la prevención de la contaminación y la preservación de los cursos de agua. Así, la utilización y participación equitativas y razonables (art. 5); la obligación de no causar daños sensibles -entre los cuales se pueden incluir los perjuicios sensibles en forma de contaminación- (art. 7), que constituye una manifestación del principio de prevención del daño ambiental transfronterizo¹⁹; y la obligación general de

¹⁵Este Convenio entrará en vigor el nonagésimo día siguiente a la fecha en que se haya depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el trigésimo quinto instrumento de ratificación, aprobación o adhesión (art. 36). Para un análisis detallado de este Convenio, nos remitimos a los siguientes trabajos: ARCARÍ, M., "The codification of the law of international watercourses: the draft articles adopted by the international law commission", en *Anuario de Derecho Internacional*, núm. XIII, 1997, pp. 3-32; CAFLISCH, L., "La Convention du 21 mai 1997 sur l'utilisation des cours d'eaux internationaux à des fins autres que la navigation", en *Annuaire Français de Droit International*, núm. XLIII, 1997, p. 767; CASTILLO DAUDÍ, M., "La protección y preservación de los cursos de agua internacionales", en *Anuario de Derecho Internacional*, núm. XV, 1999, pp. 115-158; y McCAFFREY, S. C. y SINJELA, M., "The 1997 United Nations Convention on International Watercourses", en *American Journal of International Law*, núm. 92, 1998, pp. 97-107.

¹⁶En este sentido, EMBID IRUJO, A., "El rol del Estado...", en GRAU RAHOLA, J. y ENRIC LLEBOT, J. (coords.), "Política ambiental y desarrollo sostenible", *cit.*, p. 309, que ha resaltado el hecho de que este Convenio no contemple específicamente ningún río internacional, sino todos en general, así como los conceptos medioambientales que contiene.

¹⁷Véanse CASTILLO DAUDÍ, M., "La protección...", *cit.*, p. 128 y TORRES CAZORLA, M. I., "Otra vuelta de tuerca del Derecho internacional para regular los cursos de agua internacionales: el Convenio de Helsinki de 17 de marzo de 1992", en *Anuario de Derecho Internacional*, núm. XVI, 2000, p. 233.

¹⁸CASTILLO DAUDÍ, M., "La protección...", *cit.*, p. 132. Esta tendencia a la elaboración de instrumentos convencionales de carácter general, frente a los tradicionales convenios bilaterales o de marcado carácter sectorial, en especial de Convenios-marco, es común al Derecho internacional del medio ambiente y se justifica por el deseo de vincular a un mayor número de sujetos y de establecer unos mínimos comunes en la materia. Así lo pone de manifiesto SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 91. En general, sobre esta cuestión, *vid.* JUSTE RUIZ, J., "Tendencias actuales del Derecho internacional y del medio ambiente", en VALLE MUÑIZ, J. M. (coord.), *La protección jurídica del medio ambiente*, Pamplona, Aranzadi, 1995, pp. 21-43.

¹⁹CASTILLO DAUDÍ, M., "La protección...", *cit.*, p. 138.

cooperar (art. 8). En segundo lugar, la inclusión de una serie de disposiciones específicas de protección ambiental de los cursos de agua internacionales, así como las obligaciones de los Estados en este contexto. Desde esta perspectiva, recoge cuatro obligaciones primordiales:

- la obligación de los Estados del curso de agua de protección y preservación individual y, cuando proceda, conjunta, de los ecosistemas de los cursos de agua internacionales (art. 20);
- la obligación de prevención, reducción y control de la contaminación²⁰ de estos cursos de agua que pueda causar daños sensibles a otros Estados del curso de agua o a su medio ambiente, incluso a la salud o la seguridad humanas, a la utilización de las aguas con cualquier fin útil o a los recursos vivos del curso de agua (art. 21.2), obligación que constituye una manifestación específica de los principios generales del Convenio²¹;
- la obligación de impedir la introducción de especies extrañas o nuevas que puedan tener efectos nocivos para el ecosistema del curso de agua de resultas de los cuales otros Estados del curso de agua sufran daños sensibles (art. 22); y
- la obligación de protección y preservación del medio marino (art. 23).

La importancia de este Convenio está fuera de toda duda. Su carácter general, su aplicación a todos los cursos de agua internacionales, la introducción de principios generales y de criterios medioambientales en la gestión y utilización de las aguas dulces²² son todos ellos elementos que, a todas luces, deben valorarse positivamente y que tendrán una influencia decisiva en el devenir del Derecho internacional en esta materia²³.

I.1.2.2. La Convención de Helsinki, de 17 de marzo de 1992, sobre la protección y utilización de cursos de agua transfronterizos y de lagos internacionales: un ejemplo de Tratado marco de ámbito europeo en esta materia

Auspiciado por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, se ha aprobado también, en un ámbito territorial más acotado -de carácter regional²⁴- que el

²⁰Sobre el concepto de "contaminación" en el Convenio de Nueva York, *vid. supra* el capítulo I, apartado I.1.3, de la primera parte de este trabajo.

²¹CASTILLO DAUDÍ, M., "La protección...", *cit.*, p. 151. Para hacer efectiva esta obligación recogida en el art. 21.2 Convenio de Nueva York, el art. 21.3 establece que los Estados del curso de agua celebrarán, a petición de cualquiera de ellos, consultas con el fin de determinar medidas y métodos mutuamente aceptables para prevenir, reducir y controlar la contaminación de un curso de agua internacional, tales como formular objetivos y criterios comunes sobre la calidad del agua; establecer técnicas y prácticas para hacer frente a la contaminación de fuentes localizadas y no localizadas; y establecer listas de sustancias cuya introducción en las aguas de un curso de agua internacional haya de ser prohibida, limitada, investigada o vigilada.

²²EMBID IRUJO, A., "La evolución...", en el libro por él dirigido "El nuevo Derecho de aguas: las obras hidráulicas y su financiación", *cit.*, pp. 76-77, ha destacado cómo en este Tratado internacional las referencias ambientales aparecen como límite de los poderes de los Estados, que normalmente se postulan soberanos en sus relaciones recíprocas, apareciendo, de este modo, el concepto de medio ambiente como límite de la soberanía nacional.

²³POZO SERRANO, M. P., "El régimen jurídico de los cursos de agua hispano-portugueses", en *Anuario de Derecho Internacional*, núm. XV, 1999, p. 353, ha destacado que algunas de las disposiciones del Convenio de Nueva York pueden ser declarativas de normas de Derecho internacional general.

²⁴Este Convenio únicamente está abierto a los Estados miembros de la Comisión Económica para Europa, a los Estados con estatuto consultivo ante la misma, y para las organizaciones de integración económica regional constituidas por Estados soberanos miembros de la Comisión Económica para Europea a las que

Convenio anteriormente examinado, otro Tratado marco: el de Helsinki, de 17 de marzo de 1992, sobre protección y uso de los cursos de agua transfronterizos y los lagos internacionales²⁵.

Este Convenio instituye un marco de cooperación respecto de la protección y utilización de los cursos de agua y lagos internacionales en una órbita regional, estableciendo a tal efecto un marco al que deberán adaptarse los convenios preexistentes sobre esta materia o sobre materias conexas y conformando un marco mínimo regulador, que podrá ser mejorado por los Estados que lo consideren conveniente²⁶.

En este contexto, compromete a las Partes a adoptar todas las medidas adecuadas para prevenir, controlar y reducir todo impacto transfronterizo y, en particular, para prevenir, controlar y reducir la contaminación de las aguas que produzca un impacto transfronterizo o amenace probablemente con producirlo; garantizar que las aguas transfronterizas se utilicen con vistas a una gestión del agua racional y respetuosa con el entorno, la conservación de los recursos hidrológicos y la protección del medio ambiente; asegurar que las aguas transfronterizas se utilicen de modo razonable y equitativo; y garantizar la conservación y, en caso necesario, la recuperación de los ecosistemas (art. 2.1 y 2). Para la adopción de estas medidas, las Partes se inspirarán en los principios de precaución, de quien contamina paga y de gestión sostenible de los recursos hídricos (art. 2.5). Se incorporan así los principios más avanzados en materia de protección ambiental²⁷, que deberán inspirar los Tratados concluidos entre Estados ribereños²⁸. Las medidas a desarrollar por las Partes deberán garantizar, entre otras cosas, la aplicación de tecnologías limpias; la protección de las aguas transfronterizas de la contaminación de origen determinado mediante un sistema de autorización previa del vertido de aguas residuales, cuyos límites se basen en la mejor tecnología disponible y que impongan requisitos más estrictos que, en algunos casos, podrán llegar a la prohibición, cuando así lo exija la calidad de las aguas receptoras o del ecosistema; la aplicación de un tratamiento biológico u otros procesos equivalentes a las aguas residuales urbanas; la adopción de medidas adecuadas para la reducción de los aportes de nutrientes y sustancias peligrosas de procedencia difusa, en especial de origen agrícola; la realización de evaluaciones de impacto ambiental y la utilización de otros métodos de evaluación; la fijación de límites de emisión de vertidos y la definición de objetivos de calidad de las aguas; y la vigilancia del estado de las aguas transfronterizas²⁹.

éstos hayan transferido sus competencias en los asuntos objeto de este Convenio, incluida la competencia para concluir tratados sobre estas materias -las Comunidades Europeas- (art. 23).

²⁵Este Convenio ha sido suscrito por la Comunidad Europea a través de la Decisión del Consejo de 24 de julio de 1995 (DOCE L núm. 186, de 5 de agosto de 1995) y publicado en España en el BOE núm. 81, de 4 de abril de 2000, por lo que es plenamente vinculante para nuestro país, que tiene ríos de carácter internacional como el Miño, el Duero, el Tajo, el Guadiana o el Ebro, entre otros. La entrada en vigor de este Convenio se ha producido de forma general el 6 de octubre de 1996 y para España el 16 de mayo de 2000. Sobre este Convenio, véase el trabajo de TORRES CAZORLA, M. I., "Otra vuelta de tuerca...", *cit.*, pp. 225-261.

²⁶*Vid.* TORRES CAZORLA, M. I., "Otra vuelta de tuerca...", *cit.*, pp. 233-242.

²⁷MARIÑO MENÉNDEZ, F., "La protección internacional del medio ambiente (II)...", en DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M., "Instituciones de Derecho Internacional Público", vol. I, *cit.*, p. 653.

²⁸POZO SERRANO, M. P., "El régimen jurídico...", *cit.*, p. 353.

²⁹*Vid.* arts. 3 y 4 Convenio de Helsinki, de 17 de marzo de 1992.

Por otra parte, el Convenio favorece la cooperación entre las Partes ribereñas³⁰, sobre una base de igualdad y reciprocidad, mediante la suscripción de acuerdos bilaterales o multilaterales u otros convenios, a fin de definir sus relaciones mutuas y sus conductas en el ámbito de la prevención, el control y la reducción del impacto transfronterizo, en la totalidad o parte de las cuencas hidrográficas compartidas. Estos convenios deberán disponer la creación de organismos conjuntos que gestionen la lucha contra la contaminación de las aguas, a través de la recopilación de información; la elaboración de programas conjuntos de vigilancia en relación con la cantidad y la calidad del agua; la fijación de límites de emisión de aguas residuales; la definición de objetivos y criterios conjuntos de calidad del agua; la creación de programas de acción concertados para la reducción de las cargas de contaminación de origen determinado y difuso...³¹.

En definitiva, tanto este Convenio como el examinado en el epígrafe anterior constituyen una manifestación clara de las tendencias principales del Derecho internacional y de la progresiva incorporación de consideraciones ambientales en esta materia³².

I.1.2.3. El Convenio de Albufeira, de 30 de noviembre de 1998, sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas: un ejemplo de cooperación y coordinación entre dos países ribereños para la gestión de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas

En las páginas precedentes hemos analizado dos de los instrumentos convencionales internacionales de mayor calado por lo que respecta a la protección de las aguas frente a su contaminación y a los vertidos, tanto por su carácter multilateral, como por las pautas y principios generales que introducen en la ordenación de esta materia. Llega el momento ahora de descender a un nivel mucho más concreto, pero de extraordinaria importancia en nuestro país, como es el de la gestión de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas, dado que ambos Estados comparten las cuencas de los ríos Miño, Limia, Duero, Tajo y Guadiana. Pasamos, por tanto, del nivel multilateral al bilateral, entre España y Portugal, y al análisis de uno de los instrumentos fundamentales en esta materia, como es el Convenio de Albufeira de 30 de noviembre de 1998³³, sobre cooperación para la protección y el aprovechamiento sostenible de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas, adoptado en aras a la consecución de un aprovechamiento sostenible de las aguas de estas cuencas y que algún autor ha catalogado como modelo de cooperación y coordinación entre

³⁰*Vid.* arts. 9 a 16 Convenio de Helsinki, de 17 de marzo de 1992.

³¹*Vid.* art. 9 Convenio de Helsinki, de 17 de marzo de 1992.

³²MARIÑO MENÉNDEZ, F., "La protección internacional del medio ambiente (II)...", en DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M., "Instituciones de Derecho Internacional Público", vol. I, *cit.*, pp. 652-653.

³³Este Convenio ha sido ya ratificado por España. *Vid.* BOE núm. 37, de 12 de febrero de 2000. De acuerdo con su art. 35, su entrada en vigor se produce en la fecha de intercambio de las notificaciones del cumplimiento del procedimiento interno para la conclusión de convenios internacionales. Con anterioridad a la aprobación de este Convenio existían ya una serie de tratados firmados entre España y Portugal para el aprovechamiento de las cuencas compartidas, en relación a temas como la navegación, el aprovechamiento hidroeléctrico o la pesca. Estos Convenios aparecen reseñados por DELGADO PIQUERAS, F., "La gestión de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas: el Convenio de Albufeira de 1998", ponencia presentada en las XI Jornadas de Derecho de Aguas, celebradas en la Universidad de Zaragoza durante los días 14 a 16 de marzo de 2001, pp. 3-7 y por POZO SERRANO, M. P., "El régimen jurídico...", *cit.*, pp. 325-349.

dos países ribereños, en aplicación del Convenio de Helsinki de 1992 al marco concreto de las cuencas ibéricas³⁴.

El Convenio de Albufeira tiene por objeto definir el marco de cooperación entre las Partes para la protección de las aguas superficiales y subterráneas -estas últimas no contempladas en otros tratados anteriores³⁵- y de los ecosistemas acuáticos y terrestres directamente dependientes de ellos y para el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas de los ríos Miño, Duero, Tajo y Guadiana³⁶. A estos efectos, el Convenio se aplica a las actividades destinadas a promover y proteger el buen estado de las aguas³⁷ de estas cuencas y a las de aprovechamiento de los recursos hídricos en curso o proyectadas, en especial las que causen o sean susceptibles de causar impactos transfronterizos (art. 3.2). Las Partes coordinarán sus actuaciones para "promover y proteger el buen estado de las aguas superficiales y subterráneas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas, las relativas al aprovechamiento sostenible de esas aguas y aquellas que contribuyan a mitigar los efectos de las inundaciones y de las situaciones de sequía o escasez" (art. 4.1) y para ello, establecerán los oportunos mecanismos de cooperación, a través de las tres fórmulas siguientes: intercambio de información, consultas y actividades en el seno de los órganos instituidos por el Convenio³⁸, y adopción, individual o conjunta, de las medidas técnicas, jurídicas, administrativas u otras necesarias (art. 4.2)³⁹.

De entre los múltiples aspectos tratados por el Convenio de Albufeira⁴⁰, destacamos a efectos de este estudio, la parte III ("Protección y aprovechamiento sostenible"), que tiene dos ejes fundamentales: la calidad de las aguas y la prevención y el control de la contaminación (arts. 13 y 14), por una parte, y los usos del agua y el régimen de los caudales (arts. 15 y 16), por otra. En relación al primero de ellos, el Convenio obliga a las Partes a coordinar sus actuaciones tendentes al cumplimiento de las normas y objetivos de calidad de las aguas establecidos en el Derecho comunitario, en los términos y plazos que el

³⁴DELGADO PIQUERAS, F., "La gestión...", *cit.*, pp. 11 y TORRES CAZORLA, M. I., "Otra vuelta de tuerca...", *cit.*, pp. 240-241. DELGADO PIQUERAS, F., "La gestión...", *cit.*, pp. 11 y 15, también pone de relieve cómo el Convenio de Albufeira es una buena base para la puesta en práctica de las medidas de coordinación que la Directiva marco de aguas (DOCE L núm. 327, de 22 de diciembre de 2000) va a exigir a los países comunitarios que comparten cuencas internacionales. Sobre la Directiva marco de aguas *vid. infra* el apartado I.2.2.2, epígrafe D, de este mismo capítulo.

³⁵Así lo pone de relieve POZO SERRANO, M. P., "El régimen jurídico...", *cit.*, p. 356.

³⁶Art. 2 Convenio de Albufeira.

³⁷Expresión ésta utilizada, como veremos, por la Directiva marco de aguas. *Vid. infra* el apartado I.2.2.2, epígrafe D, de este mismo capítulo.

³⁸Para la consecución de sus objetivos, el Convenio de Albufeira instituye la "Conferencia de las Partes", compuesta por los representantes que determinen los respectivos Gobiernos de las Partes y presidida por un Ministro de cada Estado o la persona en quien éste delegue; y la "Comisión para la Aplicación y Desarrollo del Convenio", compuesta por delegaciones nombradas por cada una de las Partes mediante un acuerdo previo en cuanto al número de delegados, pudiendo crear las subcomisiones y los grupos de trabajo que se consideren necesarios. Véanse los arts. 20 a 23 Convenio de Albufeira.

³⁹Sobre la cooperación entre las Partes, véanse los arts. 5 a 12 Convenio de Albufeira.

⁴⁰Para un análisis en profundidad de este Convenio me remito a los trabajos de DELGADO PIQUERAS, F., "La gestión...", *cit.*, pp. 1-29 y de POZO SERRANO, M. P., "El régimen jurídico...", *cit.*, pp. 325-360.

mismo prevé⁴¹. Para ello, deberán proceder, en cada cuenca hidrográfica, a inventariar, evaluar y clasificar las aguas transfronterizas y las que sean susceptibles de alteración recíproca, en función de su estado de calidad, los usos actuales y potenciales y los intereses bajo el punto de vista de conservación de la naturaleza⁴², así como a definir objetivos o normas de calidad para estas aguas en los términos del Derecho comunitario. Asimismo, a través de la coordinación de planes de gestión y programas de medidas, las Partes adoptarán las acciones adecuadas para prevenir la degradación de las aguas superficiales y subterráneas y mejorar su calidad con vistas a alcanzar su buen estado. Igualmente, las Partes deberán coordinar los procedimientos para la prevención y el control de la contaminación producida por las emisiones puntuales y difusas y adoptar, en su territorio, las medidas de protección de las aguas transfronterizas necesarias -de acuerdo con el Derecho comunitario-, en particular, a través de la fijación de valores límite de emisión y objetivos de calidad del medio receptor.

En lo relativo al segundo, el Convenio incorpora un reconocimiento mutuo del derecho al aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas hispano-lusas -de acuerdo con la unidad de las mismas- y el deber de su protección, así como el de aplicar en su territorio las medidas tendentes a prevenir, eliminar, mitigar y controlar los impactos transfronterizos. Asimismo, impone una obligación de definir para cada cuenca hidrográfica "el régimen de caudales necesarios para garantizar el buen estado de las aguas y los usos actuales y previsibles y el respeto al régimen vigente en los Convenios de 1964 y 1968"⁴³, previsión de extraordinaria importancia para asegurar los aprovechamientos que se localizan aguas abajo, en Portugal y que, a su vez, condiciona los ubicados aguas arriba⁴⁴.

I.1.3. El Derecho internacional del medio ambiente como marco último en el cual debe situarse la problemática de los vertidos

A partir de la breve aproximación realizada al ordenamiento internacional, ha podido constatarse la atención creciente que la problemática de la contaminación de las aguas continentales, en la que se encuadran los vertidos, está ocupando en el plano internacional. Esta parcela ambiental no ha escapado a la línea de globalización y concienciación universal que en torno a los problemas ambientales se ha desarrollado a nivel internacional⁴⁵ y que ha acabado por consolidar un auténtico Derecho internacional del medio ambiente. En el momento actual, las consideraciones de la calidad de los recursos y la preservación del medio constituyen una de las mayores exigencias del contexto internacional⁴⁶, a la que no son ajenos los recursos hídricos.

⁴¹DELGADO PIQUERAS, F., "La gestión...", *cit.*, p. 25.

⁴²Cuando proceda, a esta aguas se le atribuirá un estatuto de protección especial y se definirán los objetivos de protección para las mismas.

⁴³Art. 16.1 Convenio de Albufeira. La fijación del régimen se caudales deberá ser fijada por las Partes en el seno de la Comisión, pero mientras no se efectúe esta determinación, serán de aplicación los recogidos en el Protocolo Adicional de este Convenio (art. 16.4).

⁴⁴DELGADO PIQUERAS, F., "La gestión...", *cit.*, p. 26.

⁴⁵SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, p. 93.

⁴⁶Libro Blanco del Agua en España, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, 1998, p. 691.

Por lo tanto, la problemática de los vertidos debe situarse en este contexto internacional, en el cual se han plasmado importantes valores ambientales en relación con la calidad de las aguas y en el cual, sin perjuicio de la existencia de otros instrumentos no vinculantes o de *soft law*, han visto la luz importantes normas jurídicas de carácter imperativo, que habrán de tener una influencia decisiva en esta materia.

Por ello, es obligado encuadrar, en último término, los vertidos en el marco de las previsiones generales contenidas en el ordenamiento internacional que, a pesar de sus carencias⁴⁷, paulatinamente ha ido introduciendo una perspectiva ambiental en la ordenación de las aguas. No ocultamos, sin embargo, sin perder de vista esta afirmación y sus consecuencias, la mayor incidencia que en la ordenación jurídica de los vertidos ha tenido un ordenamiento, también supranacional, pero en un ámbito territorial mucho más limitado y cercano, como es el Derecho comunitario. A él vamos a dedicar una especial atención en el epígrafe siguiente.

I.2. El Derecho comunitario en materia de vertidos: hacia un enfoque ambiental y global en la protección de los recursos hídricos

El estudio del régimen jurídico-administrativo de los vertidos en España tiene un punto de referencia insoslayable en el Derecho comunitario que, como viene siendo habitual en materia ambiental, ha actuado como motor de renovación de nuestra legislación nacional. La preeminencia del Derecho comunitario, puesta de manifiesto en sus peculiares caracteres (aplicabilidad inmediata en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros, eficacia directa y primacía⁴⁸), se ha proyectado sobre nuestro Derecho interno de aguas y ha provocado una sustancial repercusión sobre el mismo, tanto por la modulación de la distribución competencial que opera, como por la incidencia decisiva sobre el Derecho sustantivo. En relación al primer aspecto, debe recordarse que el ingreso de España en las Comunidades Europeas el año 1986 comportó una cesión de competencias tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas a favor de una entidad supranacional⁴⁹. Este desplazamiento ha provocado en materia ambiental, en la medida en que estamos ante una competencia compartida, una situación de concurrencia. Ello se traduce en una combinación de medidas nacionales y comunitarias para hacer frente a la problemática de la contaminación de los recursos hídricos, en tanto que parte integrante del medio ambiente, y,

⁴⁷Sobre la limitada eficacia de la reglamentación internacional en materia de protección del medio ambiente, *vid.* HERRERO DE LA FUENTE, A. A., "Medio ambiente y seguridad. Algunas reflexiones a raíz de la Segunda Cumbre de la Tierra", en *Anuario de Derecho Internacional*, núm. XIII, 1997, pp. 566-571.

⁴⁸Sobre los caracteres del Derecho comunitario *vid.*, entre otros, ISAAC, G., *Manual de Derecho Comunitario General*, 4^a edición, Barcelona, Ariel, 1997 [1985], pp. 189-227; y MANGAS MARTÍN, A., *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, 2^a edición, Madrid, Tecnos, 1987 [1986], pp. 70-126.

⁴⁹La atribución de competencias a esta organización supranacional encontró su fundamento en el art. 93 CE, que prevé la autorización por ley orgánica de la firma de los Tratados por los cuales se atribuyan a una organización supranacional competencias derivadas de la Constitución. Esta originaria atribución competencial se vio reforzada con ocasión del AUE, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 y en vigor desde el 1 de julio de 1987; del TUE, firmado el 7 de febrero de 1992 y en vigor desde el 1 de noviembre de 1993; y del reciente TA, de 2 de octubre de 1997, por el que se modifican el TUE, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados Actos conexos, en vigor desde el 1 de noviembre de 1999.

en particular por lo que aquí nos interesa, a la originada por los vertidos⁵⁰. En relación al segundo aspecto, no puede obviarse el aire renovado que ha imprimido a la regulación nacional de los vertidos la asunción del acervo comunitario, integrado, además de por los Tratados constitutivos, por el Derecho derivado que, en este ámbito, ha sido ciertamente abundante desde la adopción de las primeras medidas comunitarias a principios de los años setenta. Para ello, ha sido necesario incorporar a nuestro ordenamiento las Directivas reguladoras de los vertidos⁵¹, lo que ha conllevado un notorio esfuerzo de acomodación para salvar los obstáculos con los que nuestro país se enfrentaba a la hora de alinear su ordenamiento con el comunitario. Tal como se había anticipado desde la doctrina, el ordenamiento ambiental español habría de rejuvenecerse sustancialmente para homologarse con el comunitario⁵². Y esto es lo que ha sucedido precisamente en la materia objeto de este estudio, donde la normativa comunitaria ha ejercido un papel director sobre la evolución del derecho español. De ahí que la legislación comunitaria reguladora de los vertidos resulte un referente indiscutible.

Estas circunstancias justifican la consagración de este apartado a la realización de un examen detallado de la normativa comunitaria en materia de vertidos. Para ello, en primer lugar, veremos cómo la protección de las aguas se incardina en la política comunitaria de protección del medio ambiente y analizaremos la competencia de la Comunidad Europea en esta materia (apartado I.2.1). En segundo lugar, nos adentraremos en el estudio de la estrategia comunitaria de protección de la calidad de las aguas frente a la contaminación originada por vertidos (apartado I.2.2). Finalmente, realizaremos un balance de la andadura comunitaria en este ámbito y de las perspectivas que ofrece en los próximos años (apartado I.2.3).

I.2.1. La política comunitaria de protección del medio ambiente como obligado marco de referencia: la inserción de la protección de las aguas en la política ambiental

⁵⁰Así lo ha puesto de manifiesto la propia Comisión de las Comunidades Europeas en su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *La política de aguas de la Comunidad Europea* [COM (96) 59 final, Bruselas, 21 de febrero de 1996], p. 9.

⁵¹Como señala LÓPEZ RAMÓN, F., "La política del medio ambiente de la Comunidad Europea y su incidencia en el Derecho español", en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., MUÑOZ MACHADO, S. y GONZÁLEZ CAMPOS, J. (dirs.), *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, tomo III, Madrid, Civitas, 1986, p. 541, la integración de la normativa comunitaria sobre el medio ambiente en el ordenamiento jurídico español no ha supuesto el desplazamiento automático de las regulaciones nacionales vigentes y ello por dos razones esenciales: desde un punto de vista material, no debe desconocerse que las normas ambientales comunitarias no contienen un tratamiento sistemático y completo de la protección de los recursos naturales, limitándose a tratar algunos aspectos especialmente importantes. Desde un punto de vista formal, el no desplazamiento automático de las regulaciones españolas deriva del predominante uso comunitario de las directivas para ordenar el medio ambiente, con la consiguiente necesidad de normas estatales que incorporen expresamente al ordenamiento español tales directivas.

⁵²Vid. en este sentido MARTÍN MATEO, R., "La legislación española y la prevista adhesión a la CEE", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 43, 1984, pp. 513 y ss. Por su parte, FUENTES BODELÓN, F., "Repercusiones en el derecho ambiental español del ingreso de España en la CEE", en *Documentación Administrativa*, núm. 190, 1981, se ha expresado en los términos siguientes: "no cabe duda que la política comunitaria incidirá sobre todo en los aspectos sustantivos del Derecho Ambiental, aportando, independientemente de su obligatoriedad, una concepción global, sistemática y dinámica sobre el tratamiento de los problemas ambientales" (p. 184).

Al analizar la intervención comunitaria en una determinada materia, como las aguas y, en particular, los vertidos, resulta del todo necesario hacer una mención previa a la política y la competencia de la Comunidad Europea que justifican y dan cobertura a dicha actuación. Por ello, nos detenemos brevemente en el examen de la política y la competencia comunitarias en materia de medio ambiente, en las que se inserta la intervención sobre los vertidos (apartados I.2.1.1. y I.2.1.2, respectivamente).

I.2.1.1. La política comunitaria de protección del medio ambiente

No puede obviarse el protagonismo que el medio ambiente, su protección y conservación ha ido adquiriendo en el Derecho comunitario. Pese a la no inclusión entre las materias reguladas en el Tratado de la entonces Comunidad Económica Europea y la no atribución de competencias específicas para intervenir en las cuestiones relacionadas con la protección ambiental, los temas ambientales han ocupado, ya desde los años setenta, un lugar de primer orden en la agenda europea. Son muchos, sin embargo, los obstáculos que han debido superarse hasta la consolidación definitiva de la intervención comunitaria en este ámbito como elemento imprescindible en el proceso de integración europea. A continuación nos referiremos brevemente a la configuración actual de la política ambiental en el TCE, tras las últimas reformas del mismo⁵³. Este análisis cobra una importancia fundamental en

⁵³En este epígrafe únicamente hacemos una breve referencia a los aspectos esenciales de la política ambiental comunitaria. Para un análisis de mayor extensión y profundidad de la misma y de su evolución nos remitimos a los ya numerosos estudios existentes sobre esta materia. *Vid.*, entre otros, ALONSO GARCÍA, C., "La política medioambiental comunitaria y el significado de la aprobación del Tratado de la Unión Europea para la misma", en *Revista de Administración Pública*, núm. 140, 1996, pp. 335-355; ALONSO GARCÍA, E., *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea*, vol. I, *El marco constitucional de la política comunitaria de medio ambiente. Aplicación de la legislación ambiental comunitaria*, y vol. II, *El contenido sustantivo de la Legislación Comunitaria de Medio Ambiente*, Madrid, Civitas, 1993; CASTILLO DAUDÍ, M. y JUSTE RUIZ, J., "La política de medio ambiente de la Comunidad Europea", capítulo IX del libro del profesor José JUSTE RUIZ, *Derecho internacional del medio ambiente*, Madrid, McGraw-Hill, 1999, pp. 427-479; DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M., "Aspectos jurídicos de la protección del medio ambiente en la Comunidad Europea y, en especial, la contribución de su Tribunal de Justicia", en RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. (dirs.), *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Madrid, Civitas, 1993, pp. 1003-1026; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "La política ambiental comunitaria en el Tratado de la Unión Europea", en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 12, 1994, pp. 73-115; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "La política ambiental de la Unión Europea en el proceso de revisión del Tratado de Maastricht", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 153, 1997, pp. 73-91; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "Evolución y regulación actual de la política ambiental comunitaria", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 153, 1997, pp. 93-119; GARCÍA URETA, A., "La protección del medio ambiente a la luz del Tratado de la Unión Europea", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34, 1992, pp. 85-121; GARCÍA-VALDECASAS y FERNÁNDEZ, R., "La protección del medio ambiente y el ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea: la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo", en RUIZ-RICO RUIZ, G. (coord.), *La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, Jaén, Universidad de Jaén, 1995, pp. 57-79; KRAMER, L., *Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea*, traducción realizada por los profesores Luciano PAREJO ALFONSO y Ángel Manuel MORENO MOLINA, Instituto "Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente" de la Universidad Carlos III, Madrid, Marcial Pons, 1999; LONDON, C., "Droit communautaire de l'environnement", en *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, núm. 30 (2), 1994, pp. 291-325; LÓPEZ RAMÓN, F., "Caracteres del Derecho comunitario europeo ambiental", en *Revista de Administración Pública*, núm. 142, 1997, pp. 53-74; LÓPEZ RAMÓN, F., "La política de medio ambiente...", en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., MUÑOZ MACHADO, S., y GONZÁLEZ CAMPOS, J., (dirs.), "Tratado de Derecho Comunitario Europeo", tomo III, *cit.*, pp. 488-533; MARIÑO MENÉNDEZ, F., "La configuración progresiva de la política medioambiental comunitaria", en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, núm. 3, 1993, pp. 799-836; MARTÍN MATEO, R., "Bases y características del Derecho ambiental

la medida en que es precisamente la política ambiental el marco en el que se ha desenvuelto la intervención comunitaria sobre protección de las aguas y, en particular, por lo que aquí nos interesa, sobre los vertidos de sustancias peligrosas en el medio acuático.

A. La política ambiental como política comunitaria: la consolidación progresiva de la política ambiental en la Comunidad Europea

Si bien la ausencia de mención expresa a la materia ambiental en los Tratados constitutivos no impidió la intervención comunitaria en este ámbito, anclada en las habilitaciones proporcionadas por los entonces arts. 100 y 235 TCEE (actuales arts. 94 y 308 TCE)⁵⁴, no será hasta el AUE cuando adquiera carta de naturaleza la política ambiental comunitaria⁵⁵. La inclusión en la parte tercera del Tratado de un Título VII, dedicado al medio ambiente (los entonces arts. 130 R, 130 S y 130 T TCEE -actuales arts. 174, 175 y 176 TCE-),

comunitario", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 153, 1997, pp. 7-14; MONTESINOS DEL VALLE, M. y RODRÍGUEZ DE SANCHO, M. J., "Unión Europea y Medio Ambiente", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 131, 1995, pp. 59-90; ORTÚZAR ANDECHAGA, L., "El medio ambiente en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea: aspectos jurídicos", en *Noticias CEE*, núm. 53, 1989, pp. 79-111; PAREJO ALFONSO, L. y KRAMER, L. (dirs.), *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, Madrid, McGraw-Hill, 1996; PÉREZ MORENO, A., "Las bases de un Derecho ambiental europeo", en *Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasi*, Madrid, Civitas, 1989, pp. 1005-1017; y RIECHENBERG, K., "Perspectivas de la política comunitaria en materia de medio ambiente con el advenimiento del Mercado Único Europeo y en particular, el problema de la no uniformidad de los standards medioambientales en los países miembros de la Comunidad Europea", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 30, 1991, pp. 183-209.

⁵⁴El art. 100 del entonces TCEE (actual art. 94 TCE) preveía que "El Consejo adoptará por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común" y el 235 que "Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes". El TJCE consideró válida la utilización de estas habilitaciones para la armonización de las reglas nacionales en el sector del medio ambiente, señalando que el medio ambiente constituye uno de los objetivos de la Comunidad. *Vid.*, por ejemplo, las Sentencias de 18 de marzo de 1980, *Comisión/Italia* (asunto 91/1979, Rec. 1980, p. 1099; y asunto 92/1979, Rec. 1980, p. 1115) y de 7 de febrero de 1985, *Procureur de la Republique/la Association de Defense des Bruleur d'huilles usagées* (asunto 240/83, Rec. 1985, p. 531).

⁵⁵Las causas que principalmente contribuyeron a la inclusión, consolidación y progresiva expansión de una política medioambiental dentro del ámbito comunitario podrían esquematizarse de la forma siguiente:

- La necesidad de homogeneizar los derechos internos de los Estados miembros en esta materia para evitar distorsiones y barreras técnicas, así como favorecer el funcionamiento del mercado común.
- La necesidad de que el objetivo de desarrollo económico se base en una utilización racional de los recursos naturales, ya que éstos no sólo constituyen la base, sino también el límite a las actividades económicas.
- La concepción de la política de medio ambiente como política de infraestructuras a largo plazo que se ha de mantener, por encima de las acciones coyunturales, en la medida en que tiende a salvaguardar las potencialidades del futuro, evitando la contaminación de los recursos naturales.
- El carácter transfronterizo de muchos problemas ambientales, ya sean cualitativos (contaminación transfronteriza) o cuantitativos (utilización de recursos compartidos internacionalmente).
- Entre los objetivos de la Comunidad se encuentra la mejora continua del nivel de vida, en el cual se incluye el medio ambiente.

Vid. FUENTES BODELÓN, F., "El medio ambiente en la CEE: incidencia en la legislación española", en *Noticias CEE*, 1986, núm. 14, pp. 25-33; del mismo autor "La aplicación de la normativa comunitaria en materia de medio ambiente: balance y perspectivas", en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 1, p. 9; y GARCÍA-VALDECASAS y FERNÁNDEZ, R., "La protección del medio ambiente...", en RUIZ-RICO RUIZ, G. (coord.), "La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español", *cit.*, pp. 61-62.

significó la constitucionalización de una realidad jurídica y fáctica previa, dotándola de una base jurídica indiscutible y de unos perfiles más concretos⁵⁶. Las sucesivas modificaciones introducidas por el TUE y el TA habrían de contribuir a esta escalada progresiva del protagonismo de la actuación de protección ambiental en el seno de la Comunidad Europea. Tal y como pone de manifiesto PAREJO ALFONSO, si el AUE supuso, en esencia, la ampliación de la competencia comunitaria al medio ambiente, el TUE *"representa la plena incorporación -al máximo nivel jurídico- de la perspectiva y la dimensión medioambientales a la integración europea"*⁵⁷. La elevación del medio ambiente a la parte inicial del Tratado, mediante su configuración como objetivo comunitario⁵⁸ y la mención expresa a una política en el ámbito del medio ambiente en el marco de las acciones comunitarias, como uno de los instrumentos para alcanzar los objetivos previamente establecidos en el art. 2 TCE (art. 3.k -actual 3.l- TCE), además de otras modificaciones significativas en los arts. 130 R y 130 S (actuales 174 y 175) TCE, supondrían un empuje decisivo a la protección ambiental -formalizada ya como "política" comunitaria-, así como su constitucionalización definitiva. La culminación de este proceso se ha producido tras la reforma introducida por el TA⁵⁹. En la actualidad, el art. 2 TCE ha renovado los objetivos de la Comunidad, recogiéndose entre ellos "un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad (...) un crecimiento sostenible y no inflacionista (...) un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida (...) y la solidaridad entre los Estados miembros". Por vez primera, se incluye la mención al "desarrollo sostenible", que aparece como objetivo comunitario, al mismo nivel normativo que los restantes objetivos previstos, incluidos los de carácter económico y social⁶⁰. Para alcanzar estos fines, el art. 3 TCE, en su apartado 1), en los mismos términos que ya se recogía en el anterior art. 3.k), prevé la existencia de una política en el ámbito del medio ambiente. Como novedad, señalamos la inclusión, como un principio general de la

⁵⁶PAREJO ALFONSO, L., "Origen y desarrollo del Derecho medioambiental en el ordenamiento comunitario europeo", en PAREJO ALFONSO, L. y KRAMER, L. (dirs.), "Derecho medioambiental de la Unión Europea", *cit.*, p. 48. En sentido similar, MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, Madrid, Trivium, 1991, pp. 450-451.

⁵⁷PAREJO ALFONSO, L., "Origen y desarrollo...", en PAREJO ALFONSO, L. y KRAMER, L. (dirs.), "Derecho medioambiental de la Unión Europea", *cit.*, p. 51.

⁵⁸El art. 2 TCE, después de las modificaciones incorporadas por el TUE, establecía que la Comunidad tenía como misión "promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los arts. 3 y 3A, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente (...) la elevación del nivel y de la calidad de vida (...)".

⁵⁹Sobre las modificaciones introducidas por el TA en materia ambiental *vid.* CASTILLO DAUDÍ, M. y JUSTE RUIZ, J., "La actualización de la política de Medio Ambiente por el Tratado de Amsterdam", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 186, 2000, pp. 141-154; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "La política medioambiental de la Unión Europea en el Tratado de Amsterdam y en la Revisión del Quinto Programa de Medio Ambiente: La futura política ambiental comunitaria", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 190, 2000, pp. 47-81; GEERT VAN CALSTER, L. M. y DEKETELAERE, K., "Amsterdam, the Intergovernmental Conference and Greening the EU Treaty", en *European Environmental Law Review*, vol. 7, núm. 1, 1998, pp. 12-25; y GOSALBO BONO, R., "Les politiques et actions communautaires", en *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, núm. 33 (4), 1997, pp. 786-792.

⁶⁰FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "La política medioambiental...", *cit.*, p. 76.

Comunidad, de la integración de las exigencias de la protección del medio ambiente en la definición y realización de las otras políticas comunitarias⁶¹. No constituye, sin embargo una previsión absolutamente innovadora, ya que esta integración se recogía anteriormente en el art. 130 R (actual 174) TCE como uno de los principios de actuación en materia ambiental. Si lo es, en cambio, la nueva ubicación, que dota a este principio de una proyección más general, al ser aplicable a todas las actuaciones de la Comunidad y vinculante para todos los órganos e instituciones⁶².

La política ambiental es objeto de una regulación más detallada en el Título XIX (arts. 174 a 176 -ex 130 R a 130 T- TCE). El art. 174 (ex 130 R) TCE, en su apartado primero, recoge como objetivos de la política ambiental, que condicionarán la extensión de la competencia comunitaria, "la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; la utilización prudente y racional de los recursos naturales; y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente". En su apartado segundo, enuncia los principios en los que deberá basarse la actuación comunitaria en este ámbito, para alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Estos principios, que condicionarán la actuación comunitaria en este ámbito, así como la elección de los instrumentos a utilizar, son los de cautela y de acción preventiva, el de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y el de quien contamina paga⁶³. Por último, el apartado tercero señala las condiciones a tener en cuenta en la elaboración de la política ambiental: 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.

Por su parte, los arts. 175 y 176 (ex 130 S y 130 T) TCE hacen referencia, respectivamente, a las acciones y medidas que la Comunidad Europea podrá seguir para la realización de los objetivos fijados en el art. 174 (ex 130 R) TCE, así como a los procedimientos de toma de decisiones, y a las medidas de mayor protección que podrán adoptar los Estados. A estos preceptos nos referiremos más adelante, al hilo del análisis de la competencia comunitaria en materia ambiental.

B. La protección de las aguas como parte integrante de la política ambiental

Como hemos visto, el Título XIX (ex Título XVI) TCE, que lleva por título "Medio Ambiente", dedica a la regulación de esta materia los arts. 174, 175 y 176 (ex 130 R, 130 S y 130 T) TCE. Sin embargo, ninguno de estos preceptos ni otros que también se refieren al medio ambiente [arts. 2, 3.1 (ex 3.k), 6.(ex 3C), 95 (ex 100A) y 161 (ex 130 D) TCE] definen esta expresión. A pesar de ello, del contenido de los arts. 174 y 175 (ex 130 R y 130

⁶¹El art. 6 (ex 3C) TCE prevé que "Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el art. 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible".

⁶²En este sentido CASTILLO DAUDÍ, M. y JUSTE RUIZ, J., "La actualización...", *cit.*, p. 146.

⁶³*Vid.* un análisis de estos principios en el capítulo I, apartado I.1.3, de la tercera parte de este trabajo.

S) TCE se desprende claramente la inclusión de las aguas en el medio ambiente⁶⁴. Por una parte, se configura como objetivo de la política ambiental comunitaria de "la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente" y "la utilización prudente y racional de los recursos naturales". Si bien existen múltiples definiciones, más o menos extensas, del concepto de medio ambiente, hay consenso a la hora de situar las aguas como parte integrante del mismo. No cabe duda, además, de la consideración de las aguas como recurso natural, motivo por el cual, su utilización prudente y racional se erige en objetivo comunitario. Por otra parte, no podemos olvidar la mención expresa que el art. 175.2 (*ex 130 S.2*) TCE realiza a las medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos. La confluencia de todas estas previsiones llevan, inequívocamente, a considerar la protección de las aguas como parte integrante de la política ambiental.

De la inclusión de las aguas en la expresión "medio ambiente" se deriva su inserción en la política ambiental. La protección de las aguas es uno de los ámbitos más tempranamente abordados por la política comunitaria ambiental. Así lo corroboran los distintos Programas de acción comunitarios sobre medio ambiente aprobados hasta la fecha⁶⁵. Ya desde el I Programa⁶⁶, la protección de la calidad de las aguas se erigió en objetivo prioritario de la actuación de la Comunidad Europea que justificó, en los años 70, la aprobación de los primeros instrumentos normativos. Esta preocupación por la calidad de las aguas ha tenido continuidad en los Programas sucesivos⁶⁷. Así lo demuestra la elección de la gestión de los

⁶⁴Así lo pone de relieve KRAMER, L., "Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea", *cit.*, p. 76.

⁶⁵A pesar de no tener carácter vinculante, no podemos dejar de mencionar la importancia que estos instrumentos han tenido para la gestación del Derecho comunitario ambiental. Así lo pone de manifiesto ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, *cit.*, quien señala que a pesar de la ausencia de fuerza normativa alguna, contienen datos relevantes en la interpretación de las normas, teniendo para el jurista "*el valor esencial de un antecedente legislativo especialmente legítimo, resultando un instrumento imprescindible para el estudio racionalizado de la norma comunitaria de derecho derivado*" (p. 17). Sobre los Programas comunitarios de acción sobre medio ambiente, en general, *vid.* ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, *cit.*, pp. 17-20; FERNANDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "La política ambiental comunitaria: especial referencia a los programas de acción", en *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 12, 1985, pp. 723-751; y ESTELLA DE NORIEGA, A., "El imparable desarrollo de la intervención de la Unión Europea en materia medioambiental", en *Gestión ambiental*, núm. 3, 1999, pp. 1-9.

⁶⁶Aprobado mediante Declaración del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 22 de noviembre de 1973 (DOCE C núm. 112, de 20 de diciembre de 1973).

⁶⁷El II Programa de acción (1977-1981), aprobado mediante Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 17 de mayo de 1977 (DOCE C núm. 139, de 13 de junio de 1977), dedica su capítulo II a la prevención y reducción de la contaminación de las aguas dulces y marítimas. El III Programa de acción (1982-1986), aprobado mediante Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 7 de febrero de 1983 (DOCE C núm. 46, de 17 de febrero de 1983), en su capítulo III ("Prevención y reducción de la contaminación y de la nocividad en los diferentes medios"), dedica los apartados 16 a 20 a las aguas dulces y marinas y plantea como áreas principales de actividad en esta materia la lucha contra la contaminación de las aguas por sustancias peligrosas, el control de la contaminación por los vertidos de hidrocarburos y la vigilancia y control con vistas a la mejora de la calidad de las aguas y de la reducción de la contaminación. Asimismo, en el capítulo IV ("La protección y la gestión racional del espacio del medio y de los recursos naturales"), el apartado 28 aborda la gestión racional de los recursos hídricos. El IV Programa de acción (1987-1992), aprobado mediante Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 19 de octubre de 1987, relativa a la

recursos hídricos como tema o área ecológica de actuación privilegiada -junto con el cambio climático, la acidificación, la protección de la naturaleza y de la biodiversidad, el medio ambiente urbano, las zonas costeras y la gestión de los residuos- en el V Programa⁶⁸ y el énfasis que realiza en el uso sostenible y el mantenimiento de la calidad de los recursos hídricos la Propuesta de VI Programa presentada por la Comisión⁶⁹. Y así lo ponen de relieve también las diferentes Directivas (alrededor de veinte) sobre distintos aspectos de la calidad de las aguas que, con el objeto de lograr los objetivos marcados en los programas comunitarios, han intentado, a través de la incorporación de técnicas de diverso signo, afrontar los riesgos derivados de la contaminación de las aguas.

Es frecuente, sin embargo, hallar continuas referencias a la política de aguas de la Comunidad Europea. En puridad, no existe tal política comunitaria. Prueba de ello es la ausencia de toda mención a la misma en el art. 3 TCE que, sin embargo, sí incluye como medio para alcanzar los fines enunciados en el art. 2 TCE, "una política en el ámbito del medio ambiente" (art. 3.1 -ex 3.k- TCE). No existe, pues, una política de aguas europea, sino una política ambiental en la que se abordan determinados aspectos relacionados con la protección de las aguas. No puede obviarse, sin embargo, que, de modo frecuente, en la doctrina⁷⁰ e incluso en los propios textos normativos, hallamos menciones a la política de aguas comunitaria⁷¹. Estas referencias, en todo caso, deben entenderse a las aguas como parte integrante de la política ambiental. En este sentido deben comprenderse también las referencias que a lo largo de este trabajo puedan realizarse a la política comunitaria de aguas.

I.2.1.2. La competencia de la Comunidad Europea en materia ambiental

continuación y aplicación de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (DOCE C núm. 328, de 7 de diciembre de 1987), también dedica el apartado 2 de su capítulo 4 a la actuación en materia de agua dulce y agua de mar.

⁶⁸V Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, aprobado mediante Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 1 de febrero de 1993 (DOCE C núm. 138, de 17 de mayo de 1993).

⁶⁹Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente *"Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos" -VI Programa de medio ambiente- Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Programa Comunitario de Acción en materia de Medio Ambiente para 2001-2010* [2001/0029 (COD). COM (2001) 31 final. Bruselas, 24 de enero de 2001]. En esta Propuesta la Comisión, partiendo de la afección a la salud humana de los problemas medioambientales vinculados a la contaminación del agua y el aire, las sustancias químicas peligrosas y el ruido, plantea la necesidad de una estrategia holística y global sobre medio ambiente y salud centrada en el principio de cautela y la prevención de riesgos. Para ello, en materia de aguas fija como objetivo "alcanzar unos niveles de calidad del agua que no den lugar a repercusiones ni riesgos inaceptables para la salud de las personas y el medio ambiente, y hacer lo necesario para que el ritmo de explotación de los recursos hídricos sea sostenible a largo plazo" (apartado 5.6).

⁷⁰Por ejemplo, se refiere a la política comunitaria de aguas FANLO LORAS, A., "La evolución del Derecho comunitario europeo sobre el agua", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Madrid, Civitas, 1998, p. 175.

⁷¹Sirvan a modo de ejemplo, la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *La política de aguas de la Comunidad Europea*, cit.; y la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

Una vez situada la protección de las aguas en la política ambiental, conviene delimitar la competencia que en materia de medio ambiente corresponde a la Comunidad Europea. Para ello, debemos tener presente el sistema comunitario de atribución de competencias⁷². La Comunidad Europea únicamente dispone de una competencia de atribución, de manera que sus actividades sólo pueden y deben desplegarse en un número de campos limitativamente determinados por los Tratados⁷³. No existe, sin embargo, en el TCE un listado de materias, a modo de lo que sucede en la CE o en otras Constituciones federales, sino que la atribución de competencias se hace desde una perspectiva funcionalista, en función de los objetivos a alcanzar, las acciones a realizar o las funciones a cumplir⁷⁴. De ahí las dificultades para delimitar las competencias comunitarias y estatales. Partiendo de estos datos, a continuación veremos cuál es el fundamento y la extensión de la competencia comunitaria sobre protección del medio ambiente. Por último, nos referiremos a la intervención comunitaria en materia de aguas.

A. El fundamento de la competencia comunitaria sobre protección del medio ambiente: el problema de la base jurídica

En la actualidad, el fundamento de la competencia comunitaria sobre protección del medio ambiente se encuentra en el art. 175 (ex 130 S) TCE⁷⁵. El apartado primero de este precepto

⁷²El principio de atribución de competencias se recoge en el art. 5, párrafo primero, TCE: "La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna".

⁷³ISAAC, G., "Manual de Derecho comunitario general", *cit.*, p. 47.

⁷⁴ISAAC, G., "Manual de Derecho comunitario general", *cit.*, p. 48.

⁷⁵La base jurídica de la actuación comunitaria sobre protección del medio ambiente, además de constituir una cuestión compleja y controvertida, constituye uno de los temas que mayores cambios ha experimentado en los últimos años, a raíz de las sucesivas reformas del TCE. Hasta llegar a la situación actual, ha pasado por tres fases claramente diferenciables:

-En un primer momento, la inexistencia de una referencia expresa al medio ambiente en el TCEE no fue obstáculo para la adopción de medidas comunitarias en el ámbito de la protección del medio ambiente. Así, las primeras medidas comunitarias ambientales se justificaron en el funcionamiento del mercado común y se adoptaron bajo el ropaje proporcionado por los entonces arts. 100 y 235 TCEE (actuales 94 y 308 TCE).

-Tras la reforma introducida por el AUE, el art. 130 S TCEE (actual 174 TCE) permitía la adopción de medidas comunitarias para alcanzar los objetivos de protección ambiental marcados en el art. 130 R TCEE (actual 174 TCE), exigiéndose la unanimidad en el seno del Consejo y la previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social (el recurso a la unanimidad es un claro reflejo del temor de ciertos Estados miembros por la posible repercusión de la política ambiental en los diversos sectores industriales y los costes que la misma comportaría. Este precepto permitía, sin embargo, al Consejo, decidir por unanimidad las cuestiones que podría aprobar por mayoría cualificada). Paralelamente, el art. 100 A TCEE (actual 95 TCE) permitía la aprobación por el Consejo, por mayoría cualificada, en cooperación con el Parlamento Europeo, de directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, que deberían basarse en un nivel de protección elevado. Tras la entrada en vigor del AUE se plantea la disyuntiva de si, para adoptar una medida de protección ambiental, el Consejo ha de basarse en el art. 100 A TCEE (actual 95 TCE) o en el art. 130 S TCEE (actual 175 TCE), con las distintas mayorías que se precisan en cada caso -mayoría cualificada en el primer caso y unanimidad en el segundo, excepto que el Consejo, por unanimidad, haya determinado que una cuestión sea regulada por mayoría cualificada- y con la diferente naturaleza de la intervención del Parlamento Europeo -cooperación en el caso del art. 100 A TCEE y simple consulta en relación al art. 130 S TCEE-.

-Con posterioridad a las modificaciones incorporadas por el TUE, desaparece en el Tratado, la exigencia de unanimidad con carácter general para la adopción de medidas de protección ambiental en el seno del art. 130 S (actual 175) TCE, reservándose únicamente para materias tasadas (disposiciones de carácter fiscal, medidas de ordenación territorial, medidas que afecten a la energía y las atinentes a la gestión de los recursos hídricos).

prevé que el Consejo, con arreglo al procedimiento de codecisión⁷⁶ y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, decidirá las acciones que deba emprender la Comunidad para la realización de los objetivos de protección ambiental fijados en el art. 174 (ex 130 R) TCE⁷⁷. Como excepción, el apartado segundo de este mismo precepto exige la unanimidad en el seno del Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, para la adopción de disposiciones esencialmente de carácter fiscal; medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo con excepción de la gestión de los residuos y las medidas de carácter general, así como medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos; y medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes

De este modo, el art. 130 S (actual 175) TCE introduce el procedimiento de cooperación con el Parlamento Europeo, con la consiguiente incorporación de la mayoría cualificada, para la decisión por el Consejo de las acciones que la Comunidad emprenda en materia ambiental. Por otra parte, para la adopción de los programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios que hayan de alcanzarse, deberá seguirse el procedimiento de codecisión. Por lo que respecta al art. 100 A (actual 95) TCE, la modificación del TUE consiste en la sustitución del anterior procedimiento de cooperación con el de codecisión entre Consejo y Parlamento Europeo. Después del TUE, la elección de la base jurídica para la adopción de medidas en materia ambiental, desaparecida ya la exigencia de unanimidad con carácter general en el art. 130 S (actual 95) TCE, supone la contraposición entre dos formas de participación del Parlamento Europeo que igualmente reflejan el principio democrático, aunque con diferente intensidad -procedimiento de cooperación en el art. 130 S (actual 175) TCE, procedimiento de codecisión en el art. 100 A (actual 95) TCE-. Como ha puesto de manifiesto BRAVO-FERRER DELGADO, M., "La determinación de la base jurídica en el derecho comunitario del medio ambiente", en *Gaceta Jurídica de la CE*, núm. 133, serie B-92, marzo 1994, p. 13, aunque el problema no se plantease con tanta intensidad como durante la vigencia del Acta Única Europea, no significa que no existiese una dura pugna por la base jurídica a aplicar respecto de cada acción comunitaria en materia de medio ambiente. Entre los procedimientos de cooperación y de codecisión existen sensibles diferencias y si es lógico que el Parlamento luche en defensa de sus prerrogativas, también lo será que determinados Estados miembros prefieran que sea el Consejo el que retenga la decisión definitiva -por unanimidad- sin necesidad de conciliarse con el Parlamento.

Tras el AUE y el TUE, la principal cuestión que se ha planteado en torno al fundamento de la competencia comunitaria sobre protección del medio ambiente, ha sido el deslinde entre las medidas específicas de protección ambiental, adoptadas sobre la base del art. 130 S (actual 175) TCE, y las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de protección del medio ambiente que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior. Esta disyuntiva, como hemos apuntado, tiene consecuencias competenciales y procedimentales. En esta labor de deslinde ha sido fundamental el papel de la jurisprudencia del TJCE que ha venido manteniendo el criterio de atender, para deslindar los respectivos ámbitos de actuación de los arts. 130 S (actual 175) TCE y 100 A (actual 95) TCE, a la finalidad preponderante de la medida a adoptar. Si dicha finalidad es la protección directa del medio ambiente, la base jurídica a aplicar será la proporcionada por el art. 130 S (actual 175) TCE. Si por el contrario, la finalidad preponderante es el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior, el apoyo deberá buscarse en el art. 100 A (actual 95) TCE. De este modo, el TJCE ha considerado que la base jurídica para la adopción de una Directiva sobre residuos de la industria de dióxido de titanio, debe ser el art. 100 A (actual 95) TCE [Sentencia de 11 de junio de 1991, *Comisión contra Consejo* (asunto C-300/89, Rec. 1991, p. I-2867)]. En cambio, ha interpretado que la aprobación de una reglamento relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea, debe basarse en el art. 130 S [Sentencia de 28 de junio de 1994, *Parlamento Europeo contra Consejo* (asunto C-187/93, Rec. 1994, p. I-2857)]. Sobre esta cuestión, *vid.* GARCÍA URETA, A., "En busca de la línea divisoria entre los arts. 100 A y 130 S del Tratado CE. Reflexiones a la luz de los asuntos C-300/89, C-155/91 y C-187/93", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 41, 1995, pp. 607-631.

⁷⁶*Vid.* art. 251 (ex 189 B) TCE, que regula el procedimiento de codecisión.

⁷⁷El apartado tercero del art. 175 (ex 130 S) TCE exige también el procedimiento de codecisión para la aprobación de los programas de acción de carácter general en materia ambiental.

de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético⁷⁸. Así pues, salvo en aquellas materias en las que se impone la unanimidad, con carácter general, la adopción de medidas que tengan como objeto directo la protección ambiental hallará su base en el apartado primero del art. 175 (*ex 130 S*) TCE, adoptándose, en consecuencia, mediante mayoría cualificada en el seno del Consejo. Ello no obstante, el TCE, como consecuencia del reconocimiento de la integración de las exigencias de la protección del medio ambiente en la definición y en la realización de las demás políticas comunitarias, proporciona otras bases jurídicas que pueden servir de apoyo para la adopción de actos en materia de medio ambiente. Nos referimos a aquellas medidas que, aunque inscritas en otras políticas comunitarias, contribuyen a la protección del medio ambiente. Destacamos, en especial, el art. 95 (*ex 100 A*) TCE⁷⁹. Este precepto permite que el Consejo, con arreglo al procedimiento de codecisión, pueda adoptar las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materias que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior. Se abre, pues, una doble posibilidad para fundamentar las medidas de protección del medio ambiente. La elección del fundamento jurídico en que deba basarse el acto comunitario en cuestión dependerá, en todo caso, de cuál sea su finalidad principal o preponderante⁸⁰.

B. La extensión de la competencia comunitaria en materia ambiental: la articulación de las competencias comunitarias y estatales

Dada la inexistencia de un sistema de distribución de competencias materiales entre la Comunidad y los Estados miembros en materia ambiental⁸¹, resulta necesario encontrar criterios que permitan una perfecta articulación de ambos niveles. Desde esta perspectiva LÓPEZ RAMÓN señala que la problemática de las competencias ambientales comunitarias y estatales aparece dominada por los principios de subsidiariedad y de mayor protección⁸².

La subsidiariedad constituye un principio de primer orden, rector de las relaciones entre la Comunidad Europea y los Estados miembros⁸³. La función de este principio es la de

⁷⁸No obstante, el Consejo, por unanimidad, podrá definir las materias mencionadas en este apartado sobre las cuales las decisiones deben ser tomadas por mayoría cualificada.

⁷⁹KRAMER, L., "Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea", *cit.*, pp. 142-155, señala otros preceptos del Tratado CE que pueden servir de base jurídica para la adopción de medidas de protección ambiental: los arts. 37 (*ex 43*) TCE, en el sector de la agricultura; 80 (*ex 84*) TCE, en el sector del transporte; 133 (*ex 113*) TCE, en el sector de la política comercial; y 172 (*ex 130 O*) TCE, en el sector de la investigación.

⁸⁰El TJCE ha establecido que si el examen de un acto comunitario muestra que ésta persigue un doble objetivo o que tiene un componente doble, pudiendo calificarse uno de ellos de principal o preponderante y el otro de accesorio, dicho acto debe fundarse en una sola base jurídica, concretamente la que exige el objetivo o componente principal o preponderante. *Vid.*, entre otras, Sentencias de 23 de febrero de 1999, *Parlamento contra Consejo* (asunto C-42/97, Rec. 1999, p. I-869), apartados 39 y 40 y de 30 de enero de 2001, *España contra Consejo* (asunto C-36/98, Rec. 2001, p. I-779).

⁸¹Así lo pone de relieve LÓPEZ RAMÓN, F., "Caracteres...", *cit.*, p. 63. Señala este autor que "*Ningún elemento ambiental está inicialmente incluido en una determinada esfera de poder, dependiendo el alcance de la política ambiental europea de las decisiones que tomen las instituciones comunitarias, conforme a los procedimientos establecidos y dentro del respeto a los principios aplicables*" (p. 63).

⁸²LÓPEZ RAMÓN, F., "Caracteres...", *cit.*, p. 63.

⁸³El principio de subsidiariedad tuvo una primera previsión expresa -precisamente, en materia ambiental-, en el art. 130 R 4 TCEE, tras la modificación operada por el AUE. Este precepto preveía que en materia

determinar los supuestos en los cuales el ejercicio de una cierta competencia -nótese que el principio de subsidiariedad juega únicamente sobre el ejercicio de las competencias, no sobre la atribución- prevista en el Tratado puede ser ejercida por la Comunidad y sustraída a los Estados miembros. La subsidiariedad limita la intrusión en las competencias estatales, reglamentando la dinámica de las relaciones entre los Estados miembros y la Comunidad en los ámbitos de competencias compartidas, de los cuales el medio ambiente constituye un buen ejemplo. Su funcionalidad es doble: por una parte, puede operar en favor del mantenimiento e incluso de la restitución de competencias a los niveles inferiores, como un principio que permite a los Estados defenderse contra las futuras incursiones comunitarias que se consideran excesivas o intempestivas. Por otra, paralelamente, puede utilizarse para legitimar el aumento previsible de ámbitos de acción de la Comunidad.

En el campo ambiental, en base al principio de subsidiariedad, la actividad de la Comunidad debe limitarse a aquellos supuestos en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser conseguidos de manera suficiente por los Estados miembros y puedan lograrse "mejor" a nivel comunitario. Dos son, pues, los criterios que determinarán la acción comunitaria: el de eficacia (la Comunidad puede lograr mejor el fin perseguido) y el de necesidad (esta acción es necesaria para alcanzar los objetivos comunitarios)⁸⁴. El problema, tal y como señala KRAMER, estriba en determinar qué significa "mejor" -si más efectivo, más justo, más

ambiental la Comunidad actuaría en la medida en que pudiese conseguir los objetivos previstos en mejores condiciones desde el plano comunitario que en el de los Estados miembros, considerados aisladamente. En opinión de VANDERMEERSCH, D., "The Single European Act and the Environmental Policy of the European Economic Community", en *European Law Review*, 1987, p. 422, la introducción del principio de subsidiariedad en el art. 130 R TCEE (actual 174 TCE) representó un paso atrás en el ejercicio de las competencias comunitarias, puesto que, con anterioridad, sobre la base de los arts. 100 y 235 del entonces TCEE (actuales 94 y 308 TCE), la Comunidad prácticamente tenía competencias ilimitadas en materia ambiental, siempre que existiese algún vínculo con el funcionamiento del mercado común. Esta previsión específica en materia ambiental desapareció con la aprobación del TUE, que dio una nueva formulación a este principio en el art. 3B (actual 5) TCE y lo convirtió en un principio general del Derecho comunitario, extendiendo sus efectos a todos los sectores en que la Comunidad Europea no tenía competencia exclusiva. ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", *cit.*, se refiere al principio de subsidiariedad como "uno de los principios básicos de toda la acción comunitaria y, por consiguiente, en piedra de toque del 'federalismo' europeo" (p. 108). En la actualidad, el TCE se refiere al principio de subsidiariedad en su art. 5, en su párrafo segundo: "En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario".

Un estudio completo sobre el principio de subsidiariedad en el ámbito comunitario puede verse en BARNÉS VÁZQUEZ, J., "El principio de subsidiariedad y las regiones europeas. Las Comunidades Autónomas", en BARNÉS VÁZQUEZ, J. (coord.), *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados Miembros*, Madrid, Civitas, pp. 509-596; CARRO MARTÍNEZ, A., "La Unión Europea y el principio de subsidiariedad", en *Revista de Administración Pública* núm. 126, 1991, pp. 217-253; FERNÁNDEZ ESTEBAN, M. L., *El principio de subsidiariedad en el ordenamiento europeo*, Madrid, McGraw-Hill, Madrid, 1996; LENAERTS, K. y YPERSELE, P., "Le principe de subsidiarité et son contexte: étude de l'article 3B du Traité CE", en *Cahiers de Droit Européen*, núms. 1-2, 1994, pp. 3-83; y STROZZI, G., "Le principe de subsidiarité dans la perspective de l'intégration européenne: une énigme et beaucoup d'attentes", en *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, núm. 30 (3), 1994, pp. 373-390.

⁸⁴Elemento complementario de la subsidiariedad es la proporcionalidad entre la acción comunitaria y el objetivo perseguido, de manera que no se exceda de lo necesario. *Vid. Comunicación de la Comisión sobre el principio de subsidiariedad*, de 27 de octubre de 1992 (*Boletín de la Comunidad Europea*, núm. 10, 1992, pp. 122-132).

barato, más eficiente, más cercano al ciudadano o más democrático⁸⁵. No es fácil determinar en abstracto, antes de que una medida concreta entre en vigor, si un objetivo puede ser mejor realizado a nivel nacional que a nivel comunitario, o viceversa⁸⁶. Por otra parte, es necesario entender el sentido de este principio para evitar situaciones de disconformidad absoluta entre las legislaciones estatales o de superposiciones o duplicaciones de las competencias nacional y comunitaria⁸⁷. A esto se añade que en el seno de la Comunidad existen grandes diferencias entre la normativa ambiental de los Estados miembros. Sólo una minoría de ellos tiene una política medioambiental propia, más o menos coherente y consistente. Por esta razón, la alternativa no se encuentra en el hecho de si las medidas para la protección del medio ambiente deben adoptarse en el ámbito comunitario o estatal, sino que suele suceder que si no se fijan a nivel comunitario, únicamente una minoría de Estados las adopta. Por consiguiente, como afirma KRAMER, en este campo, la acción de las instituciones comunitarias es a menudo un instrumento para asegurar que todos los Estados tienen medidas de protección ambiental⁸⁸.

Lo cierto es que, aunque el principio de subsidiariedad no fija una frontera rígida entre las competencias comunitarias y estatales, permite organizar un reparto susceptible de ser alterado con el paso del tiempo, según las circunstancias y las necesidades de los objetivos perseguidos⁸⁹. En el ámbito de la protección ambiental, resulta difícil, sin embargo,

⁸⁵KRAMER, L., "Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea", *cit.*, pp. 104-105.

⁸⁶En el Protocolo anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, incorporado por el TA, se establecen una serie de directrices para determinar cuándo pueden lograrse mejor los objetivos mediante una actuación de la Comunidad. Son los siguientes (disposición quinta):

-El asunto que se considera presenta aspectos transnacionales que no pueden ser regulados satisfactoriamente mediante la actuación de los Estados miembros.

-Las actuaciones de los Estados miembros únicamente, o la ausencia de actuación comunitaria entrañan en conflicto con los requisitos del Tratado (tales como la necesidad de corregir distorsiones de la competencia o evitar restricciones encubiertas del comercio o reforzar la cohesión económica y social), o perjudicarían considerablemente, por algún otro cauce, los intereses de los Estados miembros.

-La actuación comunitaria proporcionará claros beneficios debido a su escala o a sus efectos en comparación con la actuación a nivel de los Estados miembros.

⁸⁷DE CESARIS, A.L., "Le politiche comunitarie in materia di ambiente", en CASSSESE, S. (coord.), *Diritto ambientale comunitario*, Milán, Istituto per l'ambiente, Giuffrè, 1995, p. 52.

⁸⁸KRAMER, L., "Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea", *cit.*, p. 104.

⁸⁹ISAAC, G., "Manual de Derecho comunitario general", *cit.*, p. 61. KRAMER, L., "Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea", *cit.*, p. 105, pone de relieve que la decisión de si es mejor adoptar medidas a nivel comunitario con el fin de cumplir los objetivos ambientales de la Comunidad, habrá de tomarse caso por caso, sobre la base de todos los hechos en su conjunto. Para ello y teniendo presente el objetivo de proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, "*debe darse el peso oportuno a cuestiones como las diferencias entre las normativas ambientales de los Estados miembros, la diversa concienciación ambiental, la infraestructura ambiental de los Estados miembros, el riesgo de que las medidas nacionales de protección puedan ser formuladas o programadas temporalmente de manera diferente, el peligro de reubicación de empresas en Estados con estándares más bajos, la posible desviación del comercio y los cambios potenciales en la posición competitiva dentro de la Comunidad y de la Comunidad misma en relación con terceros Estados*" (p. 105). Tal y como se pone de manifiesto en el Protocolo anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, incorporado por el TA, "La subsidiariedad es un concepto dinámico y debe aplicarse a tenor de los objetivos que señala el Tratado. Permite que la intervención comunitaria, dentro de los límites de sus competencias, se amplíe cuando las circunstancias así lo exijan e, inversamente, que se restrinja o abandone cuando deje de estar justificada" (disposición tercera).

encontrar materias que hayan escapado a la intervención comunitaria, cada vez más importante en este sector. De ahí que, como ha afirmado BARNÉS VÁZQUEZ, en este campo *"la intervención subsidiaria, habida cuenta la naturaleza de las cosas, parece llamada a ser mucho más amplia. En este sector, se ha dicho, no cabe hacer nada frente al criterio de la efectividad; es difícil encontrar algún ámbito que pueda quedar reservado en exclusiva a los Estados miembros, por cuya consecuencia la Comunidad podría convertirse en el único centro de decisión y los Estados en sus agentes administrativos. Con todo, y para evitar el grave riesgo de que los Estados miembros -agrupados en torno a los tres diferentes niveles de protección medioambiental que existen entre los doce- pugnen por una interpretación diversa de la intervención subsidiaria (los más avanzados apostarán por una menor intervención, mientras que los países mediterráneos, inercialmente cuando menos, estarán interesados por una mayor presencia comunitaria) la subsidiariedad ha de interpretarse, más que en ningún otro campo, como cooperación, como fórmula que permita la conjunción de esfuerzos de los Estados miembros entre sí, y de éstos con la Comunidad"*⁹⁰.

El principio de mayor protección desempeña también un papel fundamental en la ardua tarea de fijar el ámbito de actuación correspondiente a la Comunidad y a los Estados miembros. En la medida en que la normativa ambiental comunitaria es una legislación de mínimos, el art. 176 (ex 130 T) TCE permite a los Estados miembros el mantenimiento y la adopción de medidas de protección más rigurosas que las adoptadas en virtud del art. 175

En todo caso, en aquellos sectores en que la Comunidad, en aplicación del principio de subsidiariedad, decida no intervenir, los Estados miembros podrán adoptar medidas protectoras del medio ambiente. Por lo tanto, los Estados miembros, en los sectores en que la Comunidad aún no haya actuado podrán adoptar las regulaciones para la protección del medio ambiente que consideren adecuadas. Eso sí, respetando los preceptos del TCE y, en especial, el art. 28 (ex 30) TCE, que prohíbe entre los Estados miembros "las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente". Asimismo, debe tenerse en cuenta el art. 30 (ex 36) TCE, que introduce una serie de excepciones a la libertad de circulación de mercancías y permite a los Estados miembros, prohibir o restringir el tráfico por una serie de razones -orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional o protección de la propiedad industrial y comercial-, siempre que no supongan "un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros". El TJCE, en la Sentencia de 20 de febrero de 1979, *Cassis de Dijon* (asunto 120/78, Rec. 1979, p. 649) introdujo otras excepciones a la libertad de circulación. Concretamente, el TJCE introdujo una serie de valores que debían ser protegidos, siempre y cuando la medida fuese necesaria y proporcionada: la eficacia de los controles fiscales, la protección de la salud pública, la licitud de las transacciones comerciales y la defensa del consumidor. Esta lista se configura como una lista abierta, motivo por el cual la Comisión incluyó en su Comunicación de 3 de octubre de 1980 sobre la Sentencia *Cassis de Dijon* el medio ambiente como valor protegible (DOCE C núm. 256). *Vid.* un comentario de la Sentencia *Cassis de Dijon* en CAPELLI, F., "Les malentendus provoqués pour l'arrêt sur le "Cassis de Dijon", en *Revue du Marché Commun*, núm. 250, 1981, pp. 421-435; MATTERA, A., "L'arrêt Cassis de Dijon: une nouvelle approche pour la réalisation et le bon fonctionnement du marché intérieur", en *Revue du Marché Commun*, núm. 241, 1980, pp. 505-514; y MATTERA, A., "Les barrières frontalières à l'intérieur de la CEE et l'action menée par la Comisión pour leur démantellement", en *Revue du Marché Commun*, núm. 307, 1987, pp. 264-276. Esta doctrina ha sido confirmada en la Sentencia de 20 de septiembre de 1988, *Comisión contra Dinamarca* (asunto 302/86, Rec. 1980, p. 4607), en la que el TJCE hace constar que la protección del medio ambiente constituye una exigencia imperativa que puede limitar la aplicación del art. 30 (actual 28) TCE.

⁹⁰BARNÉS VÁZQUEZ, J., "El principio de subsidiariedad...", en BARNÉS VÁZQUEZ, J. (coord.), "La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros", *cit.*, p. 545.

(ex 130 S) TCE⁹¹. Esta posibilidad brindada a los Estados tiene, sin embargo, dos límites⁹². En primer lugar, se exige que estas regulaciones sean compatibles con el Tratado⁹³. En segundo lugar, es necesaria su notificación a la Comisión.

Por lo que respecta a la financiación y a la ejecución de la política en materia de medio ambiente, sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, corre a cargo de los Estados miembros⁹⁴.

C. Especial referencia a la intervención comunitaria en materia de aguas: la evolución de la base jurídica para la adopción de normas de protección de la calidad de las aguas

Las observaciones realizadas en los apartados precedentes en torno al fundamento y la extensión de la competencia comunitaria en materia ambiental resultan plenamente aplicables a la intervención de la Comunidad Europea sobre las aguas. Se plantea, pues, en esta materia, en tanto que parte integrante de la política ambiental comunitaria, la cuestión de la delimitación de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros. Asimismo, este ámbito no ha permanecido ajeno a la problemática de la elección de la base jurídica para la adopción de normas de protección de la calidad de las aguas, problemática que ha corrido pareja a la evolución del Derecho comunitario ambiental.

En relación al papel a desarrollar, respectivamente, por la Comunidad Europea y los Estados miembros, debemos partir de que la política de aguas es un ámbito de competencias compartidas⁹⁵. De este modo, el marco jurídico de la política de gestión de las aguas (en la

⁹¹Téngase en cuenta también lo dispuesto en el art. 174.2, párrafo segundo (ex 130 R.2) TCE. En este precepto se prevé una cláusula de salvaguardia: "En este contexto, las medidas de armonización necesarias para responder a exigencias de la protección del medio ambiente 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".

Asimismo, el art. 95 (ex 100 A) TCE, cuando se utiliza como base jurídica para la adopción de normas comunitarias sobre medio ambiente, permite que los Estados miembros puedan mantener disposiciones nacionales, justificadas o relacionadas con la protección del medio ambiente, previa notificación a la Comisión de dichas disposiciones y de los motivos de su mantenimiento (apartado 4). También permite que los Estados, siguiendo el procedimiento previsto, establezcan nuevas disposiciones nacionales basadas en novedades científicas relativas a la protección del medio ambiente y justificadas por un problema específico de dicho Estado miembro surgido con posterioridad a la adopción de la medida de armonización (apartado 5).

⁹²Estos límites, como señala LÓPEZ RAMÓN, F., "Carácteres...", *cit.*, constituyen una cautela, "ante el temor de que los Estados miembros puedan utilizar una 'coartada ambiental' para sus políticas de protecciónismo económico" (p. 63).

⁹³El TJCE ha interpretado este límite en el sentido de que las medidas de mayor protección adoptadas por los Estados miembros deben ser necesarias y proporcionadas con el objetivo perseguido y no deben constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta. *Vid.* las sentencias de 20 de febrero de 1979, *Cassis de Dijon* (asunto 120/78, Rec. 1979, p. 649) y de 20 de septiembre de 1988, *Comisión/Dinamarca* (asunto 302/86, Rec. 1988, p. 4607).

⁹⁴*Vid.* art. 175.4 (ex 130 S.4) TCE. *Vid.* también el apartado 5 de este mismo precepto. Sobre la financiación y la ejecución de la legislación comunitaria ambiental, *vid.* por todos KRAMER, L., "Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea", *cit.*, pp. 209-235.

⁹⁵Así lo pone de manifiesto la Comisión en su Comunicación *La política de aguas de la Comunidad Europea*, *cit.*: "En la Comunidad, la política de aguas es un ámbito de competencias compartidas. Los (...) objetivos enumerados (...) deben perseguirse, por tanto, mediante una combinación de medidas adoptadas a nivel de los Estados miembros y de la Comunidad. La legislación comunitaria sólo puede contribuir a la consecución de estos objetivos una vez que se incorpora a la legislación nacional y se complementa con otras medidas nacionales. Esto explica en parte el hecho de que la legislación comunitaria pueda dar en ocasiones la

que se incluye la protección de su calidad frente a la contaminación originada por vertidos) en los Estados miembros es una combinación de medidas derivadas de la legislación comunitaria y de medidas nacionales. Será, en todo caso, el principio de subsidiariedad el que determinará las medidas que deben ser adoptadas a nivel comunitario⁹⁶, sin perjuicio de que los Estados puedan adoptar medidas de protección más estrictas, en aplicación del art. 176 (ex 130 T) TCE⁹⁷. El juego del principio de subsidiariedad debería permitir, además, la consideración de las peculiaridades hidrológicas de cada país, en aras a la efectividad de las medidas que se adopten a nivel comunitario⁹⁸.

Respecto al fundamento sobre el que se apoya la adopción de medidas comunitarias de protección de las aguas, la evolución ha sido paulatina. Al igual que sucede con el resto de la política comunitaria ambiental, en un primer momento, la razón que llevó a las instancias comunitarias a intervenir en el ámbito de la protección de la calidad de las aguas y, en particular, en el control de los vertidos de sustancias peligrosas, radicó no tanto en el interés de la salvaguarda del medio ambiente, como en la consecución del objetivo de integración económica perseguido por el TCE. Así, las primeras medidas comunitarias ambientales se justificaron en el funcionamiento del mercado común⁹⁹ y, por ende, en la necesidad de eliminar las trabas existentes y prevenir la creación de barreras a su establecimiento, garantizando la libre competencia¹⁰⁰. En efecto, la existencia de regulaciones dispares en los diferentes Estados miembros respecto a los requerimientos exigibles para el control de

impresión de ser fragmentada y desigual. La Comunidad únicamente toma medidas cuando está en mejores condiciones de hacerlo que los Estados miembros, por lo que la legislación comunitaria no abarca la totalidad de los objetivos y los problemas" (p. 15). *Vid.* también p. 9.

⁹⁶En su Comunicación *La política de aguas de la Comunidad Europea*, cit., p. 8, la Comisión realiza un análisis no autorizado del principio de subsidiariedad y sus modalidades de aplicación a la política de las aguas. La Comisión señala que pueden ser varias las justificaciones que pueden darse para la adopción de medidas comunitarias: la posibilidad de que se falseen las condiciones del mercado debido a la gran variedad de normas en la aplicación de la política; la necesidad de comparabilidad de los datos ambientales en el conjunto de la Comunidad y la consiguiente necesidad de transparencia; la necesidad de garantizar la coordinación de las medidas destinadas a combatir la contaminación de las aguas internacionales y la contaminación transfronteriza.

⁹⁷La posibilidad de adoptar medidas de protección más estrictas en aplicación del art. 176 (ex 130 T) TCE en materia de vertidos, ha sido reconocida explícitamente por el TJCE en la Sentencia de 29 de septiembre de 1999, *Nederhoff* (asunto C-232/97, Rec. 1999, p. I-6385), apartados 55 a 61 -en especial, apartados 60 y 61-.

⁹⁸*Vid.* MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Acotaciones sobre el 'nuevo' derecho de aguas", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 101, 1999, p. 13.

⁹⁹Así se establece, por ejemplo, en el considerando tercero de la Directiva 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad (DOCE L núm. 129, de 18 de mayo de 1976): "Considerando que la disparidad entre las disposiciones ya aplicables o en curso de preparación en los diferentes Estados miembros en lo relativo al vertido de determinadas sustancias peligrosas en el medio acuático puede crear unas condiciones de competencia desiguales y, tener por ello, una incidencia directa en el funcionamiento del mercado común". De todos modos, nótese que la base jurídica de adopción de esta Directiva es doble, ya que, además del art. 100 del entonces TCEE (actual 94 TCE), se utiliza el art. 235 del entonces TCEE (actual 308 TCE).

¹⁰⁰En este sentido, RIECHENBERG, K., "Perspectivas de la política comunitaria...", cit.: "El imperativo de armonizar las condiciones de competencia económica se constituye en el principal motor de los orígenes de la política ambiental comunitaria. La terminación del mercado único y el crecimiento económico que lo acompañará constituyen un desafío en cuanto a la protección del medio ambiente. El futuro industrial y la competitividad de Europa en el plano internacional dependen en parte de la realización de un elevado nivel de protección del medio ambiente en todos los Estados miembros" (p. 183).

la contaminación podría tener importantes efectos sobre el comercio. Los Estados miembros, en especial aquellos que como Alemania gozaban de una larga tradición ambientalista y disponían de normas muy estrictas de protección ambiental, temían que las diferencias existentes en cuanto a la normativa de control de la polución pudiesen desembocar en la creación de distorsiones en la competencia y de importantes trastornos en el funcionamiento del mercado común¹⁰¹. Emergió, de este modo, la necesidad de una intervención comunitaria en materia de medio ambiente como medio para hacer realidad el objetivo económico de realización del mercado común. No debe extrañar, por tanto, que, ante la ausencia de base jurídica en el Tratado, la adopción de medidas armonizadoras en el ámbito de la protección de la calidad de las aguas -tanto el establecimiento de valores límite a la emisión de vertidos de determinadas sustancias peligrosas como de objetivos de calidad de las aguas, según los usos a que están destinadas-, se produjese inicialmente, en los años 70, tomando como base los arts. 100¹⁰² y 235¹⁰³ del entonces TCEE (actuales 94 y 308

¹⁰¹ *Vid.* ESTY, D.C. y GERADIN, D., "Market access, competitiveness, and harmonization: environmental protection in regional trade agreements", en *The Harvard Environmental Law Review*, núm. 21-2, 1997, p. 303. Las consecuencias negativas derivadas de la disparidad de normativas en el seno de los Estados miembros para el funcionamiento del mercado común han sido puestas de relieve por el propio TJCE en la Sentencia de 11 de junio de 1991, *Comisión contra Consejo* (asunto C-300/89, Rec. 1991, p. I-2867), concretamente, en la p. 2901.

¹⁰² No debe ocultarse, sin embargo, que el art. 100 del entonces TCEE (actual 94 TCE) está pensado para la armonización de las normativas estatales que incidan directamente en el establecimiento o el funcionamiento del Mercado Común. Ello llevó, en su momento, a algunos autores a manifestar las limitaciones de la utilización de este artículo para finalidades de protección ambiental. Así, SCHEUER, "Aspects juridiques de la protection de l'environnement dans le Marché Commun", en *Revue du Marché Commun*, núm. 189, 1975, p. 454, advierte cómo este precepto permite la aproximación de disposiciones dispares en materia ambiental únicamente en función de exigencias del Mercado común, pero no en función de consideraciones de alcance más amplio, de orden ecológico. Estas limitaciones del art. 100 del entonces TCEE (actual 94 TCE) no deben llevar a infravalorar la importancia práctica que su utilización ha tenido para la protección del medio ambiente, en una época en que esta materia aún no gozaba de reconocimiento expreso en el Tratado. Lo cierto es que, aunque no orientado primariamente a la directa defensa ambiental, este precepto, como señala LÓPEZ RAMÓN, F., "La política de medio ambiente...", en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., MUÑOZ MACHADO, S. y GONZÁLEZ CAMPOS, J. (dirs.), "Tratado de Derecho Comunitario Europeo", tomo III, *cit.*, p. 508, ha ofrecido amplias posibilidades para la consecución indirecta de esta finalidad.

¹⁰³ El art. 235 del entonces TCEE (actual 308 TCE) permitía, en aquellos supuestos en que resultase necesaria una acción de la Comunidad para lograr, en el funcionamiento del Mercado Común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin existir poderes de acción en el Tratado, la adopción de las medidas pertinentes. Por lo tanto, tres son los requisitos que deben darse: existencia de una finalidad comunitaria, necesidad de actuación de la Comunidad Europea para hacerla efectiva, en el funcionamiento del mercado común, y ausencia de poderes de acción previstos a tal efecto. Su concurrencia permitirá la extensión de las competencias de la Comunidad Europea. Por lo tanto, el art. 235 del entonces TCEE (actual 308 TCE) consagra, utilizando las palabras de ISAAC, G., "Manual de Derecho comunitario general", *cit.*, p. 48, una "reserva de competencias subsidiarias". Para muchos autores, este precepto tiene un ámbito de aplicación diferente al de los poderes implícitos. El propio ISAAC, G., "Manual de Derecho comunitario general", *cit.*, pp. 48 y 52, diferencia las competencias subsidiarias, recogidas en este artículo, de las competencias implícitas, que son competencias no escritas de las que disponen las instituciones comunitarias en virtud de la teoría de los poderes implícitos. También MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J., *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, p. 217 diferencia el art. 235 (actual 308) TCE, de la teoría de los poderes implícitos. La cuestión fundamental que se planteó para la utilización de este artículo fue la concurrencia del primer requisito, esto es, si el medio ambiente era un objetivo comunitario, por cuanto no figuraba en el art. 3 del entonces TCEE (actual 3 TCE) como tal. Sin embargo, se encontró apoyo, tanto en el Preámbulo como en el art. 2 del entonces TCEE (actual 2 TCE), para justificar su configuración como objetivo comunitario, quedando la puerta abierta a la utilización del art. 235 del entonces TCEE (actual 308 TCE) como base jurídica en el ámbito de la protección del medio ambiente. Ahora bien, como señala LÓPEZ RAMÓN, F., "La

TCE), exigiéndose para su aprobación la unanimidad de todos los Estados miembros. Esta inicial intervención comunitaria y su original cobertura jurídica no debe ocultar, sin embargo, su enfoque claramente sectorializado, reducido a abordar determinados aspectos puntuales de la contaminación de las aguas y carente, en todo caso, de una perspectiva integrada y global que habría de incorporarse varios años más tarde. Esta observación no debe restar mérito a las primeras medidas comunitarias reguladoras de los vertidos, en buena medida aún vigentes.

Las normas comunitarias en materia de vertidos que se adoptaron con posterioridad al AUE -las Directivas 88/347/CEE, de 16 de junio de 1988, y 90/415/CEE, de 27 de julio de 1990¹⁰⁴, por las que se modifica el Anexo II de la Directiva 86/280/CEE, relativa a los valores límite y los objetivos de calidad para los vertidos de determinadas sustancias peligrosas comprendidas en la lista I del Anexo de la Directiva 76/464/CEE y las Directivas 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas¹⁰⁵, y 91/676/CEE, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura¹⁰⁶- se ampararon en el art. 130 S.1 del entonces TCEE (actual 175.1 TCE) que, aunque en aquel momento aún exigía unanimidad para su aprobación, ya otorgaba una apoyatura explícita.

Las medidas que siguieron a la reforma incorporada por el TUE -destacamos por su incidencia en el régimen jurídico de los vertidos la Directiva 96/61/CE, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación¹⁰⁷ y la Directiva 98/83/CE del Consejo, de 3 de noviembre de 1998, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano- también se justificaron en el art. 130 S.1 (actual 175.1) TCE, pero con dos novedades frente a la situación anterior: la desaparición de la exigencia de unanimidad y su adopción siguiendo el procedimiento de cooperación.

Finalmente, tras la última reforma acaecida con el TA, la adopción de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, se ha amparado en la habilitación conferida por el actual apartado primero del art. 175 (ex 130 S.1) TCE, con la novedad de su adopción mediante el procedimiento de codecisión y con consulta previa al Comité de Regiones. Son estas últimas medidas las que han abierto nuevas perspectivas en la ordenación de la protección de la calidad de las aguas, fundamentalmente por el nuevo enfoque integrado y global que van a ofrecer en el tratamiento de esta problemática ambiental.

política de medio ambiente...", en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., MUÑOZ MACHADO, S. y GONZÁLEZ CAMPOS, J. (dirs.), "Tratado de Derecho Comunitario Europeo", tomo III, *cit.*, pp. 511-512, la cuestión que se plantea a continuación es si necesariamente la finalidad de tutela ambiental debe ir unida a unos objetivos estrictamente económicos (como sucede con el art. 100 del entonces TCEE -actual 308 TCE-) o, por el contrario, permite este precepto la elaboración de acciones cualitativas, tendentes pura y simplemente a la protección ambiental. *Vid.* la síntesis de los diferentes posicionamientos al respecto recogidos por este autor, pp. 511-512.

¹⁰⁴Publicadas, respectivamente, en DOCE L núm. 158, de 25 de junio de 1988 y DOCE L núm. 219, de 14 de agosto de 1990.

¹⁰⁵DOCE L núm. 135, de 30 de mayo de 1991.

¹⁰⁶DOCE L núm. 375, de 31 de diciembre de 1991.

¹⁰⁷DOCE L núm. 257, de 10 de octubre de 1996.

A la vista de lo expuesto, destacamos cómo el apartado primero del art. 175 (ex apartado primero del 130 S) TCE ha servido de base en los últimos años para la aprobación de la legislación en materia de protección de la calidad de las aguas, como medio para la realización de los objetivos fijados en el art. 174 (ex 130 R) TCE. Conviene, sin embargo, destacar que las "medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos" se incluyen, junto a otras materias, en el apartado segundo del art. 175 (ex art. 130 S) TCE. En este caso, se exige la consulta previa al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de Regiones y la unanimidad en el seno del Consejo. Pero, con independencia de los aspectos formales del procedimiento decisivo, lo verdaderamente importante de una previsión como ésta, hasta la fecha no utilizada, es que confiere a la Comunidad la posibilidad de llevar a cabo una completa política hidráulica¹⁰⁸, aunque sin llegar a sustituir las de los Estados miembros¹⁰⁹. La interpretación que deba darse a la expresión "gestión de los recursos hídricos" ha suscitado ya algunas divergencias en el seno de la Comunidad. Se trata, en definitiva, de determinar si bajo esta expresión se incluyen todas las medidas que puedan adoptarse a nivel comunitario en materia de aguas, o por el contrario, cabe entenderla referida únicamente a los aspectos cuantitativos¹¹⁰, canalizándose el resto de medidas en torno a la protección cualitativa de las aguas a través del procedimiento ordinario, recogido en el apartado primero del art. 175 (ex 130 S) TCE. La cuestión es de una enorme trascendencia, ya que la interpretación, más o menos restrictiva, que se dé a la locución "gestión de los recursos hídricos" determinará la amplitud de los supuestos en que resulta exigible la unanimidad para la adopción de actos comunitarios y, por lo tanto, aquellos casos en que la oposición de un único Estado miembro será suficiente para coartar su aprobación. Una interpretación extensiva de tal expresión podría dificultar en la práctica enormemente la adopción de medidas en materia de aguas, por tratarse de un recurso de extraordinaria importancia desde el punto de vista económico, que presenta, sin embargo, características físicas muy heterogéneas en los diferentes Estados miembros, aspectos éstos que justificarían la oposición de algunos Estados a la adopción de soluciones homogéneas.

El TJCE ha tenido ocasión de despejar esta duda en la Sentencia de 30 de enero de 2001¹¹¹. Esta Sentencia resuelve un recurso de anulación presentado por España contra la Decisión

¹⁰⁸ Así lo pone de relieve FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "La política ambiental comunitaria...", *cit.*, que refiriéndose a esta previsión señala que *"supondrá un adecuado complemento a la normativa comunitaria en materia de aguas (basada, casi exclusivamente, en el establecimiento de valores de calidad ambiental), desde el punto de vista de la gestión de un recurso cada vez más escaso en el ámbito comunitario y, por tanto, muy susceptible de degradación. Con ello, la Comunidad tendrá la posibilidad de llevar a cabo una completa política hidráulica, tanto desde el punto de vista del establecimiento de los parámetros de calidad ambiental como desde el de su utilización, asimilándose a las tradicionales políticas del agua de los Estados miembros"* (p. 101).

¹⁰⁹ Así lo advierte FANLO LORAS, A., "La evolución...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación", *cit.*, p. 177. Destaca este autor, en este mismo trabajo, p. 181, además, la importancia del peso que deben tener las políticas nacionales, dada la diversidad de condiciones hidrológicas de los Estados miembros.

¹¹⁰ KRAMER, L., "Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea", *cit.*, p. 132, ha interpretado que "gestión de los recursos hídricos" equivale a utilización de las aguas y se refiere a los aspectos cuantitativos.

¹¹¹ Sentencia de 30 de enero de 2001, *España contra Consejo* (asunto C-36/98, Rec. 2001, p. I-779). *Vid.* el comentario de esta Sentencia realizado por ESTELLA DE NORIEGA, A., "Trasvase hidrológico y concepto de gestión de recursos hídricos: análisis de la Sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de enero de 2001, asunto C-36/98", en *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 29, 2001, pp. 47-49.

97/825/CE del Consejo, de 24 de noviembre de 1997, relativa a la celebración del Convenio sobre la cooperación para la protección y el uso sostenible del Danubio, adoptada utilizando como base el art. 130 S.1 (actual 175.1) TCE. España fundamentaba su recurso en la inadecuación de la base jurídica elegida. En su opinión, la Decisión debería haberse basado exclusivamente en el art. 130 S.2 (actual 175.2) TCE, que exige la unanimidad para su adopción. España sostenía que si una acción comunitaria entra a regular, directa o indirectamente, aspectos relacionados con el manejo de las aguas por el hombre, debía seguirse el procedimiento del art. 130 S, apartado 2 (actual 175, apartado 2) TCE, aunque entre los objetivos de dicha acción figurasen los generales de la política comunitaria de medio ambiente. El TJCE, por el contrario, ha considerado que

"(...) de los objetivos de la política comunitaria sobre medio ambiente y de una interpretación conjunta de los arts. 130 R y 130 S, apartados 1 y 2, del Tratado, se desprende que la inclusión de la 'gestión de los recursos hídricos' en el art. 130 S, apartado 2, párrafo primero, del Tratado, no tiene por finalidad excluir la aplicación del art. 130 S, apartado 1, del Tratado a cualquier medida relacionada con la utilización del agua por el hombre"

y, por lo tanto, que

"(...) el concepto de 'gestión de los recursos hídricos' no comprende cualquier medida que afecte al agua, sino que sólo se refiere a las medidas que regulan los usos del agua y los aspectos cuantitativos de su gestión"¹¹².

El Tratado de Niza, por el que se modifican el TUE, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, modificará, cuando entre en vigor¹¹³, el apartado segundo del art. 175 (ex 130 S) TCE, utilizando esta misma interpretación. Se mantienen como ámbitos en los que será necesaria la unanimidad las disposiciones esencialmente de carácter fiscal, las medidas que afecten a la ordenación territorial y a la afectación del suelo, con excepción de la gestión de los residuos, y las medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético. Y, como novedad, se sustituye la anterior referencia a las "medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos" por la de medidas que afecten a "la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos". Se despejan de este modo, las posibles dudas interpretativas en torno a qué debe entenderse por "gestión de los recursos hídricos", limitada ahora a las medidas de ordenación cuantitativa.

¹¹²*Vid.* apartados 50 y 55, respectivamente. En el caso concreto, el TJCE considera la base jurídica elegida para la aprobación del Convenio sobre la cooperación para la protección y el uso sostenible del Danubio (el art. 130 S.1) es la correcta porque, aunque este Convenio también regula los usos de las aguas de la cuenca del Danubio y los aspectos cuantitativos de su gestión, el objeto principal es la protección y mejora de la calidad de dichas aguas (*vid.* apartado 60).

¹¹³DOCE C núm. 80, de 10 de marzo de 2001. El art. 12 de este Tratado prevé su entrada en vigor el primer día del segundo mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad. Sobre el Tratado de Niza, *vid.* VAN NUFFEL, P., "Le traité de Nice. Un commentaire", en *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, núm. 2, 2001, pp. 329-387. *Vid.* también PETITE, M., "Nice, traité existentiel, non essentiel", en *Revue du Droit de l'Union Européenne*, núm. 4, 2000, pp. 887-903 y FAVRET, J.M., "Le traité de Nice du 26 février 2001: vers un affaiblissement irréversible de la capacité d'action de l'Union Européenne", en *Revue Trimestrielle de Droit Européenne*, núm. 2, 2001, pp. 271-304.

I.2.2. El sistema europeo de protección de la calidad de las aguas frente a la contaminación originada por vertidos: de un enfoque económico y sectorial a un enfoque ambiental y global

Tal como hemos anticipado, la reducción de la contaminación de las aguas y la mejora de su calidad, en tanto que parte integrante de la política medioambiental de la Comunidad Europea, se han alzado en uno de sus objetivos fundamentales. Estamos ante el sector más completo, a la vez que el más antiguo de la política ambiental comunitaria¹¹⁴ y ante una de las partes más ambiciosas de esta política¹¹⁵. Ciertamente, el número de instrumentos normativos (fundamentalmente Directivas, aunque también se han utilizado Decisiones) adoptados a nivel comunitario en defensa de la calidad de las aguas es abundante. Desde la adopción de la primera Directiva en el año 1975 (la Directiva 75/440, de 16 de junio, de 1975, sobre la calidad de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable¹¹⁶) hasta la aprobación, recientemente, de la Directiva marco de aguas, se han sucedido en el tiempo una amplia gama de instrumentos normativos, de objetivos y alcance muy diferentes, que han ido dictándose para dar solución a dificultades concretas que iban aflorando con el advenimiento de los nuevos problemas ligados a un proceso de crecimiento vertiginoso e industrialización imparable. Estos instrumentos se han proyectado tanto sobre la contaminación de las aguas continentales como de las aguas marinas. No vamos a referirnos, sin embargo, a estas últimas, cuyo análisis desborda el objetivo último de este trabajo, aun siendo conscientes de que algunas de las medidas de control de los vertidos fijadas a nivel comunitario se aplican tanto a las aguas continentales como a las marítimas¹¹⁷.

En estos más de veinte años de intervención comunitaria en defensa de la calidad de las aguas se ha producido una evolución significativa hacia nuevos planteamientos. Así, de una visión puramente económica, latente en las primeras Directivas aprobadas en los años 70, y, además, sectorializada (únicamente se abordan determinados aspectos de la protección de las aguas), se ha pasado, en los últimos años, fruto de la confluencia de diversos factores¹¹⁸, a incorporar una nueva perspectiva, caracterizada tanto por la toma en consideración del valor ambiental del agua, como por el nuevo enfoque integrado con el cual quiere acometerse la gestión de los recursos hídricos superficiales y subterráneos.

¹¹⁴JOHNSON, S. P. y CORCELLE, G., *The Environmental Policy of the European Communities*, Londres, Graham Trotman, 1989 [reimpresión 1990], p. 25. ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, *cit.*, p. 21.

¹¹⁵JORDAN, A., "European Community Water Policy Standards: Locked in or Watered Down?", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, núm. 1, 1999, p. 13.

¹¹⁶DOCE L núm. 194, de 25 de julio de 1975.

¹¹⁷Por ejemplo, las medidas contenidas en las Directivas 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas, y 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos de origen agrícola e, incluso, en la Directiva 76/464/CEE del Consejo, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad.

En relación a la actuación comunitaria para la protección de las aguas marinas frente a la contaminación, *vid.* ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, *cit.*, pp. 80-89; y JOHNSON, S. P. y CORCELLE, G., "The Environmental Policy of the European Communities", *cit.*, pp. 99-106.

¹¹⁸*Vid. infra* apartado I.2.2.2. de este mismo capítulo.

En la primera etapa, la intervención de la Comunidad Europea para hacer frente a la contaminación de las aguas¹¹⁹ se articuló, fundamentalmente, mediante el establecimiento de valores límite de emisión para los vertidos de determinadas sustancias peligrosas y de objetivos de calidad de las aguas continentales según los diferentes usos (producción de agua potable, aguas de baño, cría de moluscos, vida piscícola, consumo humano)¹²⁰. Este enfoque se complementó mediante el establecimiento de algunas normas de control de productos para prevenir la contaminación de las aguas (detergentes) y algunas normas específicas para controlar los vertidos de dióxido de titanio. En la segunda etapa, en la que nos movemos en la actualidad, la Comunidad Europea, con la incorporación del medio ambiente al TCE, tras el AUE, y su consagración como objetivo comunitario a partir del TUE y su posterior refuerzo en el TA, ha apuntado hacia objetivos más ambiciosos¹²¹. Desde esta perspectiva, además de introducirse algunas mejoras en la normativa anterior, se han aprobado nuevas Directivas para colmar algunas lagunas existentes, como el tratamiento de los vertidos de fuente difusa producidos por nitratos. Asimismo, se ha adoptado una nueva perspectiva global e integrada para hacer frente a los problemas de contaminación, materializada en la aprobación de las Directivas IPPC, y marco de aguas, aún en fase de implementación.

Esta evolución, como no podía ser de otra manera, ha dejado su huella en el régimen de los vertidos. En un primer momento, la problemática jurídica de los vertidos recibió un tratamiento separado, en la línea del enfoque sectorial que caracterizaba esta primera etapa de la protección comunitaria de la calidad de las aguas. Además, predominaba en este ámbito una visión puramente económica del problema. Se intervenía sobre los vertidos en tanto en cuanto ello resultaba necesario para evitar que las diferencias entre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros provocasen distorsiones en las condiciones de competencia y obstáculos al libre comercio. En cambio, en los últimos años, estos planteamientos iniciales han sido objeto de una profunda revisión que trasciende en

¹¹⁹ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, *cit.*, ha puesto de relieve cómo la calidad de las aguas continentales puede ser controlada a través de la imposición de diversos enfoques o fórmulas, cuya finalidad y metodología varía en atención a la función que los mismos cumplen, aunque básicamente se reducen a cuatro: "*imposición de objetivos de calidad (la masa de agua no debe contener determinado volumen de elementos contaminantes), imposición de normas de emisión (se limitan los contaminantes que pueden vertirse a la masa de agua), imposición de tecnología (se hacen obligatorios determinada instalación o determinado tratamiento) o regulación del producto (se especifican las condiciones técnicas de producción o uso que debe tener el producto que va a acabar en el agua, por ejemplo, al detergente o los fertilizantes y/o pesticidas)*" (pp. 22-23). *Vid.* también al respecto, ROVIRA DAUDÍ, M. J., "Hacia la configuración jurídica de la política comunitaria de medio ambiente", en *Anuario de Derecho Internacional*, XII, 1996, p. 580.

¹²⁰JOHNSON, S. P. y CORCELLE, G., "The Environmental Policy of the European Communities", *cit.*, p. 25. FANLO LORAS, A., "La evolución...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación", *cit.*, pp. 182-183, ha sistematizado la extensa legislación comunitaria sobre protección de las aguas continentales en tres grupos: a) Directivas que establecen objetivos de calidad de las aguas según los usos a los que están destinadas; b) Directivas que establecen límites a la emisión de vertidos contaminantes de determinadas sustancias peligrosas; y c) Normas de control y vigilancia sobre la aplicación de las anteriores Directivas.

¹²¹DELGADO PIQUERAS, F., *Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales*, Madrid, Tecnos, 1992, p. 143.

algunas de las últimas Directivas aprobadas en este ámbito y en las medidas en ellas incorporadas para el control de los vertidos.

Esta evolución justifica que hayamos optado, a efectos del análisis del sistema comunitario de protección de calidad de las aguas frente a la contaminación originada por los vertidos, por diferenciar dos grandes partes. La primera de ellas (apartado I.2.2.1) vendría constituida por el examen de las medidas que, sobre la base de los entonces arts. 100 y 235 TCEE (actuales 94 y 308 TCE), se adoptaron inicialmente en este ámbito y que hallaron su justificación en una visión puramente económica de los recursos hídricos. La segunda (apartado I.2.2.2.), en cambio, muestra la evolución que, en los últimos años, desde finales de los ochenta, se ha producido en este ámbito hacia una consideración de las aguas como recurso natural cuya función ecológica debe preservarse¹²². En ella se da cuenta de las principales novedades normativas surgidas en materia de vertidos, como consecuencia de los nuevos planteamientos que han ido consolidándose y se apuntan algunos de los retos, aún hoy pendientes, en la ordenación de los mismos¹²³.

¹²²AGUILAR FERNÁNDEZ, S., *El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea*, Madrid, Alianza Universidad, 1997, p. 63, se hace eco de estas dos etapas en la evolución de la política ambiental comunitaria. En su opinión, la primera etapa se caracterizaría por el intento de corregir, no prevenir, la contaminación; el control de contaminantes individuales en medios naturales específicos; el énfasis sobre los objetivos de calidad, asociados a la protección de la salud pública y la consideración del medio ambiente como asunto independiente del resto de las políticas. La segunda, que se iniciaría con el Tercer Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, pero que tomaría fuerza desde finales de los años ochenta, se caracterizará por el énfasis en la prevención, por un enfoque horizontal en el tratamiento de la contaminación que tenga en cuenta la relación entre distintos contaminantes en distintos medios naturales, el énfasis en los niveles de emisión y la necesidad de combinar éstos con los de inmisión y la consideración del medio ambiente como política transversal e integrada en el resto.

¹²³En este estudio vamos a referirnos a las normas cuyo objeto primordial es la regulación de la protección de la calidad de las aguas y que, en consecuencia, afectan directamente a la regulación de los vertidos. No puede, sin embargo, obviarse la incidencia en el régimen jurídico de los vertidos de otras normas que, aunque disciplinan otras problemáticas ambientales, se proyectan también, en alguna medida, sobre los vertidos. Por lo tanto, aunque no abordemos frontalmente su estudio, porque ello desbordaría el objeto de este trabajo, no podemos dejar de mencionar las normas reguladoras de los residuos y de la protección de la naturaleza (Directivas 75/442/CEE, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos -DOCE L núm. 194, de 25 de julio de 1975-, modificada por la 91/156/CEE, de 18 de marzo de 1991 -DOCE L núm. 78, de 26 de marzo de 1991-, 91/689/CEE, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos -DOCE L núm. 377, de 31 de diciembre de 1991-, que deroga la Directiva 78/319/CEE, de 20 de marzo de 1978, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos -DOCE L núm. 84, de 31 de marzo de 1978-, y 1999/31/CE del Consejo, de 25 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos -DOCE L núm. 182, de 16 de julio de 1999-; y 79/409/CEE, de 25 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres -DOCE L núm. 103, de 2 de abril de 1979- y 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992 -DOCE L núm. 206, de 22 de julio de 1992-). En el primer caso, es evidente la estrecha conexión existente entre las operaciones de gestión de residuos y la contaminación de las aguas, principalmente subterráneas. En el segundo, la determinación y gestión de las zonas protegidas, conlleva la prevención de la contaminación de las aguas y, si resulta necesario, el mantenimiento de los niveles y la calidad de las aguas (así lo pone de manifiesto FANLO LORAS, A., "La evolución...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación", *cit.*, p. 200). Por ello, sin entrar a fondo en su estudio, resaltamos la incidencia que pueden tener en la ordenación de los vertidos. De todos modos, en el capítulo III de esta segunda parte, nos referiremos, al hilo del análisis del ordenamiento jurídico español regulador de los vertidos, a algunas de las conexiones de éste con otras normas sectoriales. A la relación entre las materias "residuos" y "vertidos" nos hemos referido también en el capítulo II, apartado II.1, de la primera parte de este trabajo.

I.2.2.1. Los primeros pasos hacia la protección de las aguas frente a la contaminación. La perspectiva económica: la armonización como condición para hacer efectiva la libertad de comercio

Entre las medidas comunitarias adoptadas para la protección de la calidad de las aguas ocupan un lugar destacado las destinadas a la regulación de los vertidos que, como ha señalado MARTÍN MATEO constituyen "*la línea más importante adoptada por la CEE en lo que se refiere a la obtención de una calidad aceptable de las aguas*"¹²⁴. En este apartado realizaremos un examen pormenorizado de las disposiciones aprobadas a nivel comunitario para el control de los vertidos en esta primera etapa. Este análisis resulta del todo imprescindible para conocer el actual régimen jurídico de los vertidos en el ordenamiento español. A pesar de tratarse, en muchos casos, de medidas normativas adoptadas hace más de veinte años para hacer frente a esta problemática ambiental, su vigencia -salvo algunas previsiones concretas- se mantiene prácticamente en su totalidad y perdurará hasta que se implante definitivamente la nueva estrategia para controlar la contaminación recogida en la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, una vez agotado el período de aplicación transitorio previsto a estos efectos y que se prolonga, en algunos casos, hasta trece años después de su entrada en vigor¹²⁵. Se trata, además, del sistema de control de los vertidos que, con algunas modulaciones, ha recogido nuestra legislación de aguas a fin de adecuarse a los imperativos del Derecho comunitario.

Con el objetivo de la realización de este análisis, nos centraremos en el estudio de aquellas normas comunitarias que inciden en el régimen de los vertidos, sin entrar a exponer todo el marco jurídico comunitario en materia de aguas¹²⁶. Partiremos del examen de la regulación de la contaminación de las aguas causada por el vertido de ciertas sustancias peligrosas. A continuación nos referiremos, aunque brevemente, a las que establecen objetivos de calidad de las aguas, ya que la consecución de estos objetivos, como veremos, en buena medida depende de una aplicación efectiva de las medidas de control previstas en las Directivas sobre vertidos de sustancias peligrosas. Por último, señalaremos otras normas comunitarias que tienen una repercusión significativa en el régimen jurídico de los vertidos, aunque algunas de ellas no tienen como objeto primordial la ordenación de los mismos.

A. El control de los vertidos de sustancias peligrosas en el medio acuático de la Comunidad

La prevención de la contaminación de las aguas causada por el vertido de sustancias peligrosas constituye uno de los elementos más elaborados de la normativa comunitaria en

¹²⁴MARTÍN MATEO, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. II, Madrid, Trivium, 1992, p. 105.

¹²⁵*Vid. infra* apartado I.2.2.2., apartado D.d) de este mismo capítulo

¹²⁶Para un análisis del marco jurídico comunitario en materia de aguas me remito a los siguientes trabajos: ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, *cit.*, pp. 21-89; DE MIGUEL GARCÍA, P., "Contaminación y calidad de aguas continentales: el Derecho Español ante la normativa de la Comunidad Económica Europea", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 35, 1982, pp. 581-611; FANLO LORAS, A., "La protección de las aguas", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 153, 1997, pp. 17-37; FANLO LORAS, A., "La evolución del Derecho comunitario europeo sobre el agua", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Madrid, Civitas, 1998, pp. 173-232; y MUÑOZ MACHADO, S., "Contaminación y medio ambiente: Derecho hidráulico español y comunitario", tercera ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Comunidades de Regantes, Badajoz, mayo de 1991, en especial pp. 18-55.

materia de aguas¹²⁷, así como una de sus orientaciones principales¹²⁸. Ya desde el I Programa de Acción en materia de medio ambiente, la Comunidad mostró un interés especial en el estudio y regulación de determinadas sustancias contaminantes que tuvo continuidad en Programas sucesivos. Así, en 1973, se planteaba ya como objetivo prioritario la regulación de los vertidos de sustancias tóxicas en las aguas superficiales y se explicitaban las acciones a emprender para reducir la contaminación, entre otros ámbitos, en materia de aguas¹²⁹. En este contexto, la Comunidad adoptó las primeras medidas normativas destinadas a frenar la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas. El punto de partida se encuentra en una Directiva aprobada en el año 1976: la Directiva 76/464/CEE, del Consejo, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad¹³⁰, que puede calificarse como "Directiva marco"¹³¹. A ella han proseguido la adopción de una Directiva específica, la 80/68/CEE, de 17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas¹³², que fija medidas de control más estrictas, debido a las peculiaridades que presenta la contaminación de estas aguas, especialmente vulnerables; de la Directiva 86/280/CEE, de 12 de junio de 1986, que, en buena medida, modifica el sistema recogido en la Directiva 76/464/CEE; y de varias Directivas de desarrollo.

A continuación, analizaremos el sistema de control de los vertidos de sustancias peligrosas diseñado por la Directiva marco 76/464/CEE y las peculiaridades del control de los vertidos de sustancias peligrosas en aguas subterráneas, instaurado por la Directiva 80/68/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1979.

a) El sistema de control de los vertidos de sustancias peligrosas diseñado por la Directiva marco 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976

¹²⁷MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, p. 105, pone de manifiesto que es la línea más importante adoptada por la Comunidad Europea en lo que se refiere a la obtención de una calidad aceptable de las aguas.

¹²⁸VALENCIA MARTÍN, G., "La exigencia de claridad y precisión en la transposición al Derecho interno de las Directivas comunitarias. La Directiva sobre contaminación de las aguas subterráneas. (Comentario de las Sentencias del TJCE de 28 de febrero de 1991, Asuntos *Comisión/Italia*, C-360/87, y *Comisión/Alemania*, C-131/88)", en *Noticias CEE*, núm. 84, 1992, p. 112.

¹²⁹*Vid.* el Título Primero ("Medidas relativas a la reducción de las contaminaciones y de las perturbaciones") de la segunda parte ("Descripción detallada de las acciones que habrán de emprenderse a escala comunitaria durante los dos próximos años"). Entre las acciones contra la contaminación del medio ambiente a efectuar por la Comunidad se prevén, entre otras, el intercambio de información entre las redes de vigilancia y de control y el establecimiento de objetivos de calidad. En una primera etapa, el Programa prevé que el establecimiento de objetivos de calidad se refiera a las aguas continentales de superficie y a las aguas marítimas. Asimismo, se da una importancia fundamental a la planificación del agua para garantizar el abastecimiento de este recurso único e insustituible y se hace especial mención de la contaminación de las aguas marítimas.

¹³⁰DOCE L núm. 129, de 18 de mayo de 1976. Modificada por la Directiva 91/692/CEE, de 23 de diciembre (DOCE L núm. 377, de 31 de diciembre de 1991).

¹³¹JANS, J.H., *European Environmental Law*, Londres, Kluwer Law International, 1995, p. 294, señala que la Directiva 76/464/CEE impone muy pocas obligaciones directas, por lo que, en su mayor parte, puede verse como una directiva marco, necesitada de ulteriores desarrollos para su efectiva aplicación.

¹³²DOCE L núm. 20, de 26 de enero de 1980. Modificada por la Directiva 91/692/CEE, de 23 de diciembre.

La Directiva 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad, *"verdadera norma matriz del Derecho Comunitario ambiental de las aguas"*¹³³, constituye la primera medida adoptada en el seno de la Comunidad Europea en orden a la regulación de los vertidos en las aguas, en ejecución del I Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente. Dicha Directiva es particularmente importante por cuanto determina los principios básicos de la lucha contra la polución acuática en el seno de la Comunidad¹³⁴. Es, asimismo, la norma de cabecera de una serie de directivas de desarrollo¹³⁵.

Esta Directiva y las adoptadas en su desarrollo han constituido y aún hoy constituyen (mientras no queden plenamente sustituidas por la nueva Directiva marco de aguas y no se fijen por la Comunidad Europea valores límite de emisión, en aplicación de la Directiva IPPC, para los vertidos producidos por las instalaciones a las que les es de aplicación dicha Directiva), el eje sobre el cual gira el control de los vertidos de sustancias peligrosas en el seno de la Comunidad Europea. Ello justifica que analicemos el régimen jurídico a que se someten los vertidos realizados en el medio acuático comunitario, en el marco proporcionado por la Directiva 76/464/CEE. Para ello, en primer lugar y con carácter previo al examen del contenido de esta Directiva, nos detendremos en el análisis de uno de los principales obstáculos que encontró su aprobación y que ha marcado su aplicación posterior, empañada de importantes dificultades, así como la reciente evolución normativa que estamos viviendo en el momento presente con la aprobación de la nueva Directiva marco de aguas. Nos referimos al intenso debate planteado en torno a la conveniencia de utilizar, para el control de los vertidos, un enfoque basado en la fijación de valores límite de emisión y/o objetivos de calidad ambiental. A continuación, examinaremos el sistema de protección de la calidad de las aguas frente a la contaminación originada por el vertido de determinadas sustancias peligrosas diseñado por la Directiva 76/464/CEE, incluyendo referencias tanto a las modificaciones introducidas por la Directiva 86/280/CEE, como a las Directivas de desarrollo.

a') Las dificultades de partida: el dilema entre el enfoque de valores límite de emisión y el enfoque de objetivos de calidad ambiental. Una solución de compromiso: el "enfoque paralelo"

La Directiva marco 76/464/CEE hubo de afrontar y superar algunos escollos de enorme trascendencia durante su proceso de gestación. Estos obstáculos, además de provocar un retraso importante en su aprobación, condicionaron, en buena medida, el contenido del texto finalmente adoptado. Nos referimos, en particular, al conflicto suscitado en torno al sistema a seguir para el control de la contaminación de fuente puntual causada por

¹³³MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, p. 104.

¹³⁴JOHNSON, S. P. y CORCELLE, G., "The Environmental Policy of the European Communities", *cit.*, p. 68.

¹³⁵FANLO LORAS, A., "La evolución...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación", *cit.*, p. 189.

determinadas sustancias peligrosas¹³⁶. Este aspecto ha sido objeto de una prolongada controversia entre dos sistemas: el enfoque basado en la fijación de valores límite de emisión uniformes y el basado en el establecimiento de objetivos de calidad ambiental.

Ambos sistemas pretenden fijar límites a la cantidad de contaminantes que se pueden verter en el medio acuático, pero responden a dos perspectivas diferentes. El "enfoque de objetivos de calidad ambiental" consiste en "calcular la concentración de contaminación tolerable o admisible en una masa de agua determinada", sin especificar los niveles máximos admisibles en los vertidos. En cambio, el "enfoque de valores límite de emisión" consiste en fijar los niveles máximos permisibles de contaminantes para los efluentes que vayan a ser vertidos en el medio acuático, independientemente de las condiciones de éste. Ambas técnicas reguladoras pueden utilizarse para afrontar un objetivo común: el control de la contaminación procedente de vertidos de estas sustancias, pero responden a lógicas muy diferentes. Así, la armonización de estándares ambientales, en contraste con los valores límite de emisión, permite tener en cuenta las condiciones ambientales locales, circunstancia que permitiría diferenciar los niveles máximos de emisión exigibles a los vertidos en función de la situación o la capacidad de absorción del medio que los recibe. El establecimiento de valores límite de emisión, aunque no tiene en cuenta las condiciones locales, permite, en cambio, un tratamiento uniforme y, por lo tanto, el establecimiento de idénticas exigencias y costes de tratamiento, para todos los agentes contaminadores, con independencia del lugar donde se desarrolle su actividad¹³⁷.

En el proceso de elaboración de la Directiva 76/464/CEE afloraron dos puntos de vista encontrados. Por una parte, la propuesta de Directiva presentada por la Comisión el 21 de octubre de 1974, que contaba con el apoyo de nueve Estados miembros, optaba por un sistema de control de los vertidos de sustancias peligrosas basado en la fijación de estándares de emisión de los efluentes homogéneos, para nivelar los costes medioambientales. Por otra, Reino Unido, aisladamente, se oponía a este sistema, mostrándose partidario de un enfoque basado en el sistema de objetivos de calidad, sin especificar niveles máximos de emisión para los efluentes de las industrias¹³⁸. La posición de este Estado se justificaba, tanto por razones de índole geográfica y económica, como de

¹³⁶TAYLOR, D., DIPROSE, G. y DUFFY, M., "EC Environmental Policy and the Control of Water Pollution: the Implementation of Directive 76/464 in Perspective", en *Journal of Common Market Studies*, vol. XXIV, núm. 3, 1986, p. 225, ponen de relieve la gran dificultad existente para alcanzar un acuerdo en la política comunitaria de control de las sustancias individuales, frente a la relativa facilidad con que se han adoptado las normas referentes a la calidad de las aguas. Asimismo, AGUILAR FERNÁNDEZ, S., "El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea", *cit.*, p. 66, advierte cómo esta polémica ha constituido el obstáculo más importante en el desarrollo de la legislación comunitaria de control de la calidad de las aguas continentales.

¹³⁷Sobre las ventajas y desventajas de la utilización de los enfoques basados en el establecimiento de valores límite de emisión y objetivos de calidad ambiental, *vid.* TAYLOR, D., DIPROSE, G. y DUFFY, M., "EC Environmental Policy...", *cit.*, pp. 225-246, en especial, pp. 227-229. *Vid.* sobre estas cuestiones, el capítulo V de la tercera parte de este trabajo.

¹³⁸La posición de Reino Unido durante el proceso de negociación de la Directiva 76/464/CEE fue seriamente criticada por interesada, protecciónista y contraria a los requerimientos del mercado común. *Vid.* ESTY, D. C. y GERADIN, D., "Market access...", *cit.*, pp. 306 y 307. Un amplio comentario de la posición de Reino Unido puede verse en TAYLOR, D., DIPROSE, G. y DUFFY, M., "EC Environmental Policy...", *cit.*, pp. 225-246, en especial, pp. 229-234.

índole técnica. Respecto a las primeras, al tener los ríos de este país recorridos cortos, pero caudales voluminosos, sus aguas tenían una importante capacidad de absorción de vertidos contaminantes. Mediante el uso de estándares de calidad del agua, el Reino Unido pretendía aprovechar sus circunstancias geográficas naturales, que le permitirían cumplir los niveles de inmisión, incluso en zonas donde las industrias ostentasen "generosas" autorizaciones de vertidos contaminantes. Respecto a las razones de índole económica -muy ligadas a las geográficas-, cabe señalar que la opción en favor de un sistema de control de la contaminación basado en el establecimiento de objetivos de calidad de las aguas, unida al aprovechamiento de las condiciones geográficas, permitía a las industrias cumplir dichos estándares, sin requerir la instalación de costosos sistemas de tratamiento de los efluentes para no sobrepasar los niveles de emisión¹³⁹. De este modo, como pone de manifiesto ALONSO GARCÍA, la no imposición de tecnología costosa a sus plantas industriales compensaba económicamente la desventaja que suponía su localización lejana de la casi totalidad de los centros de consumo más importantes¹⁴⁰. Además, la armonización de los estándares ambientales, en contraste con los estándares de emisión, preservaba la ventaja comparativa de las industrias localizadas en regiones menos contaminadas o con mayor capacidad para absorber polución¹⁴¹. Por último, desde el punto de vista técnico, el Reino Unido argumentaba la existencia de circunstancias en que la adopción del enfoque basado en el establecimiento de niveles de emisión uniformes no proporcionaría una adecuada protección del medio ambiente. En su opinión, por un lado, si el objetivo perseguido era la eliminación de la contaminación causada por las sustancias más peligrosas, el establecimiento de normas de emisión uniformes para todas las empresas no garantizaba la ausencia de polución (la suma de muchas empresas actuando en una zona podría sobrecargarla, aun cuando individualmente respetasen los estándares de emisión) y, por otro, resultaba imposible regular los vertidos de industrias cuyo impacto individualmente considerado era insignificante pero que, en suma, podían tener efectos negativos¹⁴².

Late en el fondo de esta controversia un debate en torno a si los estándares ambientales fijados por la Comunidad Europea deben ser iguales para todos los Estados miembros o, por el contrario, deben admitir diferencias sobre la base de sus diferentes condiciones ambientales y geográficas, en particular, por lo que respecta a la capacidad de sus ecosistemas para asimilar y absorber sustancias contaminantes¹⁴³. La Comisión, en su Propuesta, partiendo de la existencia de dos categorías de sustancias peligrosas (la lista negra, que engloba las más peligrosas y la lista gris, que recoge aquellas que tienen efectos menos dañinos), proponía para el control de los vertidos de las sustancias de la lista negra la adopción de estándares de emisión. Para cada una de estas sustancias se especificaría el nivel máximo admisible de emisiones que no podría sobrepasarse, sin que pudieran admitirse diferencias en función de las condiciones ambientales existentes en el seno de los

¹³⁹De acuerdo con la posición del Reino Unido, la imposición de estándares de emisión uniformes en todos los Estados miembros podría afectar a la viabilidad económica de su industria. TAYLOR, D., DIPROSE, G. y DUFFY, M., "EC Environmental Policy...", *cit.*, p. 226.

¹⁴⁰ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, *cit.*, p. 43.

¹⁴¹ESTY, D. C. y GERADIN, D., "Market access...", *cit.*, p. 306.

¹⁴²ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, *cit.*, p. 43.

¹⁴³ESTY, D. C. y GERADIN, D., "Market access...", *cit.*, p. 305.

Estados miembros. En cambio, Reino Unido pretendía que se tuviesen en cuenta sus circunstancias ambientales y, en consecuencia, explotar las ventajas de su localización geográfica.

El choque frontal entre estas dos posiciones, unido a la exigencia de unanimidad en ese momento para la elaboración de esta Directiva (tanto en el entonces art. 100 TCEE como en el 235 TCEE -actuales 94 y 308 TCE-, que constituyen la base jurídica utilizada, en ausencia de referencia expresa a la materia ambiental) se erigió en un obstáculo importantísimo en orden a la adopción de una Directiva para luchar contra el vertido de sustancias peligrosas en el medio acuático de la Comunidad.

Finalmente, para conseguir que la Directiva viera la luz se adoptó una solución de compromiso entre ambos enfoques. Así, el 8 de diciembre de 1975 se llegó a un acuerdo en el seno del Consejo en pro de una armonización alternativa que conduciría finalmente a la adopción de la Directiva 76/464/CEE el 4 de mayo de 1976¹⁴⁴. De este modo, se instauraba el denominado "enfoque paralelo" y, si bien se aplicaba con carácter general el sistema de estándares de emisión, se permitía que los Estados miembros pudiesen optar por el establecimiento de objetivos de calidad del medio en el que se vierten los efluentes, si se demostraba a la Comisión que los objetivos de calidad se alcanzaban y se mantenían¹⁴⁵. Sin embargo, la controversia volvería a plantearse más adelante, al hilo de las discusiones que precedieron a la aprobación de las Directivas de desarrollo de la Directiva 76/464/CEE, y con ocasión de la aprobación de la Directiva IPPC¹⁴⁶, convirtiéndose en uno de los obstáculos más importantes que han debido afrontarse en la normativa comunitaria reguladora de los vertidos.

b') El sistema de la Directiva 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976: la instauración de la autorización administrativa previa como instrumento de control preventivo de los vertidos de sustancias peligrosas

La Directiva 76/464/CEE, proyectada para llegar a ser el principal instrumento de la política comunitaria en este ámbito¹⁴⁷, nace con el objeto de garantizar una protección eficaz del medio acuático de la Comunidad frente al vertido de determinadas sustancias peligrosas. Esta Directiva, que extiende su ámbito de aplicación a todas las aguas -marinas

¹⁴⁴En opinión de TAYLOR, D., DIPROSE, G. y DUFFY, M., "EC Environmental Policy...", *cit.*, p. 227, no estamos propiamente ante un compromiso o un acuerdo en el sentido usual del término, sino ante una última brecha incluida en la Directiva para conseguir el acuerdo unánime requerido para su aprobación.

¹⁴⁵Tal como señalan JOHNSON, S. P. y CORCELLE, G., "The Environmental Policy of the European Communities", *cit.*, p. 67, en la sesión de 8 de diciembre de 1975 en la que se alcanzó el acuerdo en el seno del Consejo, Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Holanda reafirmaron su opinión acerca de que las medidas contra la contaminación de las aguas causada por los vertidos de sustancias de la lista negra, sólo sería efectiva si se aplica un sistema de valores límites que los estándares de emisión nacionales no deben exceder y, por lo tanto, consideraron que aplicarían un sistema basado en estándares de emisión comunitarios. Un compromiso similar se recoge en la Directiva del Consejo 89/428, de 21 de junio, por la que se fijan las modalidades de armonización de los programas de reducción con el objetivo de la supresión de la contaminación producida por los residuos industriales procedentes del dióxido de titanio (DOCE L núm. 201, de 14 de julio de 1989).

¹⁴⁶*Vid.* ESTY, D. C. y GERADIN, D., "Market access...", *cit.*, pp. 307-310.

¹⁴⁷TAYLOR, D., DIPROSE, G. y DUFFY, M., "EC Environmental Policy...", *cit.*, p. 225.

y continentales¹⁴⁸, una vez definidos los conceptos de "vertido" y "contaminación"¹⁴⁹, distingue dos categorías de sustancias peligrosas enumeradas en sendas listas que figuran como Anexos en la propia Directiva (lista I -o lista negra- y lista II -o lista gris-) ¹⁵⁰ y conforma un régimen jurídico diferenciado para los vertidos, en función de si contienen sustancias de una u otra lista. Así, la finalidad de la Directiva radica, por una parte, en eliminar la contaminación de las aguas causada por las sustancias peligrosas incluidas en las categorías y grupos de sustancias enumeradas en la lista I y, por otra, en reducir la contaminación de dichas aguas ocasionada por las sustancias peligrosas incluidas en las categorías y grupos de sustancias de la lista II. A tal efecto, la técnica principalmente utilizada es la sujeción de los vertidos¹⁵¹, ya sean de sustancias de una u otra lista, a autorización administrativa previa por parte de la autoridad competente de los Estados miembros. Existen, sin embargo, algunas diferencias de régimen jurídico en función del tipo de sustancia vertida. De este modo, la autorización, como manifestación típica del principio de acción preventiva y herramienta idónea para su efectiva aplicación, se erige en la técnica fundamental en torno a la cual se articula el control de los vertidos de sustancias contaminantes en el medio acuático de la Comunidad¹⁵². A continuación examinaremos

¹⁴⁸De acuerdo con el art. 1.1 Directiva 76/464/CEE, su ámbito de aplicación se extiende a las aguas interiores superficiales [definidas en el art. 1.2a) como "todas las aguas continentales superficiales estancadas o corrientes situadas en el territorio de uno o varios Estados miembros"], a las aguas marinas territoriales, a las aguas interiores del litoral [definidas en el art. 1.2b) como "las aguas situadas antes de la línea de base que sirve para medir la anchura del mar territorial y que, en el caso de los cursos de agua, se extienden hasta el límite de las aguas continentales"] y a las aguas subterráneas.

¹⁴⁹Sobre los conceptos de "contaminación" y de "vertido", *vid. supra*, capítulo I, apartado I.1.3, y capítulo II, apartado II.1, de la primera parte de este trabajo.

¹⁵⁰Este sistema de doble lista había sido utilizado con anterioridad por algunos convenios internacionales, entre los cuales pueden mencionarse el Convenio de 29 de diciembre de 1972, sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de residuos y otras materias, Londres, Mexico D. F., Moscú y Washington -ratificado por España mediante Instrumento de ratificación de 31 de julio de 1974, BOE núm. 269, de 10 de noviembre de 1975-; el de Oslo de 15 de febrero de 1972, para la prevención de la contaminación marina provocada por vertidos desde buques y aeronaves -ratificado por España mediante el Instrumento de ratificación de 14 de junio de 1973, BOE núm. 99, de 25 de abril de 1974-; el de París de 4 de junio de 1974, para la prevención de la contaminación de origen terrestre -ratificado por España mediante Instrumento de 27 de febrero de 1980, BOE núms. 17 y 18, de 20 y 21 de enero de 1981-; y el Protocolo de Atenas, de 17 de mayo de 1980, sobre la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre -ratificado por España mediante Instrumento de 6 de junio de 1984, BOE de 26 de junio de 1984-. Este sistema de doble lista ha sido recogido también en la Directiva 80/68/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1979.

¹⁵¹Nótese que, en el marco de la Directiva 76/464/CEE, no se consideran vertidos los vertidos de lodos de dragado, los vertidos operativos efectuados desde buques en las aguas de mar territoriales y la inmersión de residuos efectuadas desde buques en las aguas de mar territoriales [art. 1.2.d)]. En cambio, entran en el campo de aplicación de dicha Directiva tanto los vertidos directos como los indirectos, realizados a través del alcantarillado. Así se desprende de su art. 3.2.

¹⁵²La autorización ha sido una técnica muy utilizada en el Derecho comunitario ambiental, por lo que podemos encontrarla, además de en la normativa reguladora de la protección de las aguas, como ya hemos señalado, en la normativa de residuos y emisiones a la atmósfera. Así, por ejemplo, la Directiva 84/360/CEE, de 28 de junio de 1984, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales (DOCE L núm. 188, de 16 de julio de 1984), sujeta el funcionamiento de ciertas instalaciones industriales a autorización previa que deberán conceder las autoridades competentes para proteger la calidad del aire (art. 3.1). Y la Directiva del Consejo 91/156, de 18 de marzo, por la cual se modifica la Directiva 75/442, relativa a los residuos (DOCE L núm. 78, de 20 de marzo de 1991), exige autorización a cualquier

detenidamente el sistema de control de los vertidos instaurado por la Directiva 76/464/CEE y, en particular, la autorización administrativa. Para ello, teniendo presente la distinción efectuada por la propia Directiva, diferenciaremos entre el régimen de los vertidos de sustancias de la lista I y de la lista II.

a'') El régimen de los vertidos de sustancias de la lista I

La lista I comprende las categorías y grupos de sustancias que figuran en la lista I de su Anexo, escogidas principalmente por su toxicidad, persistencia y bioacumulación. En relación a estas sustancias, la finalidad de la Directiva es la supresión de la contaminación, por lo que los Estados miembros deberán adoptar las medidas apropiadas para eliminar la contaminación de las aguas causada por dichas sustancias¹⁵³. En principio, el vertido de estas sustancias está prohibido, pero se admite su autorización¹⁵⁴ siempre que se respeten las normas de emisión individualizadas fijadas en cada autorización y ésta se otorgue por un plazo limitado¹⁵⁵, sin perjuicio de su posible renovación. En definitiva, no se impone una prohibición absoluta de realización al medio acuático de la Comunidad de vertidos de sustancias contenidas en la lista I, sino que, como pone de manifiesto MARTÍN MATEO, "*lo que se desea evitar es la contaminación que únicamente se dará si se superan determinados niveles en las concentraciones de los vertidos o si éstos suponen por períodos de tiempo aportes cuantitativamente inadmisibles*"¹⁵⁶. Por ello, las autorizaciones otorgadas para los vertidos de dichas sustancias en las aguas fijarán las normas de emisión¹⁵⁷, que necesariamente deberán respetarse por el autor del vertido¹⁵⁸.

establecimiento o empresa que efectúe operaciones de eliminación de residuos u operaciones que dejen una posibilidad de valorización (arts. 9 y 10).

¹⁵³Art. 2 Directiva 76/464/CEE.

¹⁵⁴Art. 3.1 Directiva 76/464/CEE. El TJCE ha interpretado que la obligación de sometimiento a autorización previa se extiende a todos los vertidos "actuales" de sustancias de la lista I, con independencia de la fecha de puesta en funcionamiento de la instalación de la que procedan. De este modo, no existe ninguna excepción, en favor de instalaciones existentes antes de determinada fecha, a la obligación de obtener una autorización previa. *Vid. Sentencia del TJCE de Justicia de 26 de septiembre de 1996, Proceso Penal contra Luciano Arcaro* (asunto C-168/95, Rec. 1996, p. I-4705), apartados 24 a 32. En esta misma Sentencia, el TJCE ha establecido que, a falta de una adaptación completa por parte de un Estado miembro del Derecho interno a la Directiva 76/464, y por tanto a su art. 3, dentro del plazo señalado, una autoridad pública de dicho Estado no puede invocar el referido art. 3 frente a un particular. Considera el TJCE que "(...) la posibilidad de invocar ante un órgano jurisdiccional nacional la disposición incondicional y suficientemente precisa de una Directiva a la que no se ha adaptado el Derecho interno sólo existe en favor de los particulares y respecto a 'todo Estado miembro destinatario'. De ello resulta que una Directiva no puede crear, por sí sola, obligaciones a cargo de un particular y que una disposición de una Directiva no puede invocarse como tal contra dicho particular (...) El Tribunal de Justicia ha precisado que esta jurisprudencia tiene por objetivo evitar que un Estado miembro pueda sacar ventajas de haber infringido el Derecho comunitario" (apartado 36).

¹⁵⁵*Vid.* apartados 2 y 4 del art. 3 Directiva 76/464/CEE.

¹⁵⁶MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, pp. 105-106.

¹⁵⁷De acuerdo con el art. 5.1 Directiva 76/464/CEE, las normas de emisión fijadas por las autorizaciones expedidas en aplicación del art. 3 determinarán la concentración máxima de una sustancia admisible en los vertidos y la cantidad máxima de una sustancia admisible en los vertidos durante uno o varios períodos determinados.

¹⁵⁸El apartado 3 del art. 5 Directiva 76/464/CEE prevé que "Cuando el autor del vertido declare que le es imposible cumplir las normas de emisión impuestas o cuando la autoridad competente del Estado miembro de que se trate compruebe esta imposibilidad, la autorización será denegada". Asimismo, con arreglo al apartado 4 de este mismo precepto, si no se respetan las normas de emisión "la autoridad competente del Estado

En el marco del sistema de control de los vertidos recogido por la Directiva 76/464/CEE, corresponde a los Estados miembros fijar los mínimos a que deben sujetarse las normas de emisión recogidas por las autorizaciones. Para ello, no gozan de una libertad absoluta, sino que en esta tarea, deberán respetar, a su vez, los mínimos establecidos por la Comunidad¹⁵⁹, aunque podrán adoptar, en caso necesario, unas normas de emisión más severas que las resultantes de la aplicación de los valores límite comunitarios¹⁶⁰. Sin embargo, la Directiva no fija directamente los valores límite que las normas de emisión no deberán rebasar. Únicamente recoge en su Anexo una lista de categorías y grupos de sustancias y remite su fijación a futuras normas comunitarias que deberá aprobar el Consejo, a propuesta de la Comisión. Efectivamente, el Consejo debía adoptar para las diferentes sustancias peligrosas incluidas en la lista I los valores límite que las normas de emisión, fijadas por las autoridades nacionales, no deberían rebasar, así como los objetivos de calidad¹⁶¹. Una vez establecidos estos valores, los Estados debían respetarlos en el momento de otorgar las correspondientes autorizaciones de vertidos de sustancias de la lista I.

A fin de acometer esta tarea, la Comisión, con carácter previo, en cooperación con representantes de los Estados miembros, procedió a seleccionar las sustancias peligrosas susceptibles de figurar en la lista I de la Directiva 76/464/CEE, que, aparte del mercurio y del cadmio, únicamente recogía familias y grupos de sustancias. Tal selección devenía imprescindible para delimitar aquellas sustancias a las que sería de aplicación la Directiva y los mecanismos de control preventivo en ella previstos y estudiar la elaboración de propuestas al Consejo. La Comisión llegó a una selección final de ciento veintinueve sustancias¹⁶², que debían ser investigadas de manera prioritaria y que debían contar con

miembro de que se trate adoptará todas las medidas oportunas para que se cumplan las condiciones de la autorización y, en caso necesario, para que se prohíba el vertido".

¹⁵⁹ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, *cit.*, p. 45.

¹⁶⁰El apartado 2 del art. 5 Directiva 76/464/CEE dispone que "Para cada autorización la autoridad competente del Estado miembro de que se trate podrá fijar, en caso necesario, unas normas de emisión más severas que resulten de la aplicación de los valores límite establecidos por el Consejo en virtud del art. 6, teniendo en cuenta en particular la toxicidad, la persistencia y la bioacumulación de la sustancia de que se trate en el medio en que se efectúe el vertido". Asimismo, con carácter general, el art. 10 establece que "Uno o varios Estados miembros, individual o conjuntamente, podrán adoptar medidas más severas que las previstas por la presente Directiva".

¹⁶¹*Vid.* art. 6 Directiva 76/464/CEE.

¹⁶²La fijación de esta lista final de 129 sustancias atravesó diferentes fases. En una primera etapa, los servicios de la Comisión procedieron a la elección de las sustancias prioritarias individuales de la Lista I. En una segunda fase, la Comisión efectuó una serie de estudios para establecer una lista completa de las sustancias susceptibles de figurar en la lista I, listando 1500 sustancias como peligrosas (de estas 1.500 sustancias, 1.000 son utilizadas o producidas en cantidades inferiores a 100; 186 superiores a 1.000; 44 superiores a 10.000; y sólo 25 superiores a 100.000 toneladas/año). En una tercera fase, se examinaron, mediante modelo matemático de evaluación de riesgos procedentes de vertidos al medio acuático, 500 sustancias utilizadas o producidas en cantidades superiores a 100 toneladas por año en la Comunidad. Este examen permitió proceder a una clasificación de sustancias por orden prioritario en función del riesgo que constituye cada una para el medio acuático y la salud humana. Sobre la base de estos estudios y de las diferentes listas existentes (la Comisión toma en consideración las lista de la Environmental Protection Agency, la lista canadiense de 1979 y el Catálogo alemán de sustancias perjudiciales a las aguas -*vid. Comunicación de la Comisión al Consejo sobre las sustancias peligrosas susceptibles de figurar en la Lista I de la Directiva 76/464 del Consejo, presentada por la Comisión al Consejo el 22 de junio de 1982, DOCE C núm. 176, de 14 de julio de 1982-*), la Comisión redujo esta lista a una lista de 122 sustancias que transmitió a los Estados miembros para obtener información complementaria en lo que concierne, especialmente, a

reglamentación apropiada¹⁶³. Esta lista, aceptada por el Consejo en su Resolución de 7 de febrero de 1983, relativa a la lucha contra la contaminación de las aguas¹⁶⁴, "servirá de base a la Comunidad para proseguir sus trabajos sobre la aplicación de la Directiva 76/464/CEE" y, para los Estados miembros, actuará como "base provisional de eventuales medidas nacionales de lucha contra la contaminación de las aguas por dichas sustancias cuando apliquen las medidas previstas en la Directiva 76/464/CEE"¹⁶⁵.

Individualizadas ya las sustancias incluidas en las categorías y grupos de sustancias de la lista I, debían ser objeto de medidas del Consejo por las que se fijasen valores límite de emisión de ámbito comunitario¹⁶⁶, con arreglo al art. 6 de la Directiva, que no debían ser sobrepasados por las normas de emisión a que se sujetasen las autorizaciones de vertidos de estas sustancias. En la fijación de estos estándares de emisión, el Consejo debía tener en cuenta la toxicidad, persistencia y bioacumulación de cada sustancia, por un lado; y los mejores medios técnicos disponibles para eliminar o reducir la contaminación causada por estas sustancias¹⁶⁷, por otro.

Junto a la fijación de valores límite de emisión para los vertidos de sustancias contaminantes de la lista I, la Directiva 76/464/CEE, siguiendo el compromiso alcanzado el 8 de diciembre de 1975, admitió también como criterio alternativo de regulación la fijación de objetivos de calidad. De este modo, el Consejo, también debería fijar objetivos de calidad para las sustancias de la lista I, objetivos que se establecerían principalmente en función de la toxicidad, la persistencia y la acumulación de dichas sustancias en los organismos vivos y en los sedimentos, determinadas con arreglo a los datos científicos

cantidades producidas, consumidas y vertidas en el medio acuático por cada Estado miembro. Fruto de estas informaciones complementarias, la lista se redujo a 108 sustancias (de éstas 108, se designan 15 de forma primordial) que, sumadas a las 21 originarias, dieron un resultado final de 129 sustancias como base de actuación.

MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, p. 106, pone de relieve que la cifra de 129 sustancias seleccionada por la Comisión coincide con la del catálogo correspondiente a los contaminantes calificados como tóxicos por la EPA norteamericana, de acuerdo con lo dispuesto en la *Federal Water Pollution Control Act* de 1972 y la *Clean Water Act* de 1977.

¹⁶³*Vid.* Comunicación de la Comisión al Consejo sobre las sustancias peligrosas susceptibles de figurar en la lista I de la Directiva 76/464 del Consejo, presentada por la Comisión al Consejo el 22 de junio de 1982.

¹⁶⁴DOCE C núm. 46, de 7 de febrero de 1983. En el asunto resuelto por la Sentencia del TJCE de 21 de enero de 1999, *Comisión contra Bélgica* (asunto C-207/97, Rec. 1999, p. I-275), el Gobierno belga negaba el carácter jurídicamente vinculante y, por lo tanto, toda eficacia jurídica a esta Resolución del Consejo, por considerar que la lista de sustancias sólo constituye una simple base para la prosecución de los trabajos de determinación comunitaria y una base provisional de eventuales medidas nacionales. El TJCE no se pronuncia acerca de la naturaleza jurídica, imperativa o no, de la Resolución de que se trata, por no ser ésta la cuestión primordial, pero la propia Comisión señala que no la considera jurídicamente imperativa, aunque considera que sí lo son las sustancias en ellas contenidas.

¹⁶⁵*Vid.* Resolución del Consejo de 7 de febrero de 1983.

¹⁶⁶Con arreglo al art. 6.1 Directiva 76/464/CEE, los valores límite de emisión se definirán por la concentración máxima de una sustancia permitida en los vertidos y, si fuera procedente, por la cantidad máxima de una sustancia de esta clase, expresada en unidad de peso del contaminante por unidad de elemento característico de la actividad contaminante (por ejemplo, unidad de peso por materia prima o por unidad de producto). Si fuera oportuno, los valores límite aplicables a los efluentes industriales se establecerán por sector y tipo de producto.

¹⁶⁷En opinión de ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, *cit.*, se trata de "directrices aparentemente delimitadoras de la discrecionalidad del Consejo", ya que se advierte "la falta de jerarquía entre los criterios y la total ausencia de criterios cualitativos o cuantitativos" (p. 46).

concluyentes más recientes, habida cuenta de las diferentes características existentes entre las aguas de mar y las aguas continentales¹⁶⁸. Adquiere, así, carta de naturaleza el denominado "enfoque paralelo", si bien, la Directiva, claramente, opta por la aplicación de los estándares de emisión como regla general. Únicamente se admite la excepción de esta regla cuando un Estado miembro pueda demostrar a la Comisión, con arreglo a un procedimiento de control establecido por el Consejo, a propuesta de la Comisión, que los objetivos de calidad se alcanzan y mantienen permanentemente gracias a la acción llevada a cabo, entre otros, por dicho Estado miembro. La Comisión debe informar al Consejo sobre los casos en que haya aceptado recurrir al método de los objetivos de calidad y éste, cada cinco años volverá a examinar los casos de aplicación de dicho método.

En la práctica, el desarrollo de la Directiva 76/464/CEE ha sufrido retrasos considerables¹⁶⁹. Hasta el año 1986, el Consejo únicamente había establecido valores límite de emisión para tres sustancias de la lista I (mercurio, cadmio y hexaclorocicloexano), a través de las Directivas 82/176/CEE, de 22 de marzo de 1982, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de mercurio del sector de la electrolisis de los cloruros alcalinos¹⁷⁰ y 84/156/CEE, de 8 de marzo de 1984, para los vertidos de mercurio del resto de sectores¹⁷¹; 83/513/CEE, de 26 de septiembre de 1983, para los vertidos de cadmio¹⁷²; y 84/491/CEE, de 9 de octubre de 1984, para los vertidos de hexaclorociclohexano¹⁷³.

¹⁶⁸Art. 6.2 Directiva 76/464/CEE.

¹⁶⁹La lentitud y el retraso en la adopción de Directivas de desarrollo de la Directiva 76/464/CEE que fijen valores límite de emisión y objetivos de calidad para las sustancias de la lista negra se explica, en cierta medida, por las dificultades de índole técnica que conlleva la individualización de las sustancias contaminantes y de sus efectos y por el coste económico de estos procesos. Así, un test carcinogénico de sustancias contaminantes puede requerir tres años de trabajo y costar alrededor de 500.000 dólares. OCDE, *The State of the Environment*, París, 1991, citado en AGUILAR FERNÁNDEZ, S., "El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea", *cit.*, p. 67, nota al pie 14.

¹⁷⁰DOCE L núm. 81, de 27 de marzo de 1982. Modificada por la Directiva 91/692/CEE. De acuerdo con el art. 6 de esta Directiva, los Estados miembros debían aplicar las medidas necesarias para cumplir esta Directiva antes del 1 de julio de 1983. *Vid.* el amplio comentario de esta Directiva realizado por GURUSWAMY, L. D., PAPPS, I., y STOREY, D. J., "The Development and Impact of an EEC Directive: The Control of Discharges of Mercury to the Aquatic Environment", en *Journal of Common Market Studies*, vol. XXII, núm. 1, 1983, pp. 71-100. El TJCE ya ha tenido ocasión de declarar el incumplimiento de esta Directiva por parte de algún Estado miembro. *Vid.* Sentencia de 7 de noviembre de 1996, *Comisión contra Alemania* (asunto C-262/95, Rec. 1996, p. I-5729).

¹⁷¹DOCE L núm. 74, de 17 de marzo de 1984. Modificada por la Directiva 91/692/CEE. De acuerdo con el art. 7.1 de esta Directiva, los Estados miembros debían aplicar las medidas necesarias para cumplir sus prescripciones en un plazo de dos años a partir del día de su notificación. El TJCE ya ha tenido ocasión de declarar el incumplimiento de esta Directiva por parte de algún Estado miembro. *Vid.* Sentencia de 7 de noviembre de 1996, *Comisión contra Alemania* (asunto C-262/95, Rec. 1996, p. I-5729).

¹⁷²DOCE L núm. 291, de 24 de octubre de 1983. Modificada por la Directiva 91/692/CEE. De acuerdo con el art. 6.1 de esta Directiva, los Estados miembros debían aplicar las medidas necesarias para cumplir sus prescripciones en un plazo de dos años a partir del día de su notificación. Esta Directiva ya ha dado lugar a alguna condena del TJCE. *Vid.* Sentencias de 13 de diciembre de 1990, *Comisión contra Italia* (asunto 70/89, Rec. 1990, p. I-4817) y de 7 de noviembre de 1996, *Comisión contra Alemania* (asunto C-262/95, Rec. 1996, p. I-5729).

¹⁷³DOCE L núm. 274, de 17 de octubre de 1984. Modificada por la Directiva 91/692/CEE. De acuerdo con el art. 6.1 de esta Directiva, los Estados miembros debían aplicar las medidas necesarias para cumplirla a más tardar el 1 de abril de 1986. El TJCE ya ha tenido ocasión de declarar el incumplimiento de esta Directiva por

En 1986, para acelerar el proceso de toma de decisiones, el Consejo adoptó la Directiva 86/280/CEE, de 12 de junio de 1986, relativa a los valores límite y objetivos de calidad para los vertidos de determinadas sustancias peligrosas comprendidas en la lista I del Anexo de la Directiva 76/464/CEE¹⁷⁴. Esta Directiva aportó nuevos elementos al sistema de control de los vertidos en el medio acuático de la Comunidad. En primer lugar, a través de ella se modificó en algunos aspectos el sistema general adoptado por la Directiva 76/464/CEE para uniformizar el régimen aplicable a las sustancias de la lista negra¹⁷⁵, incluyéndose una especie de "codificación" de las previsiones aplicables a estas sustancias sobre la base de la Directiva 76/464/CEE¹⁷⁶. De este modo, la Directiva 86/280/CEE recogió en su articulado y en su Anexo I unas disposiciones generales, en lo que se refiere, especialmente, a los valores límite de emisión de los vertidos, los objetivos de calidad y los métodos de medida de referencia¹⁷⁷, con la pretensión de que fuera el régimen común aplicable a todas las sustancias de la lista I (las 129 individualizadas por la Comisión y todas aquellas que pudiesen pasar a engrosar la lista en el futuro). Entre estas previsiones, nos interesa destacar que se regulan, en particular, las autorizaciones de vertido contempladas en la Directiva 76/464/CEE que los Estados miembros conceden en lo que atañe a los vertidos de las sustancias mencionadas, procedentes de instalaciones ya existentes o nuevas y se fijan los valores límite que no podrán sobrepasar (salvo en el caso en que un Estado miembro optase por el sistema de control a través de objetivos de calidad), los plazos para que se cumplan dichos valores y el procedimiento de vigilancia y control que se deberá aplicar a los vertidos, imponiéndose la revisión de las autorizaciones cada cuatro años¹⁷⁸. Asimismo, se condicionan las autorizaciones para nuevas instalaciones a la aplicación de las normas correspondientes a los mejores medios técnicos disponibles, cuando ello fuere necesario para eliminar la contaminación o para prevenir distorsiones de la competencia¹⁷⁹. Por lo

parte de algún Estado miembro. *Vid.* Sentencia de 7 de noviembre de 1996, *Comisión contra Alemania* (asunto C-262/95, Rec. 1996, p. I-5729).

Vid. el análisis de estas cuatro Directivas realizado por ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, *cit.*, pp. 48-53.

¹⁷⁴DOCE L núm. 181, de 4 de julio de 1986. Modificada por la Directiva 91/692/CEE. De acuerdo con el art. 7 de esta Directiva, los Estados debían adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento antes del 1 de enero de 1988. El TJCE ya ha tenido ocasión de declarar el incumplimiento de esta Directiva por parte de algún Estado miembro. *Vid.* Sentencia de 7 de noviembre de 1996, *Comisión contra Alemania* (asunto C-262/95, Rec. 1996, p. I-5729).

¹⁷⁵FUENTES BODELÓN, F., *Aguas continentales y medio ambiente (Derecho hidráulico español y comunitario)*, Madrid, Fundación Mapfre, 1988, señala que, a partir de la aprobación de la Directiva 86/280/CEE, el régimen general aplicable a las sustancias de la lista negra se contiene en la parte general de la misma, que constituye una especie de "Reglamento General" de desarrollo de la Directiva marco 76/464/CEE (p. 527, nota al pie 1).

¹⁷⁶*Vid.* JOHNSON, S. P. y CORCELLE, G., "The Environmental Policy of the European Communities", *cit.*, p. 85.

¹⁷⁷*Vid.* Anexo I Directiva 86/280/CEE, Secciones A, B y C.

¹⁷⁸*Vid.* apartados 1, 2 y 3 del art. 3 Directiva 86/280/CEE.

¹⁷⁹Se permite, sin embargo que si por razones técnicas las medidas previstas no corresponden a los mejores medios técnicos disponibles, el Estado miembro proporcione a la Comisión, previamente a cualquier autorización, la justificación de dichas razones. La Comisión deberá transmitir dichas justificaciones a los Estados miembros y emitir un informe en el que figure su dictamen sobre esta excepción, y, si lo considera necesario, presentar al Consejo las propuestas apropiadas. El art. 3.4 Directiva 86/280/CEE dispone que "(...) los Estados miembros no podrán conceder autorizaciones para nuevas instalaciones salvo si dichas

demás, también se contempla la obligación de los Estados miembros de garantizar la vigilancia del medio acuático afectado por los vertidos de las instalaciones industriales y por otras fuentes de vertido importantes y de colaboración con vistas a armonizar los procedimientos de vigilancia, cuando se trate de vertidos que afecten a las aguas de varios Estados miembros¹⁸⁰.

En segundo lugar, fijó los valores límite de emisión en función del tipo de industria, los objetivos de calidad¹⁸¹ y los métodos de medida de referencia específicos para los vertidos de tres sustancias de la lista I de la Directiva 76/464/CEE: el tetracloruro de carbono, el DDT y el pentaclorofenol. Estas previsiones se incluyeron en el Anexo II, que, además de recoger en una lista -ampliable en un futuro- las tres sustancias de la lista negra mencionadas, precisaba y completaba las disposiciones generales establecidas en el Anexo I, mediante una serie de disposiciones específicas aplicables sustancia por sustancia¹⁸².

De este modo, el articulado y el Anexo I de la Directiva 86/280/CEE se convertían en el sistema general aplicable a los vertidos de todas las sustancias de la lista I, aunque en ese momento únicamente resultaba aplicable a las tres sustancias recogidas expresamente en su Anexo II. La idea subyacente era que en un futuro se modificase este Anexo II, a medida que fueran incorporándose en él nuevas sustancias e incluyéndose disposiciones específicas relativas a los valores límite de las normas de emisión, los objetivos de calidad y los métodos de medida de referencia, hasta conseguir que estos valores estuviesen fijados para las 129 sustancias iniciales u otras que pudieran ir incorporándose en un futuro. En cambio, la parte general, formada por el articulado y el anexo I, salvo previsión expresa en contrario, sería común para el resto de sustancias. Con este enfoque, se pretendía simplificar y acelerar el proceso de adopción de decisiones por parte del Consejo respecto a la fijación de valores para las ciento veintinueve sustancias de la lista negra, aunque en la práctica el sistema no ha dado los frutos deseados.

instalaciones aplicaren las normas correspondientes a los mejores medios técnicos disponibles, cuando ello fuere necesario para eliminar la contaminación con arreglo al art. 2 de dicha Directiva [la 76/464/CEE] o para prevenir distorsiones de la competencia. Cualquiera que sea el método que adopte, en el caso de que, por razones técnicas, las medidas previstas no correspondieren a los mejores medios técnicos disponibles, el Estado miembro proporcionará a la Comisión, previamente a cualquier autorización, la justificación de dichas razones". Tal y como señala ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, *cit.*, p. 58, los mejores medios técnicos disponibles deben imponerse a las nuevas instalaciones en todos los Estados miembros, ya sigan el sistema ordinario de normas de emisión o el sistema de objetivos de calidad. El criterio de los mejores medios técnicos disponibles se recogía con anterioridad, para los vertidos de mercurio, cadmio y hexaclorociclohexano en las Directivas 82/176/CEE (art. 3.3) y 84/156/CEE (art. 3.4), 83/513/CEE (art. 3.4) y 84/491/CEE, respectivamente.

¹⁸⁰*Vid.* art. 4 Directiva 86/280/CEE.

¹⁸¹En los Considerandos quinto y sexto de la Directiva 86/280/CEE, se establece que la finalidad de los valores límite y de los objetivos de calidad consiste "en eliminar la contaminación de las distintas partes del medio acuático que podrían verse afectadas por vertidos de dichas sustancias" y "no con la intención de establecer unas normas relativas a la protección de los consumidores o a la comercialización de productos procedentes del medio acuático".

¹⁸²*Vid.* las Secciones A (valores límite de las normas de emisión), B (objetivos de calidad) y C (método de medida de referencia) de los apartados I (tetracloruro de carbono -sustancia núm. 13 de la lista de 129 sustancias elaborada por la Comisión-), II (DDT -sustancia núm. 46-) y III (pentaclorofenol -sustancia núm. 102-) del Anexo II Directiva 86/280/CEE ("Disposiciones específicas").

Con posterioridad, el Anexo II ha sido efectivamente modificado para incluir nuevas sustancias peligrosas de la lista negra¹⁸³. Así, el Consejo, ha aprobado las Directivas 88/347/CEE, de 16 de junio de 1988¹⁸⁴ y 90/415/CEE, de 27 de julio de 1990¹⁸⁵, que han incluido, respectivamente, el aldrín, dieldrín, isodrín, hexaclorobenceno (HBC), hexaclorobutadieno y cloroformo, y el 1,2-dicloroetano (EDC), tricloroetileno (TRI), percloroetileno (PER) y triclorobenceno (TBC), y han fijado los valores de los vertidos de estas sustancias. Han sido, además, las últimas Directivas de desarrollo aprobadas, por lo que el sistema se ha paralizado desde el año 1990, sin que, como advierte KRAMER, haya habido una decisión explícita en tal sentido de la Comisión o del Consejo¹⁸⁶.

En tercer lugar, la Directiva 86/280/CEE introdujo algunas previsiones complementarias al régimen instaurado en la Directiva 76/464/CEE¹⁸⁷. Así, incluyó la obligación para los Estados miembros de establecer programas específicos a fin de evitar o eliminar la contaminación procedente de fuentes importantes de sustancias a las que se dedica una referencia específica en su Anexo II, inclusive las fuentes múltiples y difusas, que no sean las fuentes de vertidos sometidas al régimen de los valores límite comunitarios o de las normas de vertido nacionales¹⁸⁸. Esta previsión tiene una extraordinaria importancia, ya que

¹⁸³*Vid.* art. 6.3 Directiva 86/280/CEE. Téngase en cuenta, además, que en el IV Programa de actuación comunitaria en materia de medio ambiente, *cit.*, se planteaba como prioridad la tarea de fijación de valores relativos a las sustancias de la lista I. *Vid.* apartado 4.2.4.

¹⁸⁴El plazo para adaptar el Derecho interno a esta Directiva expiró el 1 de enero de 1989 para el aldrín, dieldrín, endrín e isodrín y el 1 de enero de 1990 para las demás sustancias. Sobre esta Directiva ya ha recaído alguna Sentencia del TJCE. *Vid.* Sentencia de 28 de mayo de 1998, *Comisión contra Portugal* (asunto C-213/97, Rec. 1998, p. I-3289), que declara el incumplimiento de Portugal, por no haber adoptado todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir correcta y plenamente la Directiva 86/280/CEE, en su versión modificada por la Directiva 88/347/CEE.

¹⁸⁵DOCE L núm. 219, de 14 de agosto de 1990. De acuerdo con el art. 2 de esta Directiva, los Estados miembros debían poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a esta Directiva, dentro del plazo de dieciocho meses contados a partir de su notificación (producida el 31 de julio de 1990).

¹⁸⁶KRAMER, L., "Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea" *cit.*, p. 32.

¹⁸⁷*Vid.* JOHNSON, S. P. y CORCELLE, G., "The Environmental Policy of the European Communities", *cit.*, p. 85.

¹⁸⁸Art. 5.1 Directiva 86/280/CEE. De acuerdo con el apartado segundo de este mismo precepto, dichos programas incluirán especialmente las medidas y las técnicas más apropiadas para garantizar la sustitución, la retención y/o el reciclaje de las sustancias mencionadas. El apartado tercero preveía que dichos programas deberían entrar en vigor en un plazo máximo de cinco años a partir de la fecha de notificación de la Directiva que mencione específicamente la sustancia de que se trate. En el considerando décimo de la Directiva 86/280/CEE se justifica esta medida en los términos siguientes: "Considerando que para determinadas fuentes significativas de contaminación por estas sustancias, distintas de las fuentes de vertidos sometidos al régimen de los valores límites comunitarios o de normas de emisión nacionales, resulta necesario establecer unos programas específicos para eliminar la contaminación; que los poderes de acción necesarios para estos efectos no están previstos en la Directiva 76/464/CEE; que, dado que el Tratado no ha previsto los poderes de acción específicos para estos efectos, resulta conveniente recurrir a su art. 235".

Una previsión similar se contenía para los vertidos de mercurio en el art. 4.1 Directiva del Consejo 84/156/CEE, de 8 de marzo de 1984, relativa a los valores límites y a los objetivos de calidad para los vertidos de mercurio de los sectores distintos de la electrolisis de los cloruros alcalinos. Este precepto establecía la obligación de los Estados miembros de establecer programas específicos para los vertidos de mercurio realizados por fuentes múltiples que no sean instalaciones industriales y para las que no se puedan aplicar en la práctica las normas de emisión previstas en dicha Directiva. Mediante Sentencia del TJCE de 18 de junio de 1998, *Comisión contra Portugal* (asunto C-208/97, Rec. 1998, p. I-4017), se ha declarado el incumplimiento

conduce a la existencia de dos regímenes distintos, aunque complementarios, para controlar dos formas diferentes de contaminación de las aguas. Para los vertidos a que se refiere la Directiva 76/464/CEE se establece la obligación de obtener una autorización administrativa previa y su sometimiento al régimen de los valores límite comunitarios o de las normas de vertido nacionales. Para la contaminación procedente de fuentes significativas (inclusive las fuentes múltiples y difusas) que no sean las fuentes de vertidos, se establece la obligación de los Estados miembros de establecer o aplicar programas específicos dirigidos a evitar o eliminar dicha contaminación que, por lo general, por su carácter difuso, no puede imputarse a un acto humano determinado¹⁸⁹.

Recapitulando, la Directiva 76/464/CEE permite la utilización alternativa de dos sistemas (valores límite de emisión y objetivos de calidad) para el control de los vertidos de sustancias peligrosas de la lista negra en el medio acuático de la Comunidad e impone la exigencia de autorización administrativa previa para su realización. En todo caso, la implementación de cualquiera de estos dos sistemas requería una labor posterior de las instituciones comunitarias, con el objeto de que las autorizaciones que se otorgasen, respetasen los niveles de emisión establecidos a nivel comunitario, o bien, si se optaba por el enfoque de objetivos de calidad, los estándares de calidad del medio acuático, fijados también a nivel comunitario. Lamentablemente, sólo se han fijado a nivel comunitario valores límite de emisión y objetivos de calidad para diecisiete sustancias de la lista de ciento veintinueve susceptibles de ser incluidas en la lista I¹⁹⁰, que debían ser investigadas de manera prioritaria y que debían contar con reglamentación apropiada.

b") El régimen de los vertidos de sustancias de la lista II

La lista II incluye, por una parte, aquellas sustancias cuyos efectos perjudiciales sobre el medio acuático pueden limitarse a una determinada zona según las características de las aguas receptoras y su localización y que forman parte de las categorías y grupos de sustancias enumerados en la lista II del Anexo de la Directiva 76/464/CEE. Por otra, comprende aquellas sustancias que, formando parte de las categorías y grupos de sustancias enumerados en la lista I, aún no tienen determinados los valores límite previstos en el art. 6 Directiva 76/464/CEE. En consecuencia, aun cuando determinadas sustancias se hallen incluidas en la lista I, si el Consejo no ha adoptado aún valores límite de emisión, dichas sustancias deben considerarse provisionalmente como sustancias comprendidas en la lista II y, sometidas, por tanto, al régimen jurídico de éstas¹⁹¹. Por lo que se refiere a las sustancias

de la República Portuguesa por no haber adoptado dentro del plazo señalado por esta Directiva todas las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias y, más concretamente, al no haber establecido los programas específicos previstos en ella.

¹⁸⁹Nótese que el TJCE ha entendido que las fuentes importantes de contaminación de determinadas sustancias (incluidas las fuentes múltiples y difusas) a que se hace referencia en el art. 5 de la Directiva 86/280/CEE, no están comprendidas en el concepto de "vertido" que figura en la Directiva 76/464/CEE. *Vid. supra* apartado II.1.1.2 del capítulo II de la primera parte de este trabajo.

¹⁹⁰En relación a los vertidos de heptacloruro y clordano, señalan JOHNSON, S. P. y CORCELLE, G., "The Environmental Policy of the European Communities", *cit.*, p. 85, que la Comisión, a través de una comunicación al Consejo de 3 de octubre de 1981, consideraba innecesario el establecimiento de valores, puesto que no se producían en la Comunidad ni se usaban en cantidades importantes.

¹⁹¹Así lo confirma el TJCE en las Sentencias de 21 de enero de 1999, *Comisión contra Bélgica* (asunto C-207/97, Rec. 1999, p. I-275), apartados 34 y 35; de 11 de noviembre de 1999, *Comisión contra Alemania*

peligrosas incluidas en las categorías y grupos de sustancias enumerados en la lista II, la finalidad de la Directiva es la reducción de la contaminación (y no, por lo tanto, la eliminación)¹⁹².

Para conseguir el citado fin, los Estados, por una parte, debían establecer programas que incluyesen los objetivos de calidad para las aguas¹⁹³, respetando las Directivas que, en su

(asunto C-184/97, Rec. 1999, p. I-7837), apartado 27; y de 10 de mayo de 2001, *Comisión contra Países Bajos* (asunto C-152/98, Rec. 2001, p. I-3463), apartado 32. En la primera de estas Sentencias, el TJCE clarifica, además, que aquellas sustancias de la lista I que hayan sido individualizadas, para las cuales el Consejo no haya determinado los valores límite de emisión, forman parte de la lista II, sin que, en modo alguno, sean necesarias ulteriores medidas de desarrollo para que los Estados miembros las consideren como sustancias incluidas en la lista II (apartado 35). En la misma línea, en la Sentencia de 10 de mayo de 2001 citada, el TJCE afirma que "(...) someter provisionalmente las sustancias incluidas en la lista I al régimen previsto para las sustancias incluidas en la lista II no es contrario al objetivo de la Directiva" (apartado 33) y que "(...) la propia Directiva 76/464 establece con carácter obligatorio las medidas que deben adoptar los Estados miembros en el supuesto de que el Consejo no fije valores límite de emisión para las sustancias de la lista I. De ello se desprende que la Directiva no dispensa al Estado miembro de cumplir las obligaciones que la propia Directiva impone a la espera de que el Consejo adopte medidas basándose en el artículo 6" (apartado 35). Se rechaza, de este modo, la interpretación del Gobierno neerlandés, que entendía que las sustancias incluidas en la lista I sólo entraban en el ámbito de aplicación de la lista II después de que la Comisión o el Consejo hubiesen renunciado expresamente a establecer valores límite.

¹⁹²*Vid.* art. 2 Directiva 76/464/CEE: "Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para (...) reducir la contaminación de dichas aguas [aguas indicadas en el art. 1] ocasionada por las sustancias peligrosas incluidas en las categorías y grupos de sustancias enumerados en la lista II del Anexo, de conformidad con la presente Directiva cuyas disposiciones no constituyen sino un primer paso hacia ese objetivo". La cuestión interpretativa que ha planteado este precepto es si, para reducir la contaminación de las aguas por sustancias de la lista II, limita la obligación de los Estados de adoptar "las medidas apropiadas" a las medidas previstas en la propia Directiva 76/464/CEE o, por el contrario, se extiende a cualquier tipo de medida que sea necesaria para reducir la contaminación de las aguas, incluso fuera del marco de la Directiva citada. La cuestión se planteó en la Sentencia del TJCE de 11 de junio de 1998, *Comisión contra Grecia* (asuntos acumulados C-232/95 y C-233/95, Rec. 1998, p. I-3343). En esta ocasión, la Comisión imputaba a Grecia no haber adoptado medidas en el sentido del art. 2 de la Directiva 76/464, encaminadas a controlar la evacuación de las aguas residuales urbanas al río Soulos y al lago Vegeritis. Grecia, por su parte, señaló que ya existía en Ptolemais una estación de depuración total de vertidos urbanos y que había otra en construcción en Amyntaion y que, además, según la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, las aglomeraciones urbanas con menos de 2.000 habitantes no están obligadas a disponer de sistemas colectores. El TJCE no entra a dilucidar la interpretación que debe darse a los términos "medidas apropiadas" del art. 2 Directiva 76/464/CEE y se limita a señalar que "si bien el tenor literal de esta disposición no excluye una interpretación en el sentido de que el artículo 2 de la Directiva 76/464 limita la obligación a las medidas previstas en la propia Directiva, procede señalar, en todo caso, que el Gobierno helénico ha indicado, de forma detallada y no discutida por la Comisión, que una estación de depuración de aguas residuales urbanas se hallaba en funcionamiento y que otra se hallaba en construcción; además, con arreglo a la Directiva 91/271, los Estados miembros no están obligados a prever sistemas colectores para evacuar las aguas residuales urbanas de las aglomeraciones de menos de 2.000 habitantes" (apartado 47).

¹⁹³*Vid.* art. 7 Directiva 76/464/CEE. En la Sentencia de 11 de noviembre de 1999, *Comisión contra Alemania* (asunto C-184/97, Rec. 1999, p. I-7837), el TJCE ha interpretado que "(...) la fijación por un Estado miembro de valores límite de emisión para las sustancias incluidas en la lista II no puede bastar, por sí sola para dispensar a ese Estado miembro de establecer los programas previstos en el artículo 7 de la Directiva" (apartado 29). Según el TJCE, si bien del art. 6, apartado 3 de la Directiva se desprende que puede concederse una excepción por lo que se refiere a la observancia de los valores límite, "no cabe conceder la citada excepción por lo que se refiere al cumplimiento de los objetivos de calidad" (apartado 35). Además, "los programas que incluyan objetivos de calidad también son necesarios para cubrir los casos de contaminación por sustancias procedentes de fuentes difusas" (apartado 36).

Vid. el comentario crítico de esta sentencia realizado por ESTELLA DE NORIEGA, A., "¿Incumplimiento por parte de Alemania de la Directiva 76/464 sobre contaminación de las aguas? La STJCE de 11 de

caso, el Consejo hubiera adoptado¹⁹⁴. Dichos programas debían ser comunicados a la Comisión con el objeto de que ésta pudiera examinarlos fácilmente para su confrontación y

noviembre de 1999 (Asunto C-184/97)", en *Revista Mensual de Gestión Ambiental*, núm. 15, 2000, pp. 50-53. En opinión de ESTELLA DE NORIEGA, aun cuando Alemania no había ejecutado la Directiva 76/464/CEE tal y como establecía su art. 7, el TJCE debería haber realizado un intento de examinar si, mediante el establecimiento en la Ley alemana sobre aguas de estándares cuantitativos para la emisión de las sustancias de la lista II, se había alcanzado el objetivo fijado por la Directiva con respecto a dichas sustancias, que no era otro que la reducción drástica de su vertido en el medio acuático. Por ello, considera que "*el Tribunal de Justicia debería haber realizado un intento por acercarse no solamente a la verdad formal en el caso de autos, sino también por esclarecer la verdad material, o al menos, por imponer dicha carga sobre la Comisión*" (p. 53). Discrepamos, sin embargo, de esta opinión. En primer lugar, por la propia interpretación literal de lo dispuesto en la Directiva que, claramente, impone en el art. 7 a los Estados miembros la obligación de elaborar programas para reducir la contaminación de las aguas por sustancias de la lista II que, además, deben incluir objetivos de calidad. En segundo lugar, porque, como señala la Comisión, estos programas que incluyan objetivos de calidad son necesarios para cubrir los casos de contaminación por sustancias procedentes de fuentes difusas. Y, en tercer lugar, tal y como estableció en sus conclusiones el Abogado General Sr. Giuseppe Tesauro, presentadas el 26 de junio de 1997 en el marco del Asunto C-206/96 que, posteriormente, daría lugar a la Sentencia del TJCE de 11 de junio de 1998, *Comisión contra Luxemburgo* (asunto C-206/96, Rec. 1998, p. I-3401), "*La inexistencia, indiscutida, de los programas, no puede considerarse compensada, de la misma forma que no puede considerarse que la Directiva se haya observado, por el hecho de que las autoridades competentes hayan señalado en cada caso unas normas de emisión para cada fuente de contaminación. Efectivamente, la Directiva prevé que los programas tendrán un contenido sistemático que incluya unos objetivos de calidad, unos plazos, unas disposiciones específicas relativas al empleo de determinadas sustancias y productos, y que tendrán en cuenta los progresos técnicos más recientes económicamente viables. Únicamente a partir de los objetivos de calidad y en función de éstos, deberán las autoridades competentes señalar la norma de emisión, mediante la expedición de la previa autorización. Esta interpretación parece plenamente conforme con la ratio de la Directiva, cuya finalidad es no sólo cumplir la exigencia de protección del medio ambiente, sino también armonizar las legislaciones en el ámbito del vertido de sustancias peligrosas en el medio acuático, de forma que se eviten unas condiciones de competencia desiguales, que perjudiquen al funcionamiento del mercado común*" (apartado 13). En este mismo sentido, FONDERICO, F., "*'Scarichi', 'emissioni diffuse' e 'obiettivi di qualità' dell'ambiente nell'interpretazione della Corte di giustizia*", en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2000-1, p. 316, quien advierte que no puede derivarse del art. 249 (ex 189) TCE un genérico principio de equivalencia de resultados en base al cual los Estados miembros puedan discrecionalmente separarse de la modalidad de actuación de una directiva de armonización. Otra cosa es que pueda cuestionarse el propio contenido de la Directiva, que se aleja de lo que, en puridad, de acuerdo con lo establecido en el art. 249 (ex 189) TCE, es una Directiva, ya que no se limita a imponer a los Estados miembros una obligación de resultado, sino que también impone los medios concretos que deberán utilizarse a tal efecto.

¹⁹⁴El Consejo, como advierte JANS, J. H., "European Environmental Law", *cit.*, p. 295, no ha adoptado Directivas de desarrollo contenido objetivos de calidad para estas sustancias, por lo que los estándares de emisión de las autorizaciones de vertido que se otorguen se fijarán en un escalón inferior. Debe mencionarse, sin embargo, que la Comisión presentó una Propuesta de Directiva sobre vertidos de cromo (DOCE C núm. 351, de 31 de diciembre de 1985), modificada en 1988 (DOCE C núm. 43, de 16 de febrero de 1988), cuya aprobación no llegó a materializarse. *Vid.* al respecto JOHNSON, S. P. y CORCELLE, G., "The Environmental Policy of the European Communities", *cit.*, pp. 91-92.

Tal y como ha establecido el TJCE en la Sentencia de 10 de mayo de 2001, *Comisión contra Países Bajos* (asunto C-152/98, Rec. 2001, p. I-3463), desestimando las alegaciones del Gobierno neerlandés, la obligación de establecer objetivos de calidad no puede limitarse únicamente para las normas de emisión que se establezcan en las autorizaciones previstas en el art. 7, apartado 2, Directiva 76/464. Afirma el TJCE que "... *La finalidad de tales objetivos es la reducción de la contaminación. Pues bien, es preciso señalar que la calidad del medio acuático está estrechamente relacionada con su contenido en sustancias contaminantes. Por lo tanto, los referidos programas deben establecer objetivos de calidad en cuanto a la presencia de sustancias contaminantes*" (apartado 43). Además, en esta misma Sentencia, no admite el TJCE como causa justificativa del incumplimiento de esta obligación la existencia de dificultades técnicas relativas a la identificación de las sustancias que forman parte de la lista II, así como a la fijación de los valores límite para esas sustancias (apartados 41 y 42).

su ejecución armonizada en todos los Estados miembros¹⁹⁵. Por otra, debían supeditar cualquier vertido de estas sustancias a una autorización previa, en la que se señalan las normas de emisión, calculadas en función de los mencionados objetivos de calidad contenidos en los programas que a tal efecto debían aprobarse¹⁹⁶. A diferencia de lo que sucede con las sustancias de la lista negra, los valores de concentración de las de la lista gris son fijados con carácter general por los Estados miembros y no por la Comunidad Europea, sin perjuicio de prever una posible intervención de ésta que, sin embargo, en la práctica no ha llegado a materializarse.

El TJCE ha matizado que las normas de emisión fijadas en las autorizaciones previas deben calcularse en función de los objetivos de calidad establecidos en los programas de que se trate, sobre la base del análisis de las aguas receptoras¹⁹⁷. Asimismo, ha interpretado que, en ausencia de estos programas, no pueden expedirse las correspondientes autorizaciones de vertido, ya que la directiva exige que las referidas autorizaciones contengan las normas de emisión aplicables a los vertidos individuales autorizados y calculados en función de los objetivos de calidad establecidos previamente en un programa¹⁹⁸.

Si bien es cierto que en el sistema de la Directiva 76/464/CEE el control de los vertidos de sustancias peligrosas de la lista II en el medio acuático gravita sobre la elaboración por parte de los Estados miembros de programas para reducir la contaminación de las aguas, no es menos cierto que en la práctica esta obligación ha sido masivamente incumplida por los Estados miembros, lo que ha dado lugar ya a varios pronunciamientos del TJCE¹⁹⁹. Dichos

¹⁹⁵Para GARCÍA URETA, A., "Transposición del Derecho comunitario y obligaciones de los poderes públicos. El caso de algunas normas ambientales", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 16, 2000, la invocación por parte de la Directiva 76/464/CEE a estos programas que deben redactar los Estados miembros "supone una forma indirecta de dilatar la aplicación en el tiempo de las normas comunitarias" (p. 101).

¹⁹⁶Art. 7.2 Directiva 76/464/CEE.

¹⁹⁷*Vid.* Sentencias del TJCE de 21 de enero de 1999, *Comisión contra Bélgica* (asunto C-207/97, Rec. 1999, p. I-275), apartado 41; de 11 de noviembre de 1999, *Comisión contra Alemania* (asunto C-184/97, Rec. 1999, p. I-7837), apartado 57; de 25 de mayo de 2000, *Comisión contra Grecia* (asunto C-384/97, Rec. 2000, p. I-3823), apartado 41.

¹⁹⁸*Vid.* Sentencias de 11 de junio de 1998, *Comisión contra Grecia* (asuntos acumulados C-232/95 y C-233/95, Rec. 1998, p. I-3343), apartados 27 a 29; y de 25 de mayo de 2000, *Comisión contra Grecia* (asunto C-384/97, Rec. 2000, p. I-3823), apartado 44.

¹⁹⁹En 1992, la Comisión informó al Parlamento Europeo de que había iniciado unas cuarenta acciones legales contra los entonces doce Estados miembros, por no establecer los programas de reducción para las sustancias de la lista II [Respuesta del Sr. Ripa de Meana, en nombre de la Comisión, a la pregunta escrita 1496/91 formulada por la Sra *Van Hemeldonck* a la Comisión el 16 de julio de 1991. 92/C 202/17 (DOCE C núm. 202, de 10 de agosto de 1992)]. Ya han recaído diversas Sentencias del TJCE condenatorias contra algunos Estados miembros por la no adopción de estos programas. *Vid.* Sentencias de 12 de diciembre de 1996, *Comisión contra Alemania* (asunto C-298/95, Rec. 1996, p. I-6747); de 11 de junio de 1998, *Comisión contra Luxemburgo* (asunto C-206/96, Rec. 1998, p. I-3401); de 11 de junio de 1998, *Comisión contra Grecia* (asuntos acumulados C-232/95 y C-233/95, Rec. 1998, p. I-3343); de 1 de octubre de 1998, *Comisión contra Italia* (asunto C-285/96, Rec. 1998, p. I-5935); de 25 de noviembre de 1998, *Comisión contra España* (asunto C-214/96, Rec. 1998, p. I-7661); de 21 de enero de 1999, *Comisión contra Bélgica* (asunto C-207/97, Rec. 1999, p. I-275); de 11 de noviembre de 1999, *Comisión contra Alemania* (asunto C-184/97, Rec. 1999, p. I-7837); de 25 de mayo de 2000, *Comisión contra Grecia* (asunto C-384/97, Rec. 2000, p. I-3823); de 13 de julio de 2000, *Comisión contra Portugal* (asunto C-261/98, Rec. 2000, I-5905).

Conviene señalar que el TJCE no ha aceptado el argumento esgrimido por algunos Estados miembros para justificar la no adopción de programas de reducción de la contaminación para aquellas sustancias de la lista I

programas no son documentos genéricos y desprovistos de concreta eficacia, sino que son instrumentos absolutamente necesarios en el sistema de control de la contaminación diseñado por la Directiva 76/464/CEE, por cuanto, como ha indicado el TJCE

"(...) en aquellos casos en los que el Consejo no haya fijado valores límite de emisión para las sustancias incluidas en la lista I, constituyen el único medio para verificar si los Estados miembros han adoptado medidas contra la contaminación de las aguas en cumplimiento de la Directiva"²⁰⁰.

Además,

"(...) una vez que tales programas y los resultados de su aplicación se hayan comunicado a la Comisión en forma resumida, conforme al art. 7, apartado 6, de la Directiva, la Comisión organizará regularmente con los Estados miembros, en los términos del art. 7, apartado 7, de la Directiva, una confrontación de los programas a fin de garantizar que su ejecución esté suficientemente armonizada y, en su caso, presentará con tal fin al Consejo unas propuestas en la materia sobre las cuales este último deberá decidir en virtud del art. 12, apartado 2 de la Directiva.

De ello se desprende que el hecho de que un Estado miembro no haya establecido programas puede comprometer el examen comparativo de los distintos regímenes de protección de las aguas en los Estados miembros con vistas a su armonización y, por lo tanto, impedir la plena aplicación del art. 7, apartado 7, y del art. 12, apartado 2, de la Directiva"²⁰¹.

El TJCE ha tenido ya ocasión de pronunciarse sobre el alcance y la naturaleza de estos programas de reducción de la contaminación. Con arreglo a una reiterada jurisprudencia, en la medida en que estos programas están destinados a reducir la contaminación de las aguas, la obligación de su establecimiento se extiende a las aguas afectadas por tales vertidos, pues cualquier vertido de una de las sustancias de la lista II conduce necesariamente a que, antes o después, el medio acuático afectado por tal vertido resulte contaminado²⁰². Es más, en la Sentencia de 21 de enero de 1999, el TJCE ha considerado que los Estados tienen la obligación de establecer estos programas

que, por no tener aún fijados valores límite de emisión, como lo prevé el art. 6 Directiva 76/464/CEE, se consideran provisionalmente como sustancias comprendidas en la lista II. Concretamente, Alemania pretendía que no se declarase su incumplimiento, alegando en su defensa la inactividad de la Comisión que, para cumplir la obligación que le incumbía en virtud del art. 6 Directiva 76/464/CEE, debería haber propuesto al Consejo la adopción de valores límite de emisión uniformes a nivel comunitario para dichas sustancias. Pero dicho argumento ha sido rechazado: *"(...) la Directiva no dispensa al Estado miembro de cumplir las obligaciones que la propia Directiva impone a la espera de que el Consejo adopte medidas basándose en el artículo 6"* [apartado 45 de la Sentencia de 11 de noviembre de 1999, *Comisión contra Alemania* (asunto C-184/97, Rec. 1999, p. I-7837)].

²⁰⁰ Sentencia de 11 de noviembre de 1999, *Comisión contra Alemania* (asunto C-184/97, Rec. 1999, p. I-7837), apartado 30.

²⁰¹ Sentencia de 11 de noviembre de 1999, *Comisión contra Alemania* (asunto C-184/97, Rec. 1999, p. I-7837), apartados 31 y 32.

²⁰² Sentencias de 11 de junio de 1998, *Comisión contra Luxemburgo* (asunto C-206/96, Rec. 1998, p. I-3401), apartado 20; de 1 de octubre de 1998, *Comisión contra Italia* (asunto C-285/96, Rec. 1998, p. I-5935), apartado 15; y de 11 de noviembre de 1999, *Comisión contra Alemania* (asunto C-184/97, Rec. 1999, p. I-7837), apartados 59 y 60. En esta última Sentencia, el TJCE desestima la alegación del Gobierno alemán, según la cual no se exige la fijación de objetivos de calidad mientras no haya contaminación de las aguas. Según el TJCE, *"se desprende que la Directiva supedita la obligación de los Estados miembros, de establecer programas que incluyan objetivos de calidad, no al reconocimiento de una contaminación efectiva de las aguas causada por las sustancias de la lista II, cuyo régimen se halla definido en el artículo 7 de la Directiva, sino a la existencia de vertidos de tales sustancias en el medio acuático"* (apartado 61).

*"con miras a la reducción de la contaminación causada, al menos, por aquellas de las sustancias consideradas que pudieran encontrarse en los vertidos efectuados en el territorio de cada Estado miembro"*²⁰³.

Asimismo, el TJCE ha establecido reiteradamente que sólo pueden considerarse programas en el sentido del art. 7 de la Directiva los programas específicos que comprendan, conforme al apartado 3 de esta disposición, objetivos de calidad respecto a las aguas indicadas en el art. 1²⁰⁴. Tal y como ha indicado el TJCE en la Sentencia de 21 de enero de 1999,

*"El carácter específico de los programas de que se trata consiste en que deben constituir un enfoque global y congruente, que tenga el carácter de una planificación concreta y articulada que abarque la totalidad del territorio nacional y que se refiera a la reducción de la contaminación causada por todas las sustancias de la lista II pertinentes en el contexto nacional de cada Estado miembro, en relación con los objetivos de calidad de las aguas receptoras fijados en los mismos programas. Por lo tanto, se distinguen tanto de un programa general de saneamiento como de un conjunto de medidas puntuales encaminadas a reducir la contaminación de las aguas"*²⁰⁵.

En cuanto a la finalidad de estos programas, el TJCE ha recordado que es *"la reducción de la contaminación de las aguas"*²⁰⁶. En la Sentencia de 25 de noviembre de 1998²⁰⁷ ha establecido que su funcionalidad radica en

²⁰³Sentencia de 21 de enero de 1999, *Comisión contra Bélgica* (asunto C-207/97, Rec. 1999, p. I-275), apartado 35.

²⁰⁴Sentencias de 12 de diciembre de 1996, *Comisión contra Alemania* (asunto C-298/95, Rec. 1996, p. I-6747), apartados 22 y 26; de 11 de junio de 1998, *Comisión contra Grecia* (asuntos acumulados C-232/95 y C-233/95, Rec. 1998, p. I-3343), apartado 35; de 25 de noviembre de 1998, *Comisión contra España* (asunto C-214/96, Rec. 1998, p. I-7661), apartado 27; de 21 de enero de 1999, *Comisión contra Bélgica* (asunto C-207/97, Rec. 1999, p. I-275), apartados 39 y 40; de 11 de noviembre de 1999, *Comisión contra Alemania* (asunto C-184/97, Rec. 1999, p. I-7837), apartados 55 y 56.

²⁰⁵Sentencia de 21 de enero de 1999, *Comisión contra Bélgica* (asunto C-207/97, Rec. 1999, p. I-275), apartado 40. En el mismo sentido, las Sentencias de 11 de noviembre de 1999, *Comisión contra Alemania* (asunto C-184/97, Rec. 1999, p. I-7837), apartado 56, y de 25 de mayo de 2000, *Comisión contra Grecia* (asunto C-384/97, Rec. 2000, p. I-3823), apartado 40. Desde esta perspectiva, el TJCE ha considerado que *"el objetivo de reducir la contaminación, perseguido por los programas generales de saneamiento, no se corresponde necesariamente con el objetivo más específico de la Directiva"* [Sentencias de 11 de junio de 1998, *Comisión contra Grecia* (asuntos acumulados C-232/95 y C-233/95, Rec. 1998, p. I-3343), apartado 35; de 21 de enero de 1999, *Comisión contra Bélgica* (asunto C-207/97, Rec. 1999, p. I-275), apartado 39; de 25 de mayo de 2000, *Comisión contra Grecia* (asunto C-384/97, Rec. 2000, p. I-3823), apartado 39]. Asimismo, con arreglo a la jurisprudencia del TJCE *"no pueden considerarse como un programa en el sentido del artículo 7 de la Directiva ni una normativa general ni tampoco unas medidas puntuales adoptadas por un Estado miembro, que aunque consten de una vasta serie de normas encaminadas a la protección de las aguas, no fijan, sin embargo, objetivos de calidad relativos a tal o cual curso de agua o lago"* [Sentencia de 11 de noviembre de 1999, *Comisión contra Alemania* (asunto C-184/97, Rec. 1999, p. I-7837), apartado 58]. ESTELLA DE NORIEGA, A., *"¿Incumplimiento por parte de Alemania...?", cit., p. 53*, ha calificado de *"extremadamente formalista"* la definición de programa dada por el TJCE.

²⁰⁶Vid. Sentencias de 11 de noviembre de 1999, *Comisión contra Alemania* (asunto C-184/97, Rec. 1999, p. I-7837), apartado 59, y de 10 de mayo de 2001, *Comisión contra Países Bajos* (asunto C-152/98, Rec. 2001, p. I-3463), apartado 43.

²⁰⁷Sentencia del TJCE de 25 de noviembre de 1998, *Comisión contra España* (asunto C-214/96, Rec. 1998, p. I-7661).

"(...) dar cierta forma, en un contexto coherente, a la protección de las aguas contra la contaminación por las sustancias incluidas en la lista II, y que permite, en particular, apreciar de forma comparativa los diversos regímenes de protección de las aguas vigentes en los Estados miembros.

Según el sexto considerando de la Directiva, tal contexto formalizado es tanto más necesario cuanto que el efecto perjudicial de las sustancias pertenecientes a la lista II puede limitarse a una determinada zona y depende de las características de las aguas receptoras y de su localización. Por consiguiente, tal programa tiene como finalidad la aplicación uniforme de las autorizaciones de vertido previstas en el apartado 2 del art. 7, que fijan las normas de emisión en función de los objetivos de calidad establecidos en forma de programa para determinadas lagunas y cursos de agua" (apartado 28 y 29).

En definitiva, aun cuando respecto a las sustancias de la lista gris la Directiva 76/464/CEE confiaba a los Estados miembros el control de los vertidos, limitando el papel de la Comunidad al de mera coordinadora de las intervenciones nacionales (sin perjuicio de la posible fijación de objetivos de calidad por parte del Consejo), lo cierto es que, en la práctica los Estados han incumplido su obligación de aprobar programas de reducción de la contaminación -pieza fundamental para el control de estos vertidos- y desde la Comunidad tampoco se han armonizado los objetivos de calidad. Además, este sistema de control de la contaminación provocada por los vertidos, previsto inicialmente sólo para las sustancias de la lista II, se ha convertido en la práctica en el sistema ordinario de control de los vertidos. La causa de ello debe buscarse en la paralización que ha sufrido, a nivel comunitario, la fijación de valores límites de emisión y objetivos de calidad para los vertidos de sustancias de la lista I, con el consiguiente sometimiento de los vertidos de estas sustancias que no cuenten con estos valores definidos, al sistema de control establecido para los vertidos de sustancias de la lista II²⁰⁸.

Como cautelas adicionales²⁰⁹, la Directiva 76/464/CEE impone que las medidas estatales que se adopten no podrán tener como efecto el aumento de la contaminación de las aguas a las cuales no resulta de aplicación (por ejemplo, aguas marítimas internacionales) y prohíbe el aumento directo o indirecto de la contaminación de las aguas contempladas en la misma²¹⁰.

b) Las peculiaridades del control de los vertidos de sustancias peligrosas en aguas subterráneas: el sistema instaurado por la Directiva 80/68/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1979

²⁰⁸Afirma DE SADELEER, N., "Pollution des eaux: protection des eaux interieures", en CAMPINS ERITJA, M. y PONT CASTEJÓN, I. (coords.), *Perspectivas de Derecho Comunitario Ambiental*, Barcelona, Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad Autónoma de Barcelona, 1997, p. 246, que asistimos a una especie de desplazamiento del régimen jurídico de las sustancias más peligrosas, que se ven asimiladas a las menos peligrosas.

²⁰⁹Vid. LÓPEZ RAMÓN, F., "La política de medio ambiente...", en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., MUÑOZ MACHADO, S., y GONZÁLEZ CAMPOS, J., (dirs.), "Tratado de Derecho Comunitario Europeo", tomo III, *cit.*, p. 524.

²¹⁰Vid. arts. 8 y 9 Directiva 76/464/CEE.

Aun cuando la Directiva 76/464/CEE, analizada en el apartado precedente, resultaba aplicable a las aguas subterráneas²¹¹, tanto en su Preámbulo como en su art. 4 ya preveía la adopción por parte de la Comunidad de reglas específicas para el vertido de sustancias peligrosas en aguas subterráneas²¹², muy amenazadas en los diferentes Estados miembros. Estas reglas son las que se contienen en la Directiva 80/68/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1979, que nace con el objeto de prevenir la contaminación de las aguas subterráneas²¹³ por determinadas sustancias y reducir o eliminar, en la medida de lo posible, las consecuencias de la contaminación ya existente²¹⁴.

El sistema de control de los vertidos de sustancias peligrosas en aguas subterráneas implantado por la Comunidad Europea es análogo al recogido en la Directiva 76/464/CEE²¹⁵ y responde a principios similares²¹⁶. Al igual que ésta y, en la medida en que tiende a garantizar una protección eficaz de las aguas subterráneas de la Comunidad, obliga a los Estados miembros a adoptar un conjunto de prohibiciones, regímenes de autorización y procedimientos de control con el fin de impedir o de limitar los vertidos de determinadas sustancias²¹⁷. La Directiva 80/68/CEE parte del sistema de doble lista -lista I o negra y lista

²¹¹Así se establece expresamente en el art. 1.1 Directiva 76/464/CEE. Por su parte, el art. 4 imponía a los Estados miembros la aplicación de un régimen de emisión cero a los vertidos en aguas subterráneas de las sustancias de la lista I y la aplicación a las aguas subterráneas de sus disposiciones relativas a las sustancias pertenecientes a las categorías y grupos de sustancias incluidos en la lista II. Se preveía la no aplicación de este régimen jurídico a los efluentes domésticos y a las inyecciones efectuadas en las capas profundas, saladas e inutilizables.

²¹²En el considerando décimo de la Directiva 76/464/CEE se establece que "es necesario aplicar la presente Directiva a los vertidos efectuados en las aguas subterráneas, a reserva de determinadas excepciones y modificaciones en espera de que se adopte una reglamentación comunitaria específica en la materia". Por su parte, el art. 4, en su apartado 4, Directiva 76/464/CEE establece que "Las disposiciones de la presente Directiva relativas a las aguas subterráneas dejarán de ser aplicables cuando se aplique una Directiva específica sobre las aguas subterráneas". Asimismo, en el II Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, *cit.*, p. 10, se plantea como una de las acciones a realizar la presentación de una propuesta de directiva relativa a la protección de las aguas subterráneas.

²¹³La Directiva 80/68/CEE define las aguas subterráneas como "todas las aguas que se encuentren bajo la superficie del suelo en la zona de saturación y en contacto directo con el suelo o el sub suelo" (art. 1.2.a).

²¹⁴Art. 1.1 Directiva 80/68/CEE. De acuerdo con su art. 2, esta Directiva no se aplicará a los vertidos de efluentes domésticos que provengan de las viviendas aisladas, no conectadas a una red de alcantarillado y situadas fuera de las zonas de protección de captación de agua destinada al consumo humano; a los vertidos respecto de los cuales la autoridad competente del Estado Miembro afectado hubiere comprobado que contienen sustancias de las listas I o II en cantidad y concentración lo suficientemente pequeñas como para excluir cualquier riesgo de deterioro, presente o futuro, de la calidad de las aguas subterráneas receptoras; y a los vertidos de materias que contengan sustancias radiactivas.

²¹⁵La Comisión, en su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *La política de aguas de la Comunidad Europea*, *cit.*, indica que "esta Directiva estaba 'hermanada' con la Directiva relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas y destinada a aplicar normas similares a la protección de las aguas subterráneas" (p. 24).

²¹⁶DE SADELEER, N., "Pollution des eaux...", en CAMPINS ERITJA, M. y PONT CASTEJÓN, I. (coords.), "Perspectivas de Derecho Comunitario Ambiental", *cit.*, p. 218; JOHNSON, S. P. y CORCELLE, G., "The Environmental Policy of the European Communities", *cit.*, p. 70.

²¹⁷Como pone de relieve el TJCE en la Sentencia de 28 de febrero de 1991, *Comisión contra Alemania* (asunto C-131/88, Rec. 1991, p. I-825), "la finalidad de estas disposiciones de la Directiva es crear derechos y obligaciones de los particulares" (apartado 7). *Vid.* el comentario de esta Sentencia realizado por VALENCIA MARTÍN, G., "La exigencia de claridad...", *cit.*, pp. 111-117.

II o gris²¹⁸ y de la distinción entre los vertidos directos de sustancias peligrosas en las aguas subterráneas y los vertidos indirectos²¹⁹ y fija obligaciones para los Estados miembros, que varían en función del tipo de sustancia a verter y del tipo de vertido a realizar. Así, con el fin de evitar la contaminación de las aguas subterráneas, fija unos objetivos más exigentes que los establecidos con carácter general en la Directiva 76/464/CEE y obliga a los Estados miembros, en primer lugar, a adoptar las medidas necesarias para impedir la introducción en estas aguas de sustancias de la lista I y, en segundo lugar, a limitar la introducción de sustancias de la lista II²²⁰. Para satisfacer la primera de estas obligaciones, impone a los Estados miembros la prohibición de cualquier vertido directo de sustancias de la lista I, prohibición que ha sido catalogada por el TJCE como "general y absoluta"²²¹. En relación a las acciones de eliminación o de depósito a fin de eliminar las sustancias de la lista I, capaces de ocasionar un vertido indirecto, deben someterse a una investigación previa²²² y, a la luz de los resultados de dicha investigación, los Estados miembros prohibirán dichas acciones o concederán una autorización, siempre que se cumplan todas las precauciones técnicas necesarias para impedir dicho vertido indirecto²²³.

²¹⁸Las listas I y II de sustancias peligrosas de la Directiva 80/68/CEE no coinciden enteramente con las de la Directiva 76/464/CEE. *Vid.* ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, *cit.*, p. 72. El TJCE, en la Sentencia de 28 de febrero de 1991, *Comisión contra Italia* (asunto C-360/87, Rec. 1991, p. I-791), ha considerado que "*la distinción de los dos tipos de sustancias es imperativa, habida cuenta del objetivo de la Directiva*" (apartado 11). *Vid.* el comentario de esta Sentencia realizado por VALENCIA MARTÍN, G., "La exigencia de claridad...", *cit.*, pp. 111-117.

²¹⁹Sobre los conceptos de vertido directo e indirecto en aguas subterráneas *vid. supra* apartado II.3.3 del capítulo II de la primera parte de este trabajo.

²²⁰Art. 3 Directiva 80/68/CEE.

²²¹Sentencia del TJCE de 28 de febrero de 1991, *Comisión contra Alemania* (Asunto C-131/88, Rec. 1991, p. I-825). En el apartado 14 el TJCE ha establecido que "*la prohibición del primer guión del apartado 1 del artículo 4 de la Directiva es general y absoluta y se refiere a los vertidos de sustancias de la lista I, sin efectuar una distinción entre las sustancias disueltas y las que no lo estén. Este artículo no faculta a las autoridades competentes de los Estados miembros para apreciar en cada caso y según las circunstancias si los vertidos son nocivos o no. Por otra parte, esta interpretación se desprende de la comparación entre la redacción de este artículo y la del artículo 5 de la Directiva, que establece efectivamente un régimen de autorizaciones para los vertidos de sustancias de la lista II. También resulta del considerando noveno de la Directiva según el cual, a excepción de los vertidos directos de sustancias de la lista I, que están prohibidos a priori, todo vertido debe estar sometido a un régimen de autorización*". Considera, además, el TJCE que no puede invocarse la letra b) del art. 2 de la Directiva (excluye de su ámbito de aplicación los vertidos respecto de los cuales la autoridad competente del Estado miembro afectado hubiere comprobado que contienen sustancias de las listas I o II en cantidad y concentración lo suficientemente pequeñas como para excluir cualquier riesgo de deterioro, presente o futuro, de la calidad de las aguas subterráneas receptoras) para poner en tela de juicio la interpretación según la cual la prohibición del primer guión del apartado 1 del art. 4 tiene carácter absoluto (apartado 18); y pone de relieve que "*la letra b) del artículo 2 de la Directiva no prevé apreciación alguna por parte de la autoridad competente de un Estado miembro, sino una mera comprobación*" (apartado 17).

²²²De acuerdo con el art. 7 Directiva 80/68/CEE, en esta investigación previa deberán constar un estudio de las condiciones hidrogeológicas de la zona afectada, del eventual poder depurador del suelo y del subsuelo, de los riesgos de contaminación y de alteración de la calidad de las aguas subterráneas por el vertido y determinar si, desde el punto de vista medioambiental, el vertido en esas aguas constituye una solución adecuada.

²²³Respecto a otras posibles acciones efectuadas sobre o dentro del suelo, los Estados miembros tomarán las medidas necesarias con vistas a evitar cualquier vertido indirecto de sustancias de la lista I (art. 4.1 Directiva 80/68/CEE). Téngase en cuenta que el apartado 2 del art. 4 Directiva 80/68/CEE permite que los Estados

Para hacer efectiva la segunda de las obligaciones mencionadas, los Estados miembros, por una parte, deberán someter a una investigación previa todos los vertidos directos y todas las acciones de eliminación o de depósito que puedan conducir a un vertido indirecto de sustancias de la lista II. Por otra, a la luz de los resultados de esta investigación, podrán conceder una autorización de tales vertidos, sólo si se cumplen todas las precauciones técnicas que permitan evitar la contaminación de las aguas subterráneas por dichas sustancias²²⁴.

En todo caso, las autorizaciones de vertidos en aguas subterráneas sólo podrán ser concedidas por las autoridades competentes de los Estados miembros cuando se compruebe que se garantiza la vigilancia de las aguas subterráneas y, en particular, de su calidad²²⁵ y por un período limitado, debiendo ser reexaminadas, al menos, cada cuatro años²²⁶.

En cualquier caso, a diferencia de lo que sucede con la Directiva 76/464/CEE, la Directiva 80/68/CEE no remite a una futura actuación comunitaria la fijación de unos límites que sirvan de tope máximo para los Estados en el momento de otorgar las correspondientes autorizaciones. Sin embargo, y así lo ha destacado LÓPEZ RAMÓN, ello no significa una relajación del control, toda vez que la potestad estatal de autorización se encuentra, en el caso de los vertidos en aguas subterráneas, muy limitada, tanto por el carácter restrictivo de los supuestos de hecho en que se permite autorizar un vertido directo o una acción que conlleve un vertido indirecto, como por la necesidad de incluir en la autorización las "precauciones técnicas" que eviten la contaminación de las aguas subterráneas²²⁷.

La Directiva 80/68/CEE también contiene previsiones sobre las recargas artificiales de aguas subterráneas²²⁸, el contenido de las autorizaciones²²⁹ y los inventarios de las

miembros puedan autorizar el vertido de sustancias de la lista I, si una investigación previa revelare que las aguas subterráneas en las que se prevé el vertido son permanentemente inadecuadas para cualquier otro uso, en particular, para los usos domésticos o agrícolas, siempre que la presencia de las mismas no obstaculice la explotación de los recursos del suelo. En todo caso, estas autorizaciones sólo podrán concederse si se hubieran respetado todas las precauciones técnicas a fin de que dichas sustancias no puedan llegar a otros sistemas acuáticos o dañar a otros ecosistemas. Asimismo, el art. 4.3 Directiva 80/68/CEE prevé que los Estados miembros, previa investigación, podrán autorizar los vertidos debidos a la reinyección, en la misma capa, de aguas de uso geotérmico, de aguas extraídas de minas y de canteras o de aguas bombeadas en determinados trabajos de ingeniería civil.

²²⁴Art. 5 Directiva 80/68/CEE. El apartado segundo de este precepto prevé que los Estados miembros tomarán todas las medidas adecuadas que juzguen necesarias a fin de limitar todo vertido indirecto de sustancias de la lista II, debido a otras acciones sobre o dentro del suelo distintas a las ya mencionadas.

²²⁵Art. 8 Directiva 80/68/CEE.

²²⁶Art. 11 Directiva 80/68/CEE. En la Sentencia de 28 de febrero de 1991, *Comisión contra Italia* (asunto C-360/87, Rec. 1991, p. I-791), el TJCE ha considerado que el establecimiento de una autorización definitiva, aunque pueda ser revocada o modificada en cualquier momento, es incompatible con el art. 11 de la Directiva, que impone a los Estados miembros la obligación de conceder autorizaciones limitadas en el tiempo, que deben ser reexaminadas al menos cada cuatro años (apartados 33 a 35).

²²⁷LÓPEZ RAMÓN, F., "La política de medio ambiente...", en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., MUÑOZ MACHADO, S., y GONZÁLEZ CAMPOS, J., (dirs.), "Tratado de Derecho Comunitario Europeo", tomo III, *cit.*, p. 525.

²²⁸El art. 6 Directiva 80/68/CEE somete a una autorización particular, que los Estados miembros concederán caso por caso, las recargas artificiales de las aguas subterráneas para la gestión pública de las mismas. Dicha autorización sólo se concederá si no hubiere riesgo de contaminación de las aguas subterráneas.

²²⁹*Vid.* arts. 9 a 12 Directiva 80/68/CEE.

mismas²³⁰, el control del cumplimiento de las condiciones impuestas²³¹ y el suministro de información a la Comisión por parte de los Estados miembros²³². Contiene, además, una obligación de información y un trámite de consulta en el caso de vertidos en aguas subterráneas transfronterizas²³³, la cláusula *standstill*²³⁴ y la permisión expresa de que los Estados puedan adoptar, individual o conjuntamente, medidas más estrictas²³⁵.

B. El establecimiento de objetivos de calidad de las aguas destinadas a ciertos usos

Junto al bloque normativo examinado, cuyo objeto es regular frontalmente el vertido de determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático, la Comunidad, en esta primera etapa, adoptó también un grupo de Directivas destinado a establecer objetivos de calidad para las aguas en función de los usos a los cuales iban a estar destinadas. Así, se fijaron estándares de calidad de las aguas para consumo humano, baño, uso piscícola y cría de moluscos, mediante las Directivas 75/440/CEE, de 16 de junio de 1975, relativa a la calidad de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable²³⁶; 80/778/CEE, de 15 de julio de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano²³⁷; 76/160/CEE, de 8 de diciembre de 1975, relativa a las aguas aptas

²³⁰Art. 15 Directiva 80/68/CEE.

²³¹Art. 13 Directiva 80/68/CEE.

²³²Art. 16 Directiva 80/68/CEE.

²³³El art. 17 Directiva 80/68/CEE obliga, en el caso de vertidos en aguas subterráneas transfronterizas, a que la autoridad competente del Estado Miembro que prevea la autorización de dichos vertidos informará a los demás Estados miembros afectados antes de otorgar una autorización. A instancia de uno de los Estados miembros afectados y antes de otorgar una autorización, se celebrarán consultas en las que podrá participar la Comisión.

²³⁴El art. 18 Directiva 80/68/CEE dispone que "La aplicación de las medidas adoptadas en virtud de la presente Directiva, en ningún caso podrá tener por efecto la contaminación directa o indirecta de las aguas contempladas en el artículo primero" (las aguas subterráneas). Este precepto ha sido objeto de interpretación en la Sentencia del TJCE de 17 de septiembre de 1987, *Comisión contra Países Bajos* (asunto 291/84, Rec. 1987, p. 3483). En este caso, la Comisión argumentaba que el sentido del art. 18 era que la calidad de las aguas existentes en el momento de la entrada en vigor de la Directiva debía mantenerse no sólo con respecto a las sustancias peligrosas como las que se enumeran en los anexos de la Directiva, sino también con respecto a otras sustancias peligrosas. El TJCE, en cambio, niega este alcance tan amplio al art. 18 y considera que dicho precepto no se refiere a otras sustancias que a las mencionadas en los anexos de la Directiva (apartado 21).

²³⁵Art. 19 Directiva 80/68/CEE.

²³⁶DOCE L núm. 194, de 25 de julio de 1975. Modificada por la Directiva 91/692/CEE. Téngase en cuenta también la Directiva 79/869/CEE, de 9 de octubre de 1979, relativa a los métodos de medición y a la frecuencia de los muestreos y del análisis de las aguas superficiales destinadas a la producción de aguas potables en los Estados miembros (DOCE L núm. 271, de 29 de octubre de 1979). Téngase en cuenta también la Decisión del Consejo 77/795/CEE, de 12 de diciembre de 1977, por la que se establece un procedimiento común de intercambio de informaciones relativo a la calidad de las aguas continentales superficiales en la Comunidad (DOCE L núm. 334, de 24 de diciembre de 1977), modificada mediante Decisión 86/574/CEE, de 24 de noviembre de 1986 (DOCE L núm. 335, de 28 de noviembre de 1986).

²³⁷DOCE L núm. 229, de 30 de agosto de 1980. Modificada por la Directiva 91/692/CEE. La Directiva 80/778/CEE será sustituida por la Directiva 98/83/CE del Consejo de 3 de noviembre de 1998, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (DOCE L núm. 330, de 5 de diciembre de 1998). El art. 16 de esta última prevé su derogación, con efecto a los cinco años de su entrada en vigor (de acuerdo con su art. 18 esta directiva entra en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el DOCE, que se produjo el 5 de diciembre de 1998), aunque se prevé que "Tan pronto como cada Estado miembro haya puesto en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la presente Directiva y haya adoptado las medidas a que se refiere el art. 14, se aplicará a la calidad de las aguas

para el baño²³⁸; 78/659/CEE, de 18 de julio de 1978, relativa a las aguas aptas para la vida de los peces²³⁹; y 79/923/CEE, de 30 de octubre de 1978, relativa a las aguas aptas para la cría de moluscos²⁴⁰.

La mayor parte de estas Directivas, tras identificar las aguas afectadas -en unos casos, mediante la definición realizada por la propia Directiva de las masas de agua a las que son aplicables²⁴¹; en otros mediante remisión a la actuación voluntaria de los Estados miembros para su concreción²⁴²- establecen unos valores imperativos y unos valores guía, en forma de concentraciones máximas admisibles para determinados parámetros en las aguas a las que resultan de aplicación, que deberán ser revisados conforme al progreso científico y técnico²⁴³. En relación a los primeros, deben ser respetados por los Estados miembros en todo caso, por lo que éstos no pueden fijar valores menos estrictos, aunque sí más rigurosos²⁴⁴. En relación a los segundos, carecen de valor imperativo y únicamente se plantean como valores óptimos que los Estados miembros deben esforzarse en respetar. Se impone, además, el mantenimiento del nivel de calidad de las aguas existente (principio de *stand still*), por lo que los Estados deberán velar por que la aplicación de estas disposiciones no tenga como efecto aumentar directa o indirectamente la degradación de la calidad de las aguas; un muestreo de las aguas; la remisión de información periódica a la Comisión sobre los planes nacionales de aplicación...

A pesar de que estas normas no acometen la regulación de los vertidos, temática reservada a las Directivas 76/464/CEE (y Directivas de desarrollo) y 80/68/CEE, las traemos a colación por el extraordinario papel que pueden jugar en orden a su control. Como hemos señalado, estas Directivas se limitan a establecer unos valores imperativos y unos valores guía para

destinadas al consumo humano en dicho Estado miembro la presente Directiva en lugar de la Directiva 80/778/CEE".

²³⁸DOCE L núm. 31, de 5 de febrero de 1976. Modificada por la Directiva 91/692/CEE.

²³⁹DOCE L núm. 222, de 14 de agosto de 1978. Modificada por la Directiva 91/692/CEE.

²⁴⁰DOCE L núm. 281, de 10 de noviembre de 1979. Modificada por la Directiva 91/692/CEE.

²⁴¹Es el caso de las Directivas 75/440/CEE; 76/160/CEE; y 80/778/CEE. *Vid.*, respectivamente, arts. 1, 1, y 2 y 4.

²⁴²Es el caso de las Directivas 78/659/CEE y 79/923/CEE. En estos casos los Estados deben concretar las masas de agua a las cuales resultarán aplicables las medidas previstas en la Directiva y esta declaración implica que sólo las aguas indicadas por los Estados podrán destinarse al uso previsto en las Directivas. Así, como ha señalado LÓPEZ RAMÓN, F., "La política de medio ambiente...", en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., MUÑOZ MACHADO, S., y GONZÁLEZ CAMPOS, J., (dirs.), "Tratado de Derecho Comunitario Europeo", tomo III, *cit.*, "lo que un Estado puede decidir no es exactamente la delimitación de las aguas a las que se aplican las Directivas, sino más bien las aguas que va a destinar las finalidades previstas en las Directivas, con la consiguiente aplicación del régimen jurídico en ellas previsto" (p. 527).

²⁴³*Vid.* arts. 3.2 y 3 Directiva 75/440/CEE; 3.2 y 3 Directiva 76/160/CEE; 3.2 Directiva 78/659/CEE; 3.2 Directiva 79/923/CEE; y 7.3 y 4 Directiva 80/778/CEE. Para un análisis exhaustivo del contenido de estas Directivas nos remitimos a los trabajos de ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, *cit.*, pp. 23-42; FANLO LORAS, A., "La evolución...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación", *cit.*, pp. 183-188; LÓPEZ RAMÓN, F., "La política de medio ambiente...", en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., MUÑOZ MACHADO, S., y GONZÁLEZ CAMPOS, J., (dirs.), "Tratado de Derecho Comunitario Europeo", tomo III, *cit.*, pp. 526-529; MUÑOZ MACHADO, S., "Contaminación y medio ambiente...", *cit.*, pp. 39-55.

²⁴⁴*Vid.* arts. 6 Directiva 75/440/CEE; 7.2 Directiva 76/160/CEE; 9 Directiva 78/659/CEE; 9 Directiva 79/923/CEE; y 16 Directiva 80/778/CEE.

determinadas masas de agua, pero, como ha señalado ALONSO GARCÍA, "guardan *absoluto silencio acerca de los mecanismos que los Estados Miembros deben utilizar para hacer efectivos los estándares*"²⁴⁵. Es precisamente en este punto donde adquiere todo su protagonismo la regulación de los vertidos y, en particular, la técnica de la autorización previa, allí prevista, como medio para garantizar el cumplimiento de los objetivos de calidad²⁴⁶. Incluso la propia Directiva 76/464/CEE permite que los Estados miembros, excepcionalmente, opten por garantizar el cumplimiento de los objetivos de calidad, en lugar de los valores límite de emisión²⁴⁷. De ello deduce ALONSO GARCÍA que "*es la técnica ordinaria de la autorización del vertido (es decir, la misma que se utilizar para el control de las normas de emisión) la que debe usarse, de forma que sólo es legal y conforme con el derecho nacional y comunitario la autorización de vertido que haya comprobado que, con el mismo, no se sobrepasan los valores límite, aunque ello genere desigualdad para las nuevas instalaciones (salvo revisión de las ya concedidas que vierten a la misma masa de aguas). Naturalmente, este debe ser el sistema de control de los estándares de calidad ordinarios de aguas superficiales de consumo, piscícolas, para cría de moluscos o de baño, aunque nada diga la legislación comunitaria al respecto, que deja absoluta discrecionalidad a los Estados Miembros para que apliquen el sistema de control de vertidos que estimen más oportuno*"²⁴⁸.

C. Otras normas con incidencia en el régimen jurídico de los vertidos

No podemos acabar este apartado dedicado al análisis de la primera fase de la intervención comunitaria en defensa de calidad de las aguas frente a la contaminación originada por vertidos sin hacer una breve referencia a algunas normas que inciden sustancialmente en su régimen jurídico. Así, destacamos las especialidades con que se ha afrontado la regulación de los vertidos de dióxido de titanio y amianto. El control de la contaminación producida por el dióxido de titanio y el amianto se ha abordado desde una perspectiva integradora; esto es, regulando todos los tipos de contaminación (del agua, de la atmósfera y del suelo) producida por estos contaminantes concretos. En este ámbito habrá de estarse, por tanto, a las peculiaridades recogidas en las Directivas 78/176/CEE, de 20 de febrero de 1978, sobre control de la contaminación producida por dióxido de titanio²⁴⁹ y 87/217/CEE, de 19 de

²⁴⁵ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, *cit.*, p. 39.

²⁴⁶Como ha advertido FANLO LORAS, A., "La evolución...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación", *cit.*, "el cumplimiento o la consecución de aquellos objetivos de calidad de las aguas depende, de manera exclusiva, del cumplimiento de las restantes Directivas (sobre vertidos de sustancias peligrosas, de la de aguas residuales urbanas, de la de nitratos y de la de prevención y control integrados de la contaminación, cuando entre en vigor el 31 de octubre de 1999). Sólo en ellas se establece un doble mecanismo para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones de no contaminación o producirla dentro de unos límites máximos: sujeta el vertido de sustancias contaminantes a autorización previa y fija unos valores límites de emisión y/o objetivos de calidad para los vertidos de sustancias peligrosas, además de otras obligaciones específicas (tratamiento al que se someten las aguas residuales, tratamiento previo de las aguas residuales industriales, códigos de buenas prácticas agrícolas, licencias integradas, etc.)" (p. 187).

²⁴⁷*Vid. supra* apartado I.2.2.1, epígrafe A. a), de este mismo capítulo.

²⁴⁸ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, *cit.*, p. 40.

²⁴⁹DOCE L núm. 54, de 25 de febrero de 1978. Esta Directiva ha sido modificada mediante las Directivas del Consejo 82/883/CEE, de 3 de diciembre de 1982, relativa a las modalidades de supervisión y de control de los medios afectados por los residuos procedentes de la industria del dióxido de titanio (DOCE L núm. 378, de 31

marzo de 1987, relativa a la prevención y reducción de la contaminación del medio ambiente producido por el amianto²⁵⁰, que afectan no sólo a las aguas, sino a todos los medios (aire y suelo).

Asimismo, mencionamos algunas regulaciones de producto, a través de las cuales se establecen las condiciones técnicas de producción o uso que deben tener determinados productos que van a acabar en el agua. Es el caso de las Directivas del Consejo 73/404/CEE, de 22 de noviembre de 1973, referente a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de detergentes²⁵¹ y 73/405/CEE, de 22 de noviembre de 1973, referente a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los métodos de control de la biodegradabilidad de los tensioactivos aniónicos²⁵².

I.2.2.2. Los nuevos planteamientos: hacia una consideración ambiental de las aguas. Retos pendientes en la ordenación de los vertidos

Hemos visto cómo desde los años setenta la protección de la calidad de las aguas ha ocupado un lugar destacado en el seno de la política ambiental comunitaria, habiendo desempeñado un rol fundamental para el control de los vertidos, tanto las Directivas relativas al control de emisiones de sustancias peligrosas, como las diferentes Directivas que establecen estándares de calidad para las aguas superficiales, para el agua potable, para las aguas de baño y para las aguas aptas para la vida de los peces y la cría de moluscos, y las Directivas de control de la contaminación por actividades industriales. No obstante, a pesar de esta multiplicidad de instrumentos normativos existente, el paso de los años ha puesto de relieve, no sólo la obsolescencia de muchos de sus contenidos, sino también las dificultades para llevarlos a la práctica.

En efecto, en primer lugar, no podemos olvidar que el medio ambiente en general, y las aguas, en particular, constituyen un sector en permanente evolución, fuertemente influido, además, por el desarrollo tecnológico²⁵³. Este factor, unido al vertiginoso desarrollo de la

de diciembre de 1982), 83/29/CEE, de 24 de enero de 1983 (DOCE L núm. 32, de 3 de febrero de 1983) y 91/692/CEE, de 23 de diciembre de 1991. Esta Directiva se enmarca en el intento de abordar, desde la Comunidad Europea, la polución por sectores industriales desde una perspectiva integradora, tal y como se preveía en los dos primeros programas de acción en materia ambiental. Sin embargo, esta iniciativa no fue todo lo exitosa que cabía esperar y sólo acabó materializándose para el sector industrial del dióxido de titanio, aunque hubo algunas propuestas para el sector de la industria del papel y de la pasta del papel. Así se pone de relieve en el IV Programa de acción, *cit.*, apartados 3.4.1 y 3.4.2.

²⁵⁰DOCE L núm. 85, de 28 de marzo de 1987. Modificada por la Directiva 91/692/CEE. *Vid.* un análisis de estas Directivas en ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, *cit.*, pp. 74-76 y 114-116.

²⁵¹DOCE L núm. 347, de 17 de diciembre de 1973. Esta Directiva ha sido modificada por la Directiva del Consejo 82/242/CEE, de 31 de marzo de 1982 (DOCE L núm. 109, de 22 de abril de 1982). Esta Directiva obliga a los Estados a prohibir la comercialización y el empleo de los detergentes cuando la biodegradabilidad media de los tensioactivos que contengan sean inferior al 90%.

²⁵²DOCE L núm. 347, de 17 de diciembre de 1973. Esta Directiva ha sido modificada por la Directiva del Consejo 82/243/CEE, de 31 de marzo de 1982 (DOCE L núm. 109, de 22 de abril de 1982). Esta Directiva establece tres métodos de referencia para la medición del índice de biodegradabilidad y prohíbe a los Estados miembros la comercialización y uso en su territorio de un detergente si su índice de biodegradabilidad fuese inferior al 80% y hubiese sido determinado mediante un único análisis y según uno de estos métodos.

²⁵³Sobre la incidencia del elemento técnico en el Derecho ambiental *vid.* ESTEVE PARDO, J., *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental*, Barcelona, Ariel, 1999.

política de medio ambiente en el seno de la Comunidad Europea, cada vez con objetivos más ambiciosos de tutela ambiental, y a la creciente concienciación colectiva acerca de la importancia de los valores ecológicos de las aguas, provoca que soluciones normativas, en su momento adecuadas para el objetivo que se perseguía (evitar la creación de barreras al libre comercio en el espacio comunitario), resulten claramente insuficientes en la actualidad, en un momento en que el énfasis recae no en la perspectiva económica, sino en los aspectos ambientales de este recurso, cuya defensa se ha convertido en objetivo de primer orden. Por ello, se ha planteado la necesidad de revisar la legislación comunitaria de protección de la calidad de las aguas para adaptar sus contenidos y los instrumentos allí incorporados a una realidad en permanente evolución, que nada tiene que ver con la que hace más de veinte años justificó la adopción de las primeras medidas de protección.

En segundo lugar, no pueden obviarse los problemas de aplicación que han desatado la mayor parte de Directivas reguladoras de los vertidos. Exponente de ello es la Directiva 76/464/CEE, que, además de dar lugar al inicio de procedimientos de infracción contra todos los Estados miembros, ha evidenciado los obstáculos existentes para llevar a la práctica sus postulados. Estas dificultades se ponen de manifiesto, por una parte, en la tarea de fijación de valores límite de emisión y objetivos de calidad para las sustancias incluidas en la "lista negra" de 129 sustancias, publicada por la Comisión en 1982, ya que únicamente se han establecido valores para 17 de estas sustancias. Por otra, en el incumplimiento masivo de la obligación de establecer programas de reducción de la contaminación para las sustancias de la lista II. Además, los resultados de la aplicación efectiva del sistema de control de los vertidos instaurado por la Directiva 76/464/CEE han llevado a cuestionar la conveniencia de la opción por un sistema de valores límite uniformes para todos los Estados miembros, que no tenga en cuenta las peculiaridades geográficas de cada uno de ellos.

Por ello, no es extraño que desde las instancias comunitarias se haya planteado la necesidad de alcanzar los objetivos de protección de la calidad de las aguas y, en particular, la eliminación progresiva de determinados vertidos de sustancias peligrosas, con mayor eficacia por otros medios. Con carácter general, la Comisión en su *Comunicación sobre la aplicación del Derecho comunitario de medio ambiente* pone de relieve que

"En la actualidad nos encontramos en una etapa de transición hacia una segunda fase en la que el acervo comunitario se va a reforzar y consolidar mediante acciones dirigidas a suscitar cambios en las actuales tendencias, prácticas y actitudes (...) La ejecución y el control del cumplimiento mediante la responsabilidad compartida (...), junto con la modificación o simplificación de parte de la legislación vigente y la ampliación de la gama de instrumentos por medio de iniciativas comunitarias sobre acuerdos voluntarios e instrumentos económicos y fiscales"²⁵⁴.

Desde esta perspectiva, se ha secundado la aprobación de nuevas normas para abordar problemas concretos, al tiempo que se adoptaban importantes cambios de enfoque en lo que respecta a la política de protección de las aguas frente a su contaminación. Se inaugura así una segunda etapa en la que, frente a las orientaciones clásicas en la intervención sobre protección de la calidad de las aguas (fundamentalmente, fijación de niveles de emisión y de inmisión para vertidos de sustancias peligrosas y fijación de objetivos de calidad según

²⁵⁴Comunicación de la Comisión "La Aplicación del Derecho comunitario de medio ambiente" [COM (96) 500 final, Bruselas, 22 de octubre de 1996], p. 4.

los usos del agua), aparecen nuevas tendencias. Este nuevo enfoque constituye una respuesta a las críticas vertidas acerca de la fragmentación e incoherencia de la legislación en este ámbito de gestión²⁵⁵ y va a caracterizarse, tanto por el control de nuevas formas de polución, como por la adopción de un enfoque integrado que evite la contemplación aislada de un solo medio, que había sido la tónica predominante hasta ese momento.

Por una parte, en el año 1991 se aprobaron dos importantes Directivas para hacer frente a la acuciante problemática de la contaminación causada por nutrientes (en particular nitratos y fosfatos) procedentes de las aguas residuales urbanas y de los nitratos de origen agrícola: la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas, y la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos de origen agrícola. A su análisis dedicamos los epígrafes A y B de este apartado.

Por otra, más recientemente, se ha adoptado un cambio de planteamiento en la intervención comunitaria sobre la problemática de la contaminación de las aguas que tendrá evidente repercusiones en el régimen jurídico de los vertidos. Al respecto, debe mencionarse que la gestión de los recursos hídricos se ha alzado en tema prioritario en el V Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible²⁵⁶. De este Programa debemos destacar dos aspectos fundamentales para la cuestión que ahora nos ocupa. En primer lugar, consagra la idea de instaurar un enfoque integrado de la contaminación, superador del anterior tratamiento sectorial, en el que se consideraban por separado los distintos medios (atmósfera, agua, suelo). En segundo lugar, en relación a los recursos hídricos, también plantea, frente al anterior enfoque sectorializado -reducido al tratamiento de aspectos parciales de la protección de las aguas-, el establecimiento de una gestión y protección integradas (incluida la legislación) como medida para lograr su uso sostenible²⁵⁷. La Comisión, en su Informe sobre la aplicación del V Programa²⁵⁸, ha insistido en la necesidad de desarrollar una estrategia global en la que se defina un enfoque integrado de planificación y gestión de los recursos hídricos subterráneos y superficiales, que atienda tanto a los aspectos cualitativos como a los cuantitativos y garantice un uso sostenible de los mares regionales europeos. Asimismo, la Decisión 2179/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, relativa a la revisión del V Programa²⁵⁹, se plantea en relación con la protección de los recursos hídricos prestar una atención especial "a crear un marco global que establezca un enfoque integrado de planificación y gestión de los recursos hídricos subterráneos y superficiales que se centre

²⁵⁵AGUILAR FERNÁNDEZ, S., "El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea ", *cit.*, p. 68.

²⁵⁶El V Programa comunitario en materia de medio ambiente, *cit.*, p. 52, señala en relación a la gestión de los recursos hídricos que las políticas comunitarias deben tener por objeto impedir la contaminación de las aguas subterráneas y superficiales (continentales y marinas) previniendo especialmente la contaminación en el origen; rehabilitar las aguas naturales subterráneas y de superficie para asegurar una fuente apropiada de suministro de agua potable; y equilibrar la demanda y el suministro de agua mediante un uso y una gestión más racionales de los recursos hídricos (DOCE C núm. 138, de 17 de mayo de 1993, p. 52).

²⁵⁷V Programa comunitario en materia de medio ambiente, *cit.*, p. 53.

²⁵⁸COM (95) 624 final, Bruselas, 10 de enero de 1996, p. 75.

²⁵⁹DOCE L núm. 275, de 10 de octubre de 1998.

tanto en los aspectos cuantitativos como cualitativos. Además, contribuirá a la gestión sostenible de los mares en torno a Europa"²⁶⁰. Cambio, pues, de óptica que se mantiene también en la Comunicación presentada por la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el VI Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente ("Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos")²⁶¹, en la que el uso sostenible y el mantenimiento de la alta calidad de los recursos hídricos continúan manteniéndose como uno de los temas prioritarios²⁶². En esta Comunicación, la Comisión se plantea como principal reto para lograr alcanzar unos niveles de calidad del agua que no den lugar a repercusiones ni riesgos inaceptables para la salud de las personas y el medio ambiente y un ritmo de explotación de los recursos hídricos sostenible a largo plazo, "garantizar la aplicación íntegra y apropiada de la legislación en vigor" y "la integración de los objetivos comunitarios de calidad del agua en las demás políticas sectoriales, tales como la agricultura, la industria y la política regional"²⁶³.

Como consecuencia de las nuevas orientaciones que entonces emergían, la Comisión elaboró en 1996 una Comunicación sobre *La política de aguas de la Comunidad Europea*, en la que analizaba el enfoque que debía adoptarse en relación con la protección de las aguas²⁶⁴. A partir de aquí, se ha revisado en profundidad la política hidráulica de la Comunidad, con la finalidad de acometer una nueva estrategia global que responda a los objetivos de una política de aguas sostenible²⁶⁵ y supere los principales desafíos

²⁶⁰Art. 11.3 Decisión 2179/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998.

²⁶¹Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente *Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos -VI Programa de medio ambiente-*, cit.

²⁶²En esta Comunicación la Comisión señala cuatro áreas de actuación prioritaria: el cambio climático, la naturaleza y la biodiversidad, el medio ambiente y la salud y la utilización sostenible de los recursos naturales y la gestión de los residuos. La problemática de la contaminación de las aguas se recoge como campo prioritario de actuación sobre el medio ambiente y la salud.

²⁶³Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente *Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos -VI Programa de medio ambiente-*, cit., p. 49.

²⁶⁴Los Consejos Europeos de Edimburgo de 1992 y Bruselas de 1993 pidieron a la Comisión que llevara a cabo un examen completo de la legislación existente sobre el agua en la Unión Europea para proceder a su revisión a la luz del progreso científico y técnico y del principio de subsidiariedad. Asimismo, el Consejo y la Comisión de Medio Ambiente del Parlamento Europeo solicitaron a la Comisión una revisión fundamental de la política comunitaria de las aguas. Fruto de estas peticiones es la elaboración de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *La política de aguas de la Comunidad Europea*, cit.

²⁶⁵En la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *La política de aguas de la Comunidad Europea*, cit., la Comisión fija como objetivos de la política comunitaria europea en materia de aguas los siguientes (p. 2): garantizar la seguridad del suministro de agua potable; la suficiencia de la calidad y la cantidad de los recursos hídricos para satisfacer, además de las necesidades de agua potable, otras necesidades económicas; la protección y la preservación del buen estado ecológico y el funcionamiento del medio acuático, así como la satisfacción de las necesidades de agua de los ecosistemas y hábitats terrestres y acuáticos; y la gestión del agua para prevenir o reducir los efectos adversos de las inundaciones y minimizar la incidencia de la sequía.

planteados²⁶⁶. Ello ha dado lugar tanto a la revisión de instrumentos normativos ya existentes²⁶⁷ como a la aprobación de otros nuevos²⁶⁸. De entre los mismos, deben destacarse, por las importantes repercusiones que van a tener en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, en primer lugar, la Directiva IPPC. En segundo lugar, la Directiva marco de aguas. Esta última constituye, además, en tanto que Directiva marco²⁶⁹, un

²⁶⁶En la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *La política de aguas de la Comunidad Europea*, *cit.*, la Comisión señala como desafíos que deben superarse a fin de alcanzar los objetivos de una política de aguas sostenible la contaminación (de fuente puntual, de fuente difusa, accidental, acidificación, eutrofización), la escasez de agua, así como otros efectos adversos de la actividad humana (pp. 2-5).

²⁶⁷Nos referimos a la modificación de las Directivas 80/778/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano y 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño. La primera de ellas ha sido sustituida por la Directiva 98/83/CE del Consejo, de 3 de noviembre de 1998, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano. La segunda está en estos momentos en fase de revisión. *Vid.* la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la calidad de las aguas de baño presentada por la Comisión en 1994 [COM (1994) 36 final] y modificada en 1997 [COM (1997) 585 final].

²⁶⁸Aunque finalmente no llegó a materializarse en la aprobación de una Directiva comunitaria, al ser retirada por la Comisión, no puede dejar de mencionarse la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la calidad ecológica del agua [COM (93) 680 final, DOCE C núm. 222, de 10 de agosto de 1994]. Esta Propuesta, cuya adopción se preveía en el V Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, *cit.*, p. 54, para hacer realidad el objetivo de mantenimiento de una calidad ecológica alta de las aguas continentales de superficie, tenía como objeto "la adopción, en todos los Estados miembros, de medidas de control de la contaminación de las aguas superficiales a partir de fuentes de contaminación puntuales y difusas y por otros factores antropogénicos que afecten a la calidad de las aguas superficiales", destinadas "a mantener y a mejorar la calidad ecológica de las aguas superficiales comunitarias, con el objetivo último de alcanzar una buena calidad ecológica" (art. 1.1). Para ello, preveía como obligaciones de los Estados miembros el establecimiento de un sistema de medición y control para determinar la calidad ecológica de las aguas superficiales (art. 3); la identificación y evaluación cualitativa y cuantitativa de las fuentes de contaminación puntuales y difusas en las aguas superficiales de la Comunidad (art. 4); el establecimiento, con respecto a todas las aguas superficiales de la Comunidad situadas en su territorio, así como a sus aguas interiores y su mar territorial, de objetivos operativos para la consecución de una buena calidad ecológica del agua (art. 5); la puesta en práctica de programas integrados destinados a mejorar la calidad de las aguas superficiales de la Comunidad encaminados a la consecución de dichos objetivos (art. 6). En definitiva, esta Propuesta constituía un avance frente a la legislación existente, al afrontar el tema de la calidad del agua desde una perspectiva global.

Esta propuesta, como ya señalaba la Comisión en la Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *La política de aguas de la Comunidad Europea*, *cit.*, "se integraría en la nueva directiva marco. Todos los elementos principales de la propuesta actual se incorporarían al nuevo marco legislativo y no se alteraría sustancialmente el enfoque de calidad ecológica que es actualmente objeto de debate" (p. 19). En consecuencia, ha sido absorbida y sustituida por la Directiva marco de aguas. *Vid. infra* el apartado I.2.2.2, epígrafe D), de este mismo capítulo, dedicado íntegramente al análisis de esta Directiva.

²⁶⁹A nivel comunitario, se ha consolidado la preferencia por las Directivas marco, frente a las Directivas detalladas que hasta ahora habían sido predominantes, en el nuevo contexto de mejora y simplificación del marco regulador. *Vid.* al respecto la *Comunicación de la Comisión "Legislar menos para actuar mejor: Los hechos"* [COM (1998), 345 final, Bruselas, 27 de mayo de 1998], p. 2; *Legislar mejor 1998. Una responsabilidad que debe compartirse. Informe de la Comisión al Consejo Europeo* [COM (1998) 715 final, Bruselas, 1 de diciembre de 1998]; el *Informe de la Comisión al Consejo Europeo "Legislar mejor 1999"* [COM (1999) 562 final, Bruselas, 3 de noviembre de 1999]; y el *Informe provisional de la Comisión al Consejo Europeo de Estocolmo. Mejorar y simplificar el marco regulador* [COM (2001) 130 final, Bruselas, 7 de marzo de 2001]. Por su parte, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, incorporado por el TA, dispone que "La forma de la actuación comunitaria deberá ser lo más sencilla posible, coherente con el logro satisfactorio del objetivo de la medida y con la necesidad de su ejecución eficaz. La Comunidad deberá

ejemplo paradigmático de la nueva línea de simplificación legislativa iniciada por la Comisión tras los Consejos Europeos de Edimburgo y de Bruselas (1992 y 1993, respectivamente)²⁷⁰, que garantizará una mayor coherencia en la materia. Ambas Directivas provocarán, sin duda, un impacto decisivo en el régimen jurídico de los vertidos hasta ahora existente. De ahí que realicemos un análisis detenido de las mismas en los epígrafes C y D de este apartado.

Asimismo, ante las insuficiencias mostradas por la Directiva 80/68/CE, se ha planteado la necesidad de revisar el tratamiento jurídico otorgado a las aguas subterráneas, que no aborda temas de gran envergadura, tales como la contaminación procedente de fuentes difusas o los niveles insostenibles de detracción, limitándose al control de los vertidos de sustancias peligrosas de fuente puntual. A pesar de que no haya cristalizado en la aprobación de un instrumento normativo jurídicamente vinculante, no podemos dejar de hacer referencia a la propuesta, elaborada por la Comisión, de Programa de acción para la gestión y la protección integradas de las aguas subterráneas²⁷¹. En este Programa, elaborado en el marco de la nueva política comunitaria de protección y gestión de los recursos hídricos, se incluyen algunas medidas en relación al control de los vertidos y emisiones de fuentes puntuales, así como respecto a la contaminación del agua subterránea procedente de fuentes difusas. A él nos referiremos con ocasión del análisis de la nueva estrategia para combatir la contaminación de las aguas subterráneas instaurada por la nueva Directiva marco de aguas.

A. El control de los vertidos de aguas residuales urbanas: la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991

La Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas²⁷², resulta un punto de referencia indiscutible en la reciente evolución del Derecho comunitario de aguas, tanto por su contenido en sí mismo considerado -los vertidos de aguas residuales urbanas-, no abordado hasta ahora de manera frontal por las Directivas hasta ese momento aprobadas²⁷³, como por las obligaciones y el calendario de

legislar únicamente en la medida de lo necesario. En igualdad de condiciones, las directivas serán preferibles a los reglamentos, y las directivas marco a las medidas detalladas" (disposición 6).

²⁷⁰*Vid. Legislar mejor 1997. Informe de la Comisión al Consejo Europeo* [COM (97) 626 final, Bruselas, 26 de noviembre de 1997]. Sobre las nuevas tendencias en la regulación comunitaria (simplificación, flexibilidad), *vid. el Informe Provisional de la Comisión al Consejo Europeo de Estocolmo. Mejorar y simplificar el marco regulador* [COM (2001) 130 final, Bruselas, 7 de marzo de 2001]; y el *White Paper on European Governance. Work Area núm. 2. Handling the Process of Producing and Implementing Community Rules*. Report of the working group (Group 2c); copilots: A. PANTELOURI y S.M. BINNS; rapporteurs: C. COTTER y M.T. FABREGAS, mayo de 2001.

²⁷¹Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un programa de acción para la gestión y la protección integradas de las aguas subterráneas, presentada por la Comisión [COM (96) 315 final, 96/0181 (COD), Bruselas, 10 de julio de 1996].

²⁷²Esta Directiva ha sido modificada mediante la Directiva 98/15/CE de la Comisión, de 27 de febrero de 1998 (DOCE L núm. 67, de 7 de marzo de 1998), en lo que se refiere a determinadas prescripciones de su Anexo I y, concretamente, al cuadro 2 de dicho Anexo.

²⁷³Nótese, sin embargo, que, como ha puesto de relieve ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, *cit.*, p. 63, muchas de las Directivas comunitarias sobre aguas aprobadas con anterioridad a la Directiva 91/271/CEE resultaban de aplicación a las aguas residuales urbanas. Véanse en este sentido las Directivas que establecen límites a la emisión de vertidos contaminantes de determinadas sustancias peligrosas (por ejemplo, el art. 3.2 Directiva 76/464/CEE, de 4 de mayo), así como las Directivas

actuaciones que impone a los Estados miembros, que va a redundar en una mejora de la calidad de los vertidos y que, en muchos Estados, va a exigir cuantiosas inversiones²⁷⁴.

Esta Directiva tiene por objeto "la recogida, el tratamiento y el vertido de las aguas residuales urbanas y el tratamiento y vertido de las aguas residuales procedentes de determinados sectores industriales", con la finalidad de "proteger al medio ambiente de los efectos negativos de los vertidos de las mencionadas aguas residuales"²⁷⁵. Para ello, *"diseña un modelo completo de control de las aguas residuales sobre la base de controlar tanto su calidad antes del tratamiento (vertidos al colector), como la instalación misma de sistemas colectores, el tratamiento de las aguas y el vertido post-tratamiento"*²⁷⁶.

Se fija, a estos efectos, un catálogo de medidas que deberán adoptar los Estados miembros en relación a la recogida, el tratamiento y el vertido de aguas residuales urbanas y de aguas residuales procedentes de ciertos sectores industriales, y se establece un calendario para hacerlo efectivo. Entre las obligaciones que se derivan para los Estados miembros destacan especialmente las siguientes: la determinación de "zonas sensibles" y "menos sensibles"; el establecimiento de sistemas colectores; el establecimiento de reglamentaciones previas y/o autorizaciones específicas para todos los vertidos de aguas residuales industriales a los sistemas de recogida y tratamiento de aguas residuales urbanas; el tratamiento de las aguas residuales urbanas; y, por último, obligaciones posteriores al tratamiento, entre las que destacan el establecimiento de reglamentaciones previas o autorizaciones específicas para todos los vertidos al medio natural de aguas procedentes de depuradoras de aguas residuales urbanas e instalaciones de la industria agroalimentaria y la ordenación de la reutilización y los lodos. En el análisis de estas obligaciones nos centramos a continuación.

a) La determinación de "zonas sensibles" y "zonas menos sensibles"

Con arreglo al art. 5 Directiva 91/271/CEE, los Estados miembros debían determinar, antes del 31 de diciembre de 1993, las "zonas sensibles" y las "zonas menos sensibles", aplicando

que establecen objetivos de calidad. Sin embargo, a pesar de la aplicabilidad de estas Directivas a las aguas residuales urbanas, como ha señalado ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, *cit.*, p. 63, la Comunidad Europea, con una visión pragmática, ha creido conveniente introducir una regulación específica para la contaminación de las aguas residuales urbanas, sobre la base de imponer a los núcleos urbanos la obligación de tener determinados sistemas de recogida y tratamiento de las aguas residuales.

²⁷⁴La idea de implantar en el ámbito comunitario una regulación específica para el tratamiento de las aguas residuales urbanas arranca de la Resolución de 28 de junio de 1988 sobre la protección del Mar del Norte y de otras aguas de la Comunidad (DOCE C núm. 209, de 9 de agosto de 1988), en que el Consejo solicitó a la Comisión que presentara propuestas con las medidas necesarias a nivel comunitario para el tratamiento de las aguas residuales urbanas. Como consecuencia de esta Resolución se emprendió el proceso de elaboración de la Directiva 91/271/CEE, la cual se ha adoptado utilizando como base jurídica el art. 130 S TCEE (actual 175 TCE). En el año 1990 tuvo lugar la redacción de una primera propuesta por parte de la Comisión (DOCE C núm. 1, de 4 de enero de 1990), que fue sometida a dictamen del Parlamento Europeo (DOCE C núm. 260, de 15 de octubre de 1990) y a consulta del Comité Económico y Social (DOCE C núm. 168, de 10 de julio de 1990). Fruto de estos dictámenes la Comisión presentó una Propuesta modificada (DOCE C núm. 287, de 15 de noviembre de 1990) que desembocaría finalmente en la aprobación de la Directiva tal como hoy la conocemos.

²⁷⁵Art. 1 Directiva 91/271/CEE.

²⁷⁶ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, *cit.*, pp. 63-64.

los criterios fijados en su Anexo II²⁷⁷. En tanto que la designación de "zonas sensibles" es una obligación, la de "zonas menos sensibles" es una posibilidad que se da los Estados miembros²⁷⁸. Así, un medio o zona de agua marina podrá catalogarse como "zona menos sensible" cuando el vertido de aguas residuales no tenga efectos negativos sobre el medio ambiente debido a la morfología, hidrología o condiciones hidráulicas específicas existentes en esa zona²⁷⁹. La designación de una masa de agua como "zona sensible" tiene implicaciones importantes por lo que respecta a las obligaciones que derivan para los Estados. En efecto, la existencia de tales zonas impone, como veremos²⁸⁰, la construcción anticipada de sistemas colectores (a más tardar, el 31 de diciembre de 1998) y la imposición de un tratamiento más riguroso que el secundario o proceso equivalente exigido en el art. 4 para los vertidos procedentes de aglomeraciones urbanas que representen más de 2.000 habitantes equivalentes. Por su parte, la existencia de una "zona menos sensible" permite, en determinados casos, la excepción en menor de la obligación genérica de establecimiento de un tratamiento secundario.

b) El establecimiento de sistemas colectores

La Directiva impone a los Estados miembros la obligatoriedad de que las aglomeraciones urbanas²⁸¹ dispongan de sistemas colectores para la recogida y conducción de las aguas

²⁷⁷*Vid.* art. 5.1 Directiva 91/271/CEE. De acuerdo con el Anexo II, se considerará que un medio acuático es "zona sensible" si puede incluirse en uno de los siguientes grupos:

- Lagos de agua dulce naturales, otros medios de agua dulce, estuarios y aguas costeras que sean eutróficos o que podrían llegar a ser eutróficos en un futuro próximo si no se adoptan medidas de protección.
- Aguas dulces de superficie destinadas a la obtención de agua potable que podrían contener una concentración de nitratos superior a la que establecen las disposiciones pertinentes de la Directiva 75/440/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, si no se toman medidas de protección.
- Zonas en las que sea necesario un tratamiento adicional al establecido en el art. 4 para cumplir las Directivas del Consejo. Se impone, asimismo, la revisión de la designación de "zonas sensibles" cada cuatro años (art. 5.6).

En virtud del apartado 8 del art. 5 Directiva 91/271/CEE, los Estados miembros no están obligados a designar "zonas sensibles" cuando apliquen en la totalidad de su territorio un tratamiento más riguroso. En el *Informe de la Comisión sobre la Aplicación de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, modificada por la Directiva 98/15/CE de la Comisión de 27 de febrero de 1998. Síntesis de las disposiciones promulgadas por los Estados miembros y evaluación de la información recibida en aplicación de los artículos 17 y 13 de la Directiva* [COM (98) 775 final, Bruselas, 15 de enero de 1999], p. 10, se pone de manifiesto que cinco Estados miembros han hecho uso de esta posibilidad: Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Finlandia y Suecia.

²⁷⁸Art. 6.1 Directiva 91/271/CEE. Estas zonas deben determinarse también, a más tardar el 31 de diciembre de 1993.

²⁷⁹En el *Informe de la Comisión sobre la Aplicación de la Directiva 91/271/CEE del Consejo...*, cit., p. 11. la Comisión señala que dos Estados miembros han utilizado esta posibilidad: Reino Unido y Portugal. En otros dos Estados (Grecia y España) se observan vertidos en "zonas menos sensibles", aunque no han designado oficialmente tales zonas.

²⁸⁰*Vid.* apartados b) y d) de este mismo epígrafe, en los que se recogen las obligaciones de los Estados miembros respecto al establecimiento de sistemas colectores y al tratamiento de las aguas residuales urbanas.

²⁸¹Las "aglomeraciones urbanas" aparecen definidas en el apartado 4 del art. 2 Directiva 91/271/CEE como las zonas cuya población y/o actividades económicas presenten concentración suficiente para la recogida y conducción de las aguas residuales urbanas a una instalación de tratamiento de dichas aguas o a un punto de vertido final.

residuales urbanas²⁸², aunque permite que puedan utilizarse sistemas individuales u otros sistemas adecuados que consigan un nivel igual de protección medioambiental "cuando no se justifique la instalación de un sistema colector, bien por no suponer ventaja alguna para el medio ambiente o bien porque su instalación implique un coste excesivo"²⁸³. La obligación de establecimiento de sistemas colectores varía en función del número de equivalentes habitantes²⁸⁴, de la aglomeración urbana y de la naturaleza, "sensible" o "no sensible", de las aguas receptoras de los vertidos de aguas residuales urbanas²⁸⁵.

c) El establecimiento de reglamentaciones previas y/o autorizaciones específicas para todos los vertidos de aguas residuales industriales a los sistemas de recogida y tratamiento de aguas residuales urbanas

En relación a los vertidos de aguas residuales industriales²⁸⁶, la Directiva impone a los Estados miembros una serie de obligaciones. Por una parte, a partir del 31 de diciembre de 1993, estos vertidos realizados en sistemas colectores e instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas deben someterse a la normativa previa y/o autorización específicas²⁸⁷ por parte de la autoridad competente o de los organismos adecuados²⁸⁸,

²⁸²Las "aguas residuales urbanas" se definen en el art. 2.1 Directiva 91/271/CEE como "las aguas residuales domésticas o la mezcla de las mismas con aguas residuales industriales y/o aguas de corriente pluvial" y los "sistemas colectores" como "un sistema de conductos que recoja y conduzca las aguas residuales urbanas". *Vid. art. 3 Directiva 91/271/CEE.*

²⁸³Apartado primero *in fine* del art. 3 Directiva 91/271/CEE. En la medida en que se tiene en cuenta el coste económico para excepcionar la obligación general de establecimiento de sistemas colectores para la recogida y conducción de las aguas residuales urbanas, señala ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, *cit.*, que la Directiva 91/271/CEE "impone estándares generales BAT-NEC (mejor tecnología disponible que no entraña excesivo costo económico) para el diseño, construcción y mantenimiento de los sistemas colectores" (p. 65).

²⁸⁴El "equivalente-habitante" es fundamentalmente un valor de conversión que procede de la comparación de aguas residuales comerciales o industriales con aguas residuales domésticas, de acuerdo con la cantidad diaria de aguas residuales o sustancias residuales; se basa en el parámetro "demanda bioquímica de oxígeno de 5 días (DBO 5)", valor que se mide con un ensayo (DBO de 5 días) en el que durante 5 días se reproduce en el laboratorio el proceso biológico de oxidación a fin de determinar la cantidad de oxígeno necesaria para destruir los residuos, en comparación con un valor estándar [*vid. Informe Especial núm. 3/98 del Tribunal de Cuentas sobre la aplicación por parte de la Comisión de la política y la actuación de la Unión Europea en el ámbito de la contaminación de las aguas, acompañado de las respuestas de la Comisión*, presentado con arreglo al párrafo segundo del apartado 4 del art. 188 C TCE y aprobado en reunión de 19 de marzo de 1998, p. 3 nota al pie 2 (DOCE C núm. 191, de 18 de junio de 1998)]. Este concepto aparece definido en la propia Directiva 91/271/CEE como "la carga orgánica biodegradable con una demanda bioquímica de oxígeno de 5 días (DBO 5) de 60 gramos de oxígeno por día" (apartado 6 del art. 2).

²⁸⁵La obligación de instalación de sistemas colectores se impone, a más tardar, el 31 de diciembre del año 2.000, en el caso de aglomeraciones urbanas con más de 15.000 habitantes equivalentes; a más tardar, el 31 de diciembre del año 2.005, en el caso de las aglomeraciones que tengan entre 2.000 y 15.000 habitantes equivalentes. Estas fechas se adelantan al 31 de diciembre de 1998, en el caso de aglomeraciones urbanas mayores de 10.000 habitantes equivalentes, si se trata de vertidos de aguas residuales urbanas en aguas receptoras consideradas "zonas sensibles". *Vid. arts. 3 y 5 Directiva 91/271/CEE.*

²⁸⁶Las "aguas residuales industriales" se definen en la Directiva 91/271/CE como "todas las aguas residuales vertidas desde locales utilizados para efectuar cualquier actividad comercial o industrial, que no sean aguas residuales domésticas ni aguas de corriente pluvial" (art. 2.3).

²⁸⁷Como ha señalado ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, *cit.*, "la Directiva deja libertad a los Estados miembros para optar entre, el sistema de licencias administrativas o el sistema de simple regulación, con o sin licencia específica" (p. 64, nota al pie 135).

garantizándose un tratamiento previo de los mismos²⁸⁹. Por otra, antes del 31 de diciembre del año 2.000, las aguas residuales industriales biodegradables procedentes de instalaciones con más de 4.000 habitantes equivalentes, que no penetren en las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas y que procedan de los sectores industriales enumerados en el Anexo III²⁹⁰, deberán someterse antes del vertido a las condiciones establecidas en la normativa previa y/o a autorización específica por parte de la autoridad competente o del organismo que corresponda²⁹¹.

d) El tratamiento de las aguas residuales urbanas

La Directiva 91/271/CEE impone a los Estados miembros, en diferentes plazos temporales en función del tipo de aglomeración urbana²⁹², el establecimiento, con carácter general, de

²⁸⁸Conviene destacar en este punto que los vertidos de sustancias peligrosas a los colectores también están regulados por la Directiva 76/464/CEE y las Directivas aprobadas en desarrollo de la misma. Así, el art. 3.2 Directiva 76/464/CEE establece que "Para los vertidos de dichas sustancias [sustancias de la lista I] en las aguas indicadas en el art. 1 y cuando sea necesario a los efectos de la aplicación de la presente Directiva en lo que se refiere a los vertidos de dichas sustancias en el alcantarillado, la autorización fijará las normas de emisión". De este modo, como señala ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, *cit.*, las normas de emisión establecidas en el marco de la Directiva 76/464/CEE "se aplican tanto a los vertidos directos a los cauces como a los indirectos a través del alcantarillado, por lo que esta Directiva 91/271 añade requisitos que no anulan la eficacia de aquéllas" (pp. 64-65).

²⁸⁹*Vid.* art. 11 Directiva 91/271/CEE. *Vid.* asimismo, el apartado C de su Anexo I, que impone la obligación de que las aguas residuales industriales que entren en los sistemas colectores y en las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas sean objeto del tratamiento previo que sea necesario para proteger la salud del personal que trabaje en los sistemas colectores y en las instalaciones de tratamiento; garantizar que los sistemas colectores, las instalaciones de tratamiento de aguas residuales y los equipos correspondientes no se deterioren; garantizar que no se obstaculice el funcionamiento de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales y lodos; garantizar que los vertidos de las instalaciones de tratamiento no tengan efectos nocivos sobre el medio ambiente y no impidan que las aguas receptoras cumplan otras Directivas comunitarias; y garantizar que los lodos puedan evacuarse con completa seguridad de forma aceptable desde la perspectiva medioambiental.

²⁹⁰Los sectores industriales enumerados en el Anexo III son los siguientes: industrialización de la leche, productos elaborados del sector hortofrutícola, elaboración y embotellado de bebidas sin alcohol, industrialización de la patata, industria cárnica, industria cervecera, producción de alcohol y de bebidas alcohólicas, fabricación de piensos a partir de productos vegetales, fabricación de gelatina y de cola a partir de cueros, pieles y huesos, almacenes de malta e industrialización del pescado.

²⁹¹*Vid.* art. 13 Directiva 91/271/CEE. El apartado segundo de este precepto dispone que, a más tardar el 31 de diciembre de 1993, las autoridades competentes o los organismos correspondientes de cada Estado miembro establecerán los requisitos para el vertido de dichas aguas residuales adecuados a la índole de la industria de que se trate. Asimismo, el apartado tercero prevé la realización por parte de la Comisión de un estudio comparativo de los requisitos de los Estados miembros a más tardar el 31 de diciembre de 1994. Este estudio se incluye en el *Informe de la Comisión sobre la Aplicación de la Directiva 91/271/CEE del Consejo...*, *cit.*

La excepción de esta exigencia para las aguas residuales industriales procedentes de instalaciones que representen menos de 4.000 habitantes equivalentes ha sido duramente criticada por la doctrina por considerarse una aparente dispensa para contaminar. *Vid.* en este sentido, MARTÍN MATEO, R., "Tratado de Derecho Ambiental", vol. II, *cit.*, p. 83 y SETUÁIN MENDÍA, B., "El saneamiento de las aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico", *cit.*, pp. 111-112.

²⁹²El calendario que se establece es el siguiente:

-A más tardar, el 31 de diciembre del año 2.000 para todos los vertidos que procedan de aglomeraciones que representen más de 15.000 habitantes equivalentes (el apartado 4 del art. 4 clarifica que para calcular la carga expresa en habitantes equivalentes se partirá del máximo registrado de la carga semanal media que entre en una instalación de tratamiento durante el año, sin tener en cuenta situaciones excepcionales como, por ejemplo, las producidas por una lluvia intensa).

un tratamiento secundario²⁹³ o de un proceso equivalente para los vertidos de aguas residuales urbanas que entren en los sistemas colectores antes de su vertido a medio²⁹⁴.

Se establecen, sin embargo, reglas especiales para algunas zonas. Por una parte, la realización de estos vertidos en "zonas sensibles" o "zonas menos sensibles" permite la excepción, en más o en menos, de la obligación genérica de establecimiento de un tratamiento secundario o proceso equivalente exigida en el art. 4 para los vertidos procedentes de aglomeraciones urbanas que representen más de 2.000 habitantes equivalentes²⁹⁵. Por otra, se impone el establecimiento de un tratamiento adecuado²⁹⁶ de las

-A más tardar, el 31 de diciembre del año 2.005 para todos los vertidos que procedan de aglomeraciones que representen entre 10.000 y 15.000 habitantes equivalentes.

-A más tardar, el 31 de diciembre del año 2.005 para los vertidos en aguas dulces o estuarios que procedan de aglomeraciones que representen entre 2.000 y 10.000 habitantes equivalentes.

Téngase en cuenta que el art. 8 Directiva 91/271/CEE permite que los Estados miembros puedan presentar a la Comisión una solicitud especial de ampliación del plazo para dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 4, "en casos excepcionales debidos a problemas técnicos y para grupos de población geográficamente definidos". El aplazamiento no podrá exceder del 31 de diciembre del año 2005 y sólo se aceptarán razones técnicas.

²⁹³El "tratamiento secundario" se define en la propia Directiva como "el tratamiento de aguas residuales urbanas mediante un proceso que incluya, por lo general, un tratamiento biológico con sedimentación secundaria, u otro proceso en el que se respeten los requisitos del cuadro 1 del Anexo I" (*vid.* apartado 8 del art. 2 Directiva 91/271/CEE).

²⁹⁴*Vid.* art. 4 Directiva 91/271/CEE. Se podrán adoptar tratamientos menos rigurosos para los vertidos de aguas residuales urbanas en aguas situadas en regiones de alta montaña (más de 1.500 metros sobre el nivel del mar), en las que resulte difícil la aplicación de un tratamiento biológico eficaz debido a las bajas temperaturas, siempre y cuando existan estudios detallados que indiquen que tales vertidos no perjudican al medio ambiente.

²⁹⁵Así, la designación de una masa de agua como "zona sensible" implica que, a más tardar el 31 de diciembre de 1998, las aguas residuales urbanas que entren en los sistemas colectores, antes de ser vertidas en dicha zona, deben recibir un tratamiento más riguroso que el secundario, cuando se trate de vertidos procedentes de aglomeraciones urbanas que representen más de 10.000 habitantes equivalentes, para cumplir los requisitos establecidos en la letra B del Anexo I [*Vid.* art. 5 Directiva 91/271/CEE]. En cambio, estas condiciones sobre el tratamiento no deberán necesariamente aplicarse a aquellas zonas sensibles en las que pueda demostrarse que el porcentaje mínimo de reducción de la carga global de nitrógeno y fósforo -referido a todas las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas de dicha zona- alcanza al menos el 75% de cada uno de los dos parámetros (art. 5.4)]. Los vertidos de aguas residuales urbanas procedentes de aglomeraciones urbanas que representen entre 10.000 y 150.000 habitantes equivalentes en aguas costeras y de las aglomeraciones de entre 2.000 y 10.000 habitantes equivalentes en estuarios situados en "zonas menos sensibles", podrán ser objeto de un tratamiento menos riguroso que el secundario en determinados supuestos [Art. 6 Directiva 91/271/CEE]. Estos supuestos son los siguientes: cuando dichos vertidos reciban, al menos, un tratamiento primario con arreglo a la definición del apartado 7 del art. 2 ("el tratamiento de aguas residuales urbanas mediante un proceso físico y/o químico que incluya la sedimentación de sólidos en suspensión, u otros procesos en los que la DBO 5 de las aguas residuales que entren se reduzca por lo menos en un 20 % antes del vertido y el total de sólidos en suspensión en las aguas residuales de entrada se reduzca por lo menos en un 50 %") y de conformidad con los procedimientos de control que se establecen en la letra D del Anexo I; y cuando existan estudios globales que indiquen que dichos vertidos no tendrán efectos negativos sobre el medio ambiente]. Asimismo, el apartado 5 del art. 8 Directiva 91/271/CEE permite que "en circunstancias excepcionales en las que se demuestre que un tratamiento más avanzado no redundará en ventajas para el medio ambiente" puedan someterse los vertidos en zonas menos sensibles de aguas residuales procedentes de aglomeraciones urbanas con más de 150.000 equivalentes habitantes a un tratamiento menos riguroso. Portugal ha utilizado ya esta posibilidad. *Vid.* Decisión 2001/720/CE, de 8 de octubre de 2001, por la que se concede a Portugal una exención relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas para la aglomeración de la Costa de Estoril (Portugal). DOCE L núm. 269, de 10 de octubre de 2001.

²⁹⁶El apartado 9 del art. 2 Directiva 91/271/CEE define "tratamiento adecuado" como "el tratamiento de las aguas residuales mediante cualquier proceso y/o sistema de eliminación en virtud del cual, después del vertido

aguas residuales urbanas que entren en los sistemas colectores, antes de ser vertidas, a más tardar el 31 de diciembre del año 2.005, cuando se trate de aguas procedentes de aglomeraciones urbanas que representen menos de 2.000 habitantes equivalentes y se viertan en aguas dulces y estuarios; y aguas procedentes de aglomeraciones urbanas que representen menos de 10.000 habitantes equivalentes y se viertan en aguas costeras²⁹⁷.

Por último, conviene destacar que la Directiva, aunque de manera muy genérica, armoniza los requisitos de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas construidas a fin de cumplir las obligaciones fijadas por la Directiva. De este modo, se impone a los Estados miembros que sean diseñadas, construidas, utilizadas y mantenidas de manera que en todas las condiciones climáticas normales de la zona tengan un rendimiento suficiente y que se tengan en cuenta, en el diseño de las instalaciones, las variaciones de la carga propias de cada estación²⁹⁸.

e) Las obligaciones posteriores al tratamiento

Una vez regulados el establecimiento de sistemas colectores, las condiciones de los vertidos realizados a estos sistemas y el tratamiento de las aguas residuales urbanas antes de verterse al medio, la Directiva se ocupa de regular los vertidos post-tratamiento, esto es, los vertidos al medio natural de aguas procedentes de depuradoras de aguas residuales urbanas e instalaciones de la industria agroalimentaria, mediante el establecimiento de reglamentaciones previas y/o autorizaciones específicas, así como la ordenación de la reutilización de las aguas tratadas y de los lodos. A continuación nos centramos en el estudio de las obligaciones que se derivan para los Estados miembros en estos ámbitos.

a') El establecimiento de reglamentaciones previas o autorizaciones específicas para todos los vertidos al medio natural de aguas procedentes de depuradoras de aguas residuales urbanas e instalaciones de la industria agroalimentaria

Respecto de los vertidos al medio natural de aguas residuales procedentes de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas, la Directiva 91/271/CEE impone su sujeción a normativas preexistentes y/o autorizaciones específicas²⁹⁹. Las normativas preexistentes y/o las autorizaciones específicas concedidas en aglomeraciones urbanas de 2.000 a 10.000 habitantes equivalentes cuando se trate de vertidos en aguas dulces y estuarios, y en aglomeraciones urbanas de 10.000 habitantes equivalentes o más para todo tipo de vertidos, incluirán las condiciones necesarias para cumplir los requisitos establecidos en la letra B del Anexo I³⁰⁰. El cumplimiento de estos requisitos se verificará

de dichas aguas, las aguas receptoras cumplan los objetivos de calidad pertinentes y las disposiciones pertinentes de la presente y de las restantes Directivas comunitarias".

²⁹⁷Art. 7 Directiva 91/271/CEE.

²⁹⁸Véase el art. 10 Directiva 91/271/CEE.

²⁹⁹El art. 12.1 Directiva 91/271/CEE establece que "Las aguas residuales tratadas se reutilizarán cuando proceda. Las vías de evacuación reducirán al mínimo los efectos adversos sobre el medio ambiente".

³⁰⁰*Vid.* art. 12 Directiva 91/271/CEE. Estos requisitos son los siguientes:

1. Las instalaciones de tratamiento de aguas residuales se diseñarán o modificarán de manera que se puedan obtener muestras representativas de las aguas residuales que lleguen y del efluente tratado antes de efectuar el vertido en las aguas receptoras.

por las autoridades competentes con arreglo a los procedimientos de control establecidos en la letra D del Anexo I³⁰¹.

b') La ordenación de los lodos de depuración

En relación a los lodos de depuración originados en el tratamiento de las aguas residuales, la Directiva impone su reutilización cuando proceda³⁰². Se establece, además, a partir del 31 de diciembre de 1998, el sometimiento de la evacuación de los lodos procedentes de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas a normas generales, a registro o a autorización. Asimismo, se impone a los Estados miembros, a partir de esa misma fecha, el establecimiento de las medidas de supresión progresiva de la evacuación de estos lodos a las aguas de superficie, ya sea mediante vertido desde barcos, conducción por tuberías o cualquier otro medio³⁰³.

2. Los vertidos de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas sujetos a tratamiento según lo dispuesto en los arts. 4 y 5 de la presente Directiva deberán cumplir los requisitos que figuran en el cuadro 1 del Anexo I.

3. Los vertidos de instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas realizados en zonas sensibles propensas a eutrofización deberán cumplir además los requisitos que figuran en el cuadro 2 del Anexo I.

4. Se podrán aplicar requisitos más rigurosos que los que se recogen en los cuadros 1 y/o 2 cuando sea necesario para garantizar que las aguas receptoras cumplen con cualquier otra Directiva en la materia. Se recoge, de este modo, en la Directiva 91/271/CEE, la combinación del enfoque de objetivos de calidad ambiental y de valores límite de emisión, que acabará imponiéndose con la aprobación de la Directiva marco de aguas, frente al anterior enfoque paralelo instaurado por la Directiva 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976.

5. En la medida de lo posible, los puntos de evacuación de las aguas residuales urbanas se elegirán de forma que se reduzcan al mínimo los efectos sobre las aguas receptoras.

³⁰¹*Vid.* art. 15 Directiva 91/271/CEE. Cuando se trate de vertidos realizados en "zonas menos sensibles" y en el caso de una evacuación de lodos a aguas de superficie, los Estados miembros realizarán los controles y los estudios pertinentes para verificar que los vertidos o evacuaciones no tienen efectos negativos sobre el medio ambiente. Si se trata de vertidos de aguas residuales industriales biodegradables, se controlarán las aguas receptoras, en los casos en los que pueda preverse que produzcan efectos importantes sobre el medio ambiente.

³⁰²Art. 14.1 Directiva 91/271/CEE. En este mismo apartado se prevé que "Las vías de evacuación reducirán al mínimo los efectos adversos sobre el medio ambiente". En el *Informe sobre la Aplicación de la Directiva 91/271/CEE...*, *cit.*, pp. 20-21, la Comisión considera que debe fomentarse la reutilización de lodos, puesto que constituye una solución duradera, a condición de que la calidad de los lodos reutilizados sea compatible con los objetivos de protección de la salud pública y de conservación del medio ambiente.

Sobre la reutilización de los lodos de depuración, debe estarse a lo previsto en la Directiva 86/278/CEE, de 12 de julio de 1986 (DOCE L núm. 181, de 8 de julio de 1986), modificada por la Directiva 91/692/CEE. Esta Directiva tiene por objeto regular la utilización de los lodos de depuradora en la agricultura, a fin de prevenir los efectos nocivos en el suelo, la vegetación, los animales y el hombre. A estos efectos, establece valores límite para las concentraciones de metales pesados presentes en los lodos utilizados en las tierras de cultivo y las cantidades anuales máximas de dichos metales que pueden introducirse en el suelo, teniendo en cuenta los valores límite de las concentraciones de metales pesados en el suelo. También especifica las condiciones de esparcimiento de estos lodos y su tratamiento, los períodos de aplicación y las precauciones que deben tomarse. Un comentario general de esta Directiva puede verse en VÁZQUEZ LOSADA, A. M., "La utilización de lodos de depuradora en agricultura. Análisis de la directiva 86/278/CEE, en *Noticias de la CEE*, núm. 58, 1989, pp. 67-73. En general, sobre los lodos de depuradora, *vid.* la monografía de RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A. M., *Derecho ambiental integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos*, Madrid, Civitas, 2001.

³⁰³Hasta que se alcance esta supresión, los Estados miembros velarán por que medie autorización para la evacuación de la cantidad total de materiales tóxicos, persistentes o bioacumulables presentes en los lodos evacuados a aguas de superficie y por que dicha cantidad se reduzca progresivamente (art. 14 Directiva 91/271/CEE). Por su parte, el art. 15.1 Directiva 91/271/CEE obliga a las autoridades competentes u

f) Otras obligaciones

Finalmente, la Directiva 91/271/CEE imponía a los Estados miembros la obligación de elaborar, antes del 31 de diciembre de 1993, un programa para su aplicación³⁰⁴ y de proporcionar a la Comisión la información sobre el mismo, a más tardar el 30 de junio de 1994, actualizándola cada dos años si fuere necesario³⁰⁵. Asimismo, debían publicar cada dos años un informe de situación sobre el vertido de aguas residuales urbanas y de lodos en su zona y remitirlos a la Comisión tan pronto como se publicasen³⁰⁶. Lamentablemente, esta obligación se ha acometido por los Estados miembros con un retraso considerable.

De la exposición anterior se desprende la extraordinaria amplitud de las obligaciones impuestas por la Directiva 91/271/CEE a los Estados miembros, cuyo cumplimiento, si bien exigirá la realización de importantes inversiones económicas³⁰⁷, revertirá en una mejora sustancial de la calidad de las aguas. Sin embargo, la Comisión ha constatado, hasta el momento, la existencia de un notorio retraso en los Estados miembros, tanto por lo que respecta a su transposición, como a la aplicación efectiva de sus prescripciones. Así, en su Informe sobre la aplicación de la Directiva 91/271/CEE³⁰⁸, la Comisión por una parte, ha puesto de relieve el mayor o menor retraso con que los Estados miembros han puesto en vigor las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la Directiva y la no transposición de algunos Estados (Italia) o su transposición incorrecta (Grecia y Austria)³⁰⁹, así como la incoación de procedimientos de

organismos correspondientes a controlar las cantidades y composición de los lodos vertidos en aguas de superficie.

³⁰⁴Tal como señala la Comisión en el *Informe sobre la Aplicación de la Directiva 91/271/CEE...*, cit., p. 13, el programa de aplicación consiste de hecho en la planificación, entre 1993 y 2005, de las inversiones necesarias para la recogida y tratamiento de las aguas residuales urbanas en cada Estado Miembro, de tal manera que se dé cumplimiento a la Directiva.

³⁰⁵Véase art. 17 Directiva 91/271/CEE. Véase asimismo, la Decisión 93/481/CEE de la Comisión, de 28 de julio de 1993, relativa a los modelos de presentación de los programas nacionales previstos en el art. 17 Directiva 91/271/CEE (DOCE L núm. 226, de 7 de septiembre de 1993).

³⁰⁶Véase el art. 16 Directiva 91/271/CEE. En España el Consejo de Ministros ha aprobado el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales mediante Acuerdo de 17 de febrero de 1995 (BOE núm. 113, de 12 de mayo de 1995).

³⁰⁷FANLO LORAS, A., "La protección...", cit., p. 28, y EMBID IRUJO, A., "Los servicios públicos del agua: su problemática jurídica con atención especial al abastecimiento y la depuración de las aguas residuales", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, 1996, p. 54 -nota al pie 155-, han puesto de relieve que el importante esfuerzo económico que debe acompañar el cumplimiento efectivo de las obligaciones impuestas en la Directiva harán difícil el cumplimiento de sus prescripciones en los períodos temporales previstos.

³⁰⁸Con anterioridad, la Comisión, en la Comunicación presentada al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *La política de aguas de la Comunidad Europea*, cit., había establecido que "esta Directiva se halla en fase de aplicación y es demasiado pronto para saber si las normas prescritas son adecuadas para atajar el problema. La Directiva constituye un buen ejemplo de combinación del enfoque de objetivos de calidad ambiental y del enfoque de valores límite de emisión. Queda así garantizado un elevado nivel de protección ambiental, a la vez que se rentabilizan al máximo los limitados recursos económicos. La Comisión puede proponer modificaciones para garantizar la coherencia con los requisitos de control y programación de la directiva marco" (p. 25).

³⁰⁹*Informe de la Comisión sobre la Aplicación de la Directiva 91/271/CEE...*, cit., pp. 7-9. Los retrasos en la transposición retrasan también la preparación por parte de los Estados miembros de la elaboración de los informes exigidos por la Directiva, de extraordinaria importancia en la medida en que sirven de base a las evaluaciones que la Comisión debe efectuar para comprobar el estado de contaminación de las aguas o los

infracción contra algunos de los Estados miembros por no conformidad de la transposición o del programa de aplicación o por no haber delimitado las "zonas sensibles"³¹⁰. Sin embargo, por otra, ha destacado cómo

"Los programas de aplicación recibidos de 14 Estados miembros ponen de manifiesto globalmente la posibilidad de respetar los plazos próximos para la aplicación de la Directiva en las 17.351 aglomeraciones correspondientes, que representan una carga orgánica de 424 millones de equivalentes habitante, sin tener en cuenta las aglomeraciones italianas. Hasta la fecha sólo Bélgica, para la aglomeración de Bruselas e Italia, para la aglomeración de Milán, han comunicado la imposibilidad de respetar los plazos impuestos por la Directiva. Estos programas, cuya incidencia financiera es importante (130.000 millones de ecus para los 14 Estados miembros³¹¹) muestran la voluntad que tienen los Estados miembros de mejorar de manera significativa la situación en cuanto a recogida y tratamiento de aguas residuales urbanas, con objeto de mejorar la calidad del medio acuático para la protección de la salud pública y del medio ambiente"³¹².

Más recientemente, la Comisión ha acentuado cómo

"Durante la aplicación del V Programa ha aumentado la calidad del agua gracias a los buenos resultados obtenidos en la aplicación de la directiva sobre aguas residuales urbanas (1991). En concreto, ha disminuido notablemente el número de ríos muy contaminados al haberse reducido los vertidos desde fuentes concretas de sustancias como el fósforo (reducción de entre un 30% y un 60% desde mediados de los ochenta), o materias orgánicas (reducción de entre un 50% y un 80% en los últimos 15 años)"³¹³.

No debe extrañar, por tanto, que en la propuesta de VI Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente, la Comisión no se plantee acciones específicas a adoptar en relación a los vertidos de aguas residuales urbanas, siendo el principal reto

progresos realizados hacia una correcta aplicación de la Directiva y permitirían que la Comisión y los Estados miembros revisaran su política de gestión y financiación en materia de calidad de las aguas.

³¹⁰El TJCE ha dictado tres sentencias condenatorias contra Alemania, Italia y Grecia. *Vid. Sentencias de 12 de diciembre de 1996, Comisión contra República Federal de Alemania* (asunto C-297/95, Rec. 1997, p. I-6739); de 12 de diciembre de 1996, *Comisión contra República Italiana* (asunto C-302/95, Rec. 1996, p. I-6765); y de 28 de marzo de 1996, *Comisión contra Grecia* (asunto C-161/95, Rec. 1996, p. I-1979).

³¹¹En el *Informe de la Comisión sobre la Aplicación de la Directiva 91/271/CEE...*, cit., se pone de manifiesto que el total de inversiones durante el período 1993-2005 en sistemas colectores y depuradoras se eleva a 130.000 millones de ecus -valor 1994-1995-, de los cuales el 53% corresponde a sistemas colectores y el 47% a depuradoras. En el caso de España se prevé una inversión total de 10.870 millones de ecus (4.700 millones en sistemas colectores y 6.150 millones en depuradoras), distribuidos de la siguiente manera: 8.580 millones de ecus en el período 1993-2000 (3.680 millones corresponden a sistemas colectores y 4.900 millones a depuradoras) y 2.290 millones de ecus en el período 2001-2005 (1.030 millones corresponden a sistemas colectores y 1.260 millones a depuradoras). El Estado con mayor previsión de inversión es Alemania, con 64.170 millones de ecus (35.300 millones en sistemas colectores y 28.870 millones en depuradoras).

³¹²*Informe de la Comisión sobre la Aplicación de la Directiva 91/271/CEE...*, cit., p. 28.

³¹³Comunicación de la Comisión *El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro. Evaluación global del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible: 'Hacia un desarrollo sostenible'* [COM (1999) 543 final, Bruselas, 24 de noviembre de 1999], p. 10.

"garantizar la aplicación íntegra y apropiada de la legislación en vigor y lograr la integración de los objetivos comunitarios de calidad del agua en las demás políticas sectoriales, tales como la agricultura, la industria y la política regional"³¹⁴.

B. El control de los vertidos de fuente difusa: la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991³¹⁵

En 1991 se aprobó en el seno de la Comunidad Europea, para servir de complemento a la Directiva de aguas residuales urbanas, la Directiva 91/676/CEE, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura³¹⁶. Esta norma representa un importante paso en el desarrollo de la política de aguas comunitaria y, en particular, en el control de los vertidos de fuente difusa producidos como consecuencia del uso de nitratos en las actividades agrícolas y ganaderas. Mediante la imposición a los Estados miembros de la adopción de una serie de medidas destinadas a atajar la contaminación difusa originada por los nitratos³¹⁷

³¹⁴Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente *Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos -VI Programa de medio ambiente-*, *cit.*, p. 49.

³¹⁵Sobre la problemática de la contaminación de fuente difusa *vid.* SANZ RUBIALES, I., *Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico*, Madrid, Marcial Pons, 1997, pp. 221-258. Resumidamente, puede verse el trabajo del mismo autor "Régimen jurídico de la contaminación de las aguas por nitratos utilizados en la agricultura", en *El agua, un bien escaso*, Actas del I Congreso Regional del Agua, 11, 12 y 13 de junio de 1996, Palencia, Junta de Castilla y León/Ministerio de Medio Ambiente/Confederación Hidrográfica del Duero/Iberdrola, 1996, pp. 265-269.

³¹⁶Esta Directiva se adopta tomando como base el art. 130 S del entonces TCEE (actual art. 175 TCE) que, en aquel momento, exigía unanimidad para la adopción de acciones con fines de protección ambiental. Esto pone de manifiesto la incardinación de la Directiva 91/676/CEE en la política ambiental comunitaria, a pesar de que sus efectos influyan en las prácticas agrícolas y alcancen a la política agrícola común (SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, p. 235). Esta Directiva se ha incorporado al ordenamiento jurídico español (con varios años de retraso sobre el calendario previsto, pues el plazo de transposición expiraba el 20 de diciembre de 1993) mediante el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación por nitratos (BOE núm. 61, de 11 de marzo de 1996). *Vid. infra* capítulo III, apartado III.2.1.3, epígrafe B, de la segunda parte de este trabajo.

La necesidad de aprobar una Directiva de este tipo se remonta al IV Programa comunitario de acción en materia de medio ambiente, *cit.* En este Programa, la Comisión, además de poner de relieve la interrelación entre la agricultura y la protección del medio ambiente, proyectaba presentar propuestas de Directivas sobre el control y la reducción de la contaminación del agua debida a la propagación o vertido de efluentes de ganado y el uso excesivo de fertilizantes y pesticidas (apartado 4.2.5, p. 24). Asimismo, debe destacarse la Resolución del Consejo de 28 de junio 1988 sobre la protección del Mar del Norte y de otras aguas comunitarias, que invita a la Comisión a presentar propuestas de medidas comunitarias para introducir mejoras y colmar algunas lagunas (DOCE C núm. 209, de 9 de agosto de 1988). Sobre la necesidad de aprobación de una Directiva de este tipo *vid.* DUBGAARD, A., "Pollution par les nitrates et les pesticides. Nécessité d'une politique européenne", en *Revue du Marché Commun*, núm. 353, 1991, pp. 859-865. *Vid.* también BROUWER, F., HELLEGERS, P., "The Nitrate Directive and farming practice in the European Union", en *European Environment*, vol. 6, 1996, pp. 204-209. Esta Directiva inició su proceso de gestación como una "Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección de las aguas dulces costeras y marinas contra la contaminación causada por nitratos de fuentes difusas" [COM (88) 708 final. DOCE C núm. 54, de 3 de marzo de 1989], modificada posteriormente (DOCE C núm. 51, de 2 de marzo de 1990), tras el dictamen emitido por el Parlamento Europeo (DOCE C núm. 158, de 26 de junio de 1989) y el Comité Económico y Social (DOCE C núm. 159, de 26 de junio de 1989).

³¹⁷La contaminación difusa de las aguas causada por los nitratos plantea un problema grave en todos los países de la Comunidad. La Comisión, en su *Informe al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación*

procedentes de fuentes agrarias³¹⁸, se intentan paliar las insuficiencias de la normativa comunitaria anterior para hacer frente a esta creciente problemática³¹⁹. Con ello, se evidencia la estrecha interrelación existente entre agricultura y protección de las aguas³²⁰ y

producida por nitratos utilizados en la agricultura [COM (97) 473 final, Bruselas, 1 de octubre de 1997], advierte de la entidad de los problemas derivados de los nitratos, tanto para la salud humana (por su vinculación con la metahemoglobinemia o síndrome del niño azul -los nitratos se reducen rápidamente a nitritos en el organismo y producen la oxidación de la hemoglobina sanguínea en metahemoglobina, que es incapaz de transportar oxígeno a los tejidos, afectando particularmente a los bebés de hasta seis meses de edad-) como por la contaminación que pueden producir (eutrofización, particularmente en las zonas marinas y costeras). *Vid. pp. 4 y 5.*

Con anterioridad a la adopción de la Directiva 91/676/CEE, las Directiva 75/440/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, relativa a la calidad requerida para las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en los Estados miembros, y la Directiva 80/778/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano habían fijado para los nitratos una concentración máxima admisible de 50 mg/l y un valor guía de 25 mg/l. Sin embargo, los nitratos no se recogían ni en la lista I ni en la lista II de las Directivas 76/464/CEE y 80/68/CEE (sólo se mencionan los nitritos en la lista II). No obstante, en la Resolución del Consejo de 7 de febrero de 1983, relativa a la lucha contra la contaminación de las aguas, se pone de manifiesto la necesidad de hacer hincapié en las fuentes difusas de contaminación. Como advierte SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, "estas normas europeas no los han calificado como sustancias contaminantes, pues la agricultura tradicional pivota sobre el enriquecimiento de las tierras de labor por los nitratos (NO_3) y los fosfatos (PO_3): no se había considerado la posibilidad de que aquéllos llegasen a contaminar las aguas subterráneas situadas en el subsuelo de las explotaciones agrarias y ganaderas, porque, de hecho, los efectos -si los había- eran mínimos: la tierra absorbía el nitrógeno sin que se produjesen fugas importantes" (pp. 223-224).

³¹⁸En el considerando quinto de la Directiva 91/676/CEE se pone de relieve que "la causa principal de la contaminación originada por fuentes difusas que afecta a las aguas de la Comunidad son los nitratos procedentes de fuentes agrarias".

³¹⁹Sobre las insuficiencias de la normativa comunitaria anterior para el control y prevención de la contaminación difusa de las aguas subterráneas, *vid.* SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, pp. 226-231.

³²⁰Junto a esta Directiva debe hacerse mención a otros instrumentos normativos comunitarios en los que se pone de relieve la estrecha interrelación existente entre la agricultura y la protección del medio ambiente y la conveniencia de lograr una agricultura sostenible desde el punto de vista medioambiental para contribuir a la preservación de la calidad de las aguas subterráneas y superficiales. *Vid.*, por ejemplo, el Reglamento CEE 2078/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural (DOCE L núm. 215, de 30 de julio de 1992); el Reglamento CEE 2092/91 del Consejo, de 24 de junio de 1991, sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios (DOCE L núm. 198, de 22 de julio de 1991); la Directiva 91/414/CEE, de 15 de julio de 1991, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios (DOCE L núm. 230, de 19 de agosto de 1991); y la Directiva 98/8/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, relativa a la comercialización de biocidas (DOCE L núm. 123, de 24 de abril de 1998). *Vid.* asimismo, la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "Orientaciones para una agricultura sostenible"* [COM (1999) 22]; la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "Indicadores para la integración de las consideraciones medioambientales en la Política Agrícola Común"* [COM (2000) 20 final, Bruselas, de 26 de enero de 2000]; y la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "Información estadística necesaria para los Indicadores de seguimiento de la Integración de las consideraciones medioambientales en la PAC"* [COM (2001) 144 final, Bruselas, 20 de marzo de 2001]. Sobre la relación entre agricultura y medio ambiente, *vid.* también CORCELLE, G., "Agriculture et Environnement: une liaison tourmenté, mais tellement naturelle!", en *Revue du Marché Commun*, núm. 345, 1991, pp. 180-183; HOWE, C.W., "Integración de las políticas de agricultura, de agua y de medio ambiente: enseñanza de la experiencia de Estados Unidos", en *Revista de estudios agro-sociales*, núm. 167, 1994, pp. 229-242; y MORENO QUESADA, B., "Agricultura y medio ambiente en los Derechos español y de la Unión Europea", en RUIZ-RICO RUIZ, G. (coord.), "La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español", *cit.*, pp. 81-111.

la necesaria intervención sobre aquélla con la finalidad de impedir o, por lo menos, mitigar, la contaminación de este recurso³²¹.

La finalidad de la Directiva es doble: reducir la contaminación causada o provocada por los nitratos de origen agrario y actuar preventivamente contra nuevas contaminaciones de dicha clase³²², "para proteger la salud humana, los recursos vivos y los ecosistemas acuáticos, así como salvaguardar otros usos legítimos de las aguas"³²³. Para garantizar la consecución de estos objetivos se imponen a los Estados una serie de obligaciones que giran en torno a tres ejes principales: la identificación de las aguas afectadas por la contaminación y la designación de zonas vulnerables; los códigos de prácticas agrarias correctas; y los programas de acción respecto de las zonas vulnerables designadas. En primer lugar, los Estados miembros deben determinar las aguas afectadas y las que podrían verse afectadas por la contaminación y designar como zonas vulnerables, con arreglo a los criterios definidos en el Anexo I, todas las superficies conocidas de su territorio cuya escorrentía fluya hacia esas aguas y contribuyan a su contaminación³²⁴. En segundo lugar, con el objeto

³²¹SANZ RUBIALES, I., "Los vertidos en aguas subterráneas. Su régimen jurídico", *cit.*, pone de relieve el cambio de actitud que se ha producido en los últimos años en torno a las actividades agrícolas. Así, señala este autor que *"la agricultura pasa de ser un sistema de producción protegido con respecto al agua (se pretendían garantizar los usos agrícolas del agua, evitando la contaminación) a una actividad potencialmente contaminante de los recursos hídricos, que puede afectar a sus usos posteriores"* (p. 221). Desde esta perspectiva, *"La evolución de las prácticas agrícolas en los últimos decenios ha provocado que su incidencia en los diversos ecosistemas sea ya comparable en muchas zonas al impacto provocado por la actividad industrial"* (p. 224).

³²²Art. 1 Directiva 91/676/CEE.

³²³Considerando sexto de la Directiva 91/676/CEE.

³²⁴*Vid.* art. 3 Directiva 91/676/CEE. Según el punto 1 de la parte A de dicho Anexo, las aguas dulces superficiales, en particular las que se utilicen o vayan a utilizarse para la extracción de agua potable, deben identificarse como aguas afectadas por la contaminación cuando presentan o pueden llegar a presentar, si no se actúa de conformidad con el art. 5 de la Directiva, una concentración de nitratos superior a la fijada de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 75/440/CEE (50 mg/l). La interpretación del art. 3, en conexión con el Anexo I de la Directiva, y la letra j) del art. 2 (define el concepto de "contaminación" a efectos de la Directiva) ha llevado al TJCE, en la Sentencia de 29 de abril de 1999, *H.A. Standley y otros y D.G.D. Metson y otros* (asunto C-293/97, Rec. 1999, p. I-2603) a considerar que para la definición de aguas afectadas por la contaminación, es indiferente que esa concentración de nitratos superior a 50 mg/l sea de origen exclusivamente agrario o de otra procedencia: *"(...) el hecho de que el límite de la concentración de nitratos considerado para la determinación de las aguas se haya establecido mediante remisión al límite previsto en la Directiva 75/440 demuestra que las exigencias de protección de la salud pública han fijado el umbral máximo admisible de concentración de nitratos de las aguas destinadas al consumo humano, cualquiera que sea el origen de los nitratos, pues la nocividad para la salud humana de la contaminación por los nitratos es independiente de que ésta sea provocada por fuentes agrarias o industriales"* (apartado 34). Asimismo, el TJCE ha considerado que la Directiva de nitratos *"(...)se aplica únicamente a los casos en que el vertido de compuestos nitrogenados de origen agrario contribuye significativamente a la contaminación (...) habida cuenta del objetivo del legislador comunitario, que es reducir y prevenir la contaminación de las aguas provocada o inducida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, así como del alcance de las medidas previstas a tal fin en el artículo 5"* (apartado 35). En la medida en que el Derecho comunitario no proporciona un criterio específico que permita verificar en cada caso si el vertido de compuestos nitrogenados de origen agrario contribuye significativamente a la contaminación, existe una amplia facultad de apreciación por parte de los Estados miembros, inherente a la complejidad de las evaluaciones que han de hacer en este contexto y *"(...) tal consecuencia no es contraria a la naturaleza de la Directiva, en la medida en que no se propone armonizar las legislaciones nacionales en la materia, sino crear los instrumentos necesarios para que, en la Comunidad, se garantice la protección de las aguas contra la contaminación provocada por los nitratos procedentes de fuentes agrarias"* (apartado 39). De este modo, el TJCE considera que *"(...) la letra j) del artículo 2 y el apartado 1 del artículo 3, así como el Anexo I de la Directiva deben interpretarse en el sentido*

de establecer para todas las aguas un nivel general de protección contra la contaminación, los Estados miembros deberán elaborar uno o más códigos de prácticas agrarias correctas - con el contenido mínimo fijado en la letra A del Anexo II³²⁵- que podrán poner en efecto los agricultores de forma voluntaria fuera de las zonas vulnerables³²⁶ y establecer, cuando sea necesario, un programa de fomento de la puesta en ejecución de dichos códigos, el cual incluirá la formación e información a los agricultores³²⁷. En tercer lugar, en las zonas vulnerables, se impone a los Estados miembros la aplicación de programas de acción³²⁸ que, teniendo en cuenta los datos científicos y técnicos de que se disponga y las condiciones medioambientales en las regiones afectadas, incluyan medidas obligatorias en relación a las prácticas agrarias³²⁹, con el fin de reducir la contaminación de las aguas producidas por compuestos nitrogenados.

de que obligan a calificar las aguas dulces superficiales de 'aguas afectadas por la contaminación' y, por consiguiente, a designar como 'zonas vulnerables', con arreglo al apartado 2 del artículo 3 de dicha Directiva, todas las superficies conocidas cuya escorrentía fluya hacia dichas aguas y que contribuyan a su contaminación, cuando dichas aguas tengan una concentración de nitratos superior a 50 mg/l y el Estado miembro interesado considere que el vertido de compuestos nitrogenados de origen agrario 'contribuye significativamente' a dicha concentración total de nitratos" (apartado 40).

De acuerdo con el art. 3.4 Directiva 91/676/CEE, las designaciones de zonas vulnerables deberán ser examinadas por los Estados miembros y, si procede, modificadas o ampliadas en un plazo adecuado y como mínimo cada cuatro años, a fin de tener en cuenta cambios y factores no previstos en el momento de la designación anterior. El apartado 5 del art. 3 Directiva 91/676/CEE prevé que los Estados miembros no estarán obligados a determinar zonas vulnerables específicas en caso de que elaboren y apliquen programas de acción contemplados en el art. 5 en todo su territorio nacional. La Comisión, en el *Informe al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, cit.*, p. 10, indicaba que hasta ese momento cinco Estados miembros (Alemania, Austria, Dinamarca, Luxemburgo y Países Bajos) se habían acogido a esta posibilidad.

El art. 3 Directiva 91/676/CEE ha sido objeto de interpretación por parte del TJCE en la Sentencia de 29 de abril de 1999, *H.A. Standley y otros y D.G.D. Metson y otros* (asunto C-293/97, Rec. 1999, p. I-2603).

³²⁵En relación al contenido de los códigos de buenas prácticas agrarias, *vid.* el Anexo II Directiva 91/676/CEE.

³²⁶Los códigos de buenas prácticas agrícolas sí serán aplicables en las zonas vulnerables, en la medida en que los programas de acción elaborados por los Estados de acuerdo con el art. 5, no impongan medidas más estrictas. *Vid.* art. 5.3 Directiva 91/676/CEE.

³²⁷*Vid.* art. 4 Directiva 91/676/CEE. La Comisión, en el *Informe al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, cit.*, ha destacado el papel que pueden desempeñar los códigos de buenas prácticas agrarias "tanto en el contexto de la Directiva como a efectos de la integración de la dimensión ambiental en la agricultura" (p. 8).

³²⁸*Vid.* art. 5 Directiva 91/676/CEE. De acuerdo con el apartado 2 de este mismo precepto, "Los programas de acción podrán referirse a todas las zonas vulnerables del territorio de un Estado miembro o, si dicho Estado miembro lo considerase oportuno, podrán establecerse programas diferentes para distintas zonas vulnerables o partes de dichas zonas". Estos programas de acción deberán revisarse y, si fuera necesario, modificarse, al menos cada cuatro años (art. 5.7). Asimismo, se impone a los Estados miembros la obligación de elaborar y poner en ejecución programas de control adecuados para evaluar la eficacia de los programas de acción establecidos (art. 5.6).

³²⁹De acuerdo con el art. 5.4 Directiva 91/676/CEE, los programas de acción recogerán las medidas obligatorias recogidas en el Anexo III de esta Directiva y las medidas dispuestas por los Estados miembros en el o los códigos de prácticas agrarias correctas establecidos con arreglo al art. 4 (excepto aquellas que hayan sido sustituidas por las medidas del Anexo III). Estas medidas establecen límites a la aplicación a la tierra de todos los fertilizantes que contienen nitrógeno y, en particular, límites específicos para la aplicación de los abonos animales.

En la medida en que estos programas de acción previstos en el art. 5 Directiva 91/676/CEE supeditan la aplicación a las tierras de fertilizantes y de estiércol a determinadas condiciones, se ha planteado si restringen el ejercicio del derecho de propiedad de los agricultores afectados. Sobre este problema ha tenido ocasión de

Por lo demás, se impone a los Estados miembros la adopción de programas de control de la concentración de nitratos en las aguas y la aplicación de métodos de medición de referencia a los compuestos nitrogenados para garantizar que las medidas sean efectivas³³⁰, así como la elaboración de informes periódicos³³¹; se establecen medidas de cooperación transfronteriza para aquellos supuestos en que la contaminación de las aguas producida por nitratos en un Estado miembros pueda afectar a las aguas de otro Estado³³²; y se crea un Comité para asistir a la Comisión en la tarea de aplicación y de adaptación de la Directiva al progreso científico y técnico³³³.

A pesar de la importancia de las medidas previstas en esta Directiva para el control de determinados vertidos de fuente difusa, su aplicación práctica aún deja mucho que desear. En el Informe al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 91/676/CEE, la Comisión pone de relieve el escaso progreso en su aplicación por parte de

pronunciarse el TJCE en la Sentencia de 29 de abril de 1999, *H.A. Standley y otros y D.G.D. Metson y otros* (asunto C-293/97, Rec. 1999, p. I-2603), a raíz de la resolución de una cuestión prejudicial sobre la interpretación y la validez de la Directiva 91/676/CEE, planteada por la High Court of Justice (England&Wales), Queen's Bench Division (Reino Unido). En esta Sentencia, el TJCE, tras recordar su jurisprudencia en torno al derecho de propiedad [...] "el derecho de propiedad forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, el cual, no obstante, no constituye una prerrogativa absoluta, sino que debe tomarse en consideración en relación con su función en la sociedad. Por consiguiente, pueden imponerse restricciones al ejercicio del derecho de propiedad, siempre y cuando estas restricciones respondan efectivamente a objetivos de interés general perseguidos por la Comunidad y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados (sentencias de 13 de diciembre de 1979, *Hauer*, 44/79, Rec. p. 3727, apartado 23; de 11 de julio de 1989, *Schräder*, 265/87, Rec. p. 2237, apartado 15, y de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo, C-280/93, Rec. p. I-4973, apartado 78)J, ha considerado que "el régimen establecido en el artículo 5 de la Directiva responde a exigencias relativas a la protección de la salud pública y, por lo tanto, persigue un objetivo de interés general, sin afectar a la esencia del derecho de propiedad" (apartado 56).

³³⁰*Vid. art. 6 Directiva 91/676/CEE.*

³³¹*Vid. art. 10 Directiva 91/676/CEE.* Estos informes periódicos a elaborar por los Estados miembros deberán contener la información contemplada en el Anexo V de esta Directiva. Sobre la base de la información recibida a partir de estos informes, la Comisión publicará informes de síntesis en un plazo de seis meses a partir de la presentación de los informes por los Estados miembros y los transmitirá al Parlamento Europeo y al Consejo (art. 11). Este Informe ha sido elaborado ya por la Comisión [Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 91/676/CEE del Consejo relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura. Resumen de los informes presentados a la Comisión por los Estados miembros de conformidad con el art. 11, COM (1998) 16 final, Bruselas, 20 de enero de 1998]. Debe destacarse que este informe ha sido emitido con retraso. De acuerdo con el calendario establecido en la Directiva, si se hubiera respetado estrictamente, este documento debería haber sido presentado antes del 20 de diciembre de 1996. Esto no fue posible por el retraso con que los Estados miembros presentaron sus informes (en teoría, debían presentarlos antes del 20 de junio de 1996, pero en esta fecha sólo Irlanda lo había presentado). Por ello, la Comisión decidió esperar a que hubiera un número suficiente de informes antes de publicar el de síntesis. Así se consideró el 28 de diciembre de 1997. Sin embargo, el informe de síntesis se elabora sin los informes de tres Estados que aún no los habían presentado (Bélgica, Italia y España). Asimismo, el art. 11 Directiva 91/676/CEE prevé la presentación al Consejo, por parte de la Comisión, de un informe sobre la aplicación de la Directiva, a más tardar el 1 de enero de 1998, acompañado cuando proceda de propuestas de revisión de la misma [vid. Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 91/676/CEE del Consejo..., cit.].

³³²*Vid. art. 3.3 Directiva 91/676/CEE.*

³³³*Vid. art. 9 Directiva 91/676/CEE.*

los Estados miembros³³⁴. Así lo demuestra la circunstancia de que 13 de los 15 Estados miembros han sido objeto de recursos judiciales, tanto por la no incorporación de la Directiva al Derecho nacional, como por su incorrecta aplicación³³⁵. En este Informe, la Comisión se pronuncia en los términos siguientes:

"Seis años después de la adopción de esta Directiva, su estado de aplicación en la mayoría de los Estados miembros deja mucho que desear, hasta el punto de que toda revisión de la misma resultaría inadecuada. Al margen de consideraciones jurídicas, los incumplimientos en la aplicación de la Directiva constituyen una negligencia en la resolución de los graves problemas ambientales y sanitarios. Aunque la Comisión hará todo lo que esté en su mano para garantizar la aplicación de la Directiva, en particular recurriendo a los recursos judiciales, éstos no bastan por sí solos para alcanzar los objetivos de la Directiva. Por consiguiente, es fundamental tratar por todos los medios de ejercer la presión necesaria para garantizar su inmediata aplicación"³³⁶.

La deficiente aplicación de la Directiva 91/676/CEE y su ineficacia para reducir la contaminación de las aguas por nitratos se pone de relieve también en la Evaluación del V Programa Comunitario de Medio Ambiente realizada por la Comisión³³⁷. Se constata, pues, la deficiente aplicación de la Directiva en el seno de la Comunidad, así como la resistencia de algunos Estados miembros a su cumplimiento. En consecuencia, la reducción de la contaminación difusa causada por los vertidos de nitratos continúa siendo un reto para la política ambiental de la Comunidad en un futuro próximo³³⁸. Por ello, no debe extrañar que

³³⁴*Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 91/676/CEE*, cit., p. 3. El retraso con que los Estados miembros estaban acometiendo la aplicación de la Directiva 91/676/CEE ya había sido puesto de relieve con anterioridad por la Comisión en su *Informe sobre la aplicación del Programa Comunitario de Política y Actuación en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible "Hacia un desarrollo sostenible"*, cit., pp. 48 y 72.

También el Parlamento Europeo, en una Resolución de 17 de enero de 2001 (*vid. Boletín de la Unión Europea*, núm. 1/2, 2001, apartado 1.4.36, pp. 80-81), pone de manifiesto que la aplicación de esta Directiva es totalmente insatisfactoria, excepto en Dinamarca y Suecia. Por ello, insiste para que la Comisión utilice, sin vacilación y con la mayor celeridad posible, todos los medios legales, incluidas las multas, para imponer una aplicación correcta de la Directiva cada vez que descubra que un Estado miembro haya incumplido sus obligaciones. Asimismo, recomienda, prioritariamente, aplicar la legislación vigente en lugar de reformular y refundir la Directiva.

³³⁵En relación a la Directiva 91/676/CEE han recaído ya tres Sentencias del TJCE condenatorias contra España e Italia. *Vid. Sentencias de 1 de octubre de 1998, Comisión contra España* (asunto C-71/97, Rec. 1998, p. I-5991); de 13 de abril de 2000, *Comisión contra España* (asunto C-274/98, Rec. 2000, p. I-2823) y Sentencia de 25 de febrero de 1999, *Comisión contra República Italiana* (asunto C-195/97, Rec. 1999, p. I-1169).

³³⁶*Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva 91/676/CEE...*, cit., p. 18.

³³⁷*Vid. Comunicación de la Comisión El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro...*, cit., p. 10. La Comisión [a través de la respuesta de la Sra. Bjerregaard, de 7 de marzo de 1997, a la Pregunta Escrita E-0076/97 de Karl-Heinz Florenz, DOCE C núm. 217, de 17 de julio de 1997, pp. 86-87] ponía de manifiesto que los distintos ritmos de aplicación de la Directiva en los Estados miembros podría dar lugar a distorsiones de la competencia.

³³⁸Así se pone de manifiesto, por ejemplo, en la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un programa de acción para la gestión y la protección integradas de las aguas subterráneas, presentada por la Comisión, cit.. En esta Propuesta, la Comisión se plantea cuatro líneas de actuación principales en materia de aguas subterráneas. La tercera de ellas la constituyen las fuentes difusas de contaminación. Dentro de esta línea de actuación se incluyen los retos ambientales que plantean los nitratos y otras emisiones minerales, así como el desarrollo de una política para lograr una agricultura sostenible desde

una de las acciones que se plantea la Comisión, en materia de recursos hídricos, en la propuesta de VI Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente sea precisamente

"garantizar la plena y adecuada aplicación de la Directiva de los nitratos con el fin de acabar con la eutrofización de los lagos, ríos y mares de la Comunidad y de preservar las aguas subterráneas más allá de los límites previstos por la Directiva del agua potable"³³⁹.

Por consiguiente, el éxito de las medidas previstas en la Directiva de nitratos dependerá, en buena medida, de la actuación de los Estados miembros en los próximos años.

C. El control integrado de la contaminación: la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996

La aprobación en el seno de la Comunidad Europea, tras un largo, difícil y laborioso proceso de gestación, de la Directiva IPPC³⁴⁰, además de hacer realidad una aspiración

el punto de vista medioambiental y los retos ambientales que plantean los productos fitosanitarios y biocidas y el uso de lodos de depuración.

³³⁹Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente "Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos" -VI Programa de medio ambiente-, *cit.*, p. 49.

³⁴⁰Esta Directiva se ha adoptado tomando como base el apartado primero del art. 130 S (actual 175) TCE. *Vid.* la justificación de la base jurídica empleada que realiza la Comisión [Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrado de la contaminación, presentada por la Comisión. COM (93) 423 final, de 14 de septiembre de 1993, p. 14].

En relación al proceso de gestación de la Directiva IPPC, téngase en cuenta que, aunque los trabajos de elaboración por parte de la Comisión comenzaron en 1990 [*vid.* KRAMER, L., *Focus on European Environmental Law*, 2^a edición, London, Sweet&Maxwell, 1997 (1992), p. 221], la Propuesta de Directiva con la que se dio inicio a la tramitación del procedimiento de cooperación data de 1993 [Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrado de la contaminación, *cit. Vid.* también DOCE C núm. 311, de 17 de noviembre de 1993]. En primera lectura, el Parlamento Europeo aprobó con 56 enmiendas la propuesta presentada por la Comisión (DOCE C núm. 18, de 23 de enero de 1995) y el Comité Económico y Social, aunque realizando algunas observaciones de peso en contra del proyecto, así como numerosas propuestas de modificación, acogió también favorablemente la idea del enfoque integrado planteada por la Comisión (DOCE C núm. 195, de 18 de julio de 1994). Ello provocó la presentación por parte de la Comisión de una Propuesta modificada de Directiva del Consejo relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación [COM (95) 88 final-SYN 526, de 15 de mayo de 1995; *vid.* también DOCE C núm. 165, de 1 de julio de 1995], en la que se aceptaron algunas de las enmiendas planteadas por el Parlamento Europeo y el Consejo Económico y Social. El Consejo adoptó al respecto su Posición Común (CE) núm. 9/96, aprobada el 27 de noviembre de 1995 (DOCE C núm. 87, de 25 de marzo de 1996), aceptando algunos de los cambios propuestos por el Parlamento Europeo y modificando algunos aspectos de la Propuesta modificada de la Comisión que no habían sido objeto de enmienda. Posteriormente, el Parlamento Europeo, en segunda lectura, aprobó con 31 enmiendas la Posición Común adoptada por el Consejo, circunstancia que obligó a la Comisión a presentar una Propuesta reexaminada de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, en la que aceptó algunas de estas enmiendas [COM (96) 306 final-SYN 526, de 24 de junio de 1996]. Finalmente, la Directiva IPPC fue aprobada definitivamente por el Consejo el 24 de septiembre de 1996.

Sobre la Directiva 96/61/CE, se han publicado ya diversos trabajos: DEHARBE, D., "Les ambiguïtés de l'approche intégrée de la pollution des milieux récepteurs: la directive n.º 96/61/CE du Conseil de L'Union Européenne du 24 septembre 1996", en *Revue Juridique de l'Environnement* núm. 2, 1998, pp. 171-185; DELGADO PIQUERAS, F., "La Directiva 96/61/CE, de prevención y control integral de la contaminación", en *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*, núm. 7, 2000, pp. 15-27; DOPPELHAMMER, M., "More Difficult than Finding The Way Round Chinatown? The IPPC Directive and its Implementation", en *European Environmental Law Review*, julio de 2000, pp. 199-206 y agosto-septiembre de 2000, pp. 246-252; FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "El régimen jurídico del control integrado de la

contenida en el V Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible³⁴¹, ha supuesto una revolución sustancial en el sistema de

contaminación", en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 22, 1999, pp. 19-45; FUENTES BODELÓN, F., "Comentarios a la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación", en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 19, 1997, pp. 43-63; FUENTES BODELÓN, F., *El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación*, Granada, Comares, 1999; GARCÍA URETA, A., "Evaluación de Impacto Ambiental y control integrado de la contaminación: algunos aspectos sobre su transposición en el ordenamiento estatal", en GARCÍA URETA, A. (dir.), *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998, pp. 197-237, aunque las referidas a la Directiva son las pp. 228-237; HERRERA FERNÁNDEZ, E., "Reto y novedad de la Directiva 96/61 IPPC. Algunas consideraciones jurídicas", en *Revista Jurídica Española la Ley*, vol. 3, 2000, pp. 1665-1680; KRAMER, L., "Focus on European Environmental Law", *cit.*, concretamente el Capítulo 11 ("Directive 96/61 concerning integrated pollution prevention and control"), pp. 219-239; PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., "La Directiva relativa a la prevención y control integrado de la contaminación (IPPC) 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre: su contenido", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 182, 2000, pp. 167-203; RODRÍGUEZ DE SANCHO, M. J., "La prevención y el control integrados de la contaminación", en FABRA, A. y BARREIRA, A. (dirs.), *La aplicación de la Directiva marco del agua en España: Retos y oportunidades*, Madrid-Barcelona, Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente, 2000, pp. 167-183; VALENCIA MARTÍN, G., "El régimen jurídico del control integrado de la contaminación", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 153, 1997, pp. 139-153; VALENCIA MARTÍN, G., "Aplicación y perspectivas de futuro de la Directiva sobre prevención y control integrados de la contaminación", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 190, 2000, pp. 165-181; y FUNDACIÓN ENTORNO, EMPRESA Y MEDIO AMBIENTE, *La nueva Directiva sobre prevención y control integrado de la contaminación*, Madrid, Club de Debate de la Fundación Entorno, 1997.

³⁴¹El V Programa, *cit.*, recoge, en el capítulo 14, dedicado a la "Selección de las prioridades", la "lucha integrada contra la contaminación" como uno de los campos de acción prioritarios (junto a la gestión sostenible de los recursos naturales: suelo, agua, zonas naturales y costas; la prevención y gestión de residuos; la reducción de consumo de energías no renovables; la gestión más eficaz de la movilidad; la mejora del medio ambiente urbano; la mejora de la salud y seguridad, poniendo especial énfasis en la evaluación y la gestión del riesgo industrial, la seguridad nuclear y la protección contra las radiaciones) "para conseguir un equilibrio más sostenible entre la actividad humana y el desarrollo socio económico, por una parte, y los recursos y la capacidad regeneradora de la naturaleza, por otra" (p. 95). Asimismo, en el capítulo 4.1 sobre la industria se prevé "mejorar la gestión y el control de los procesos de fabricación, por medio, entre otras cosas, de un sistema en el que se supedite la renovación de las autorizaciones a la aplicación de una prevención y un control de la contaminación integrados", con el fin de "dar un cambio de sentido y un impulso distinto a la relación entre las políticas industrial y de medio ambiente" (p. 29).

No obstante, en otros Programas comunitarios anteriores ya se atisbaba, de manera aún embrionaria, esta idea de un control integrado de la contaminación. Así, KRAMER, L., "Focus on European Environmental Law", *cit.*, sitúa el punto de partida de este enfoque en el III Programa de Acción. Por su parte, el IV Programa, *cit.*, también se hizo eco de la marcada visión sectorializada con que se había afrontado en el ámbito de la Comunidad Europea la protección ambiental. En el punto 3.2.1 establecía que "ha predominado la tendencia a centrarse en los problemas de contaminación a medida que surgen en distintos medios: aire, agua, suelo" y reconocía que "en general, se ha adoptado una visión sectorial que se refleja en la estructura de los propios servicios de la Comisión que se ocupan del medio ambiente". *Vid.* también puntos 3.2.3, 3.3, 3.4, 3.6 y 4.

Como antecedentes de la idea de un control integrado de la contaminación, la Comisión señala en su Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, *cit.*, p. 2, el Informe de 1987 de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo acerca del desarrollo sostenible ("Nuestro Futuro Común"), en el cual, dentro del apartado "Las Lagunas institucionales" se afirmaba que "El carácter integrado e interdependiente de los nuevos retos y problemas planteados contrasta fuertemente con el tipo de instituciones que existen hoy. Éstas tienden a ser independientes, fragmentadas y trabajan con arreglo a mandatos relativamente estrechos con procedimientos cerrados de toma de decisiones (...) el mundo real, constituido por sistemas ecológicos y económicos estrechamente relacionados, no va a cambiar; son las políticas y las instituciones las que deben hacerlo". También señala la Comisión como antecedente la Recomendación de la OCDE realizada en 1991 -y revisada en 1994-, por la cual se aconsejaba que sus países miembros practicasen la prevención y control integrados de la contaminación y que adoptasen legislación al respecto o modificaran la vigente, si ello resultaba conveniente (p. 10 de la Propuesta de la Comisión).

intervención administrativa sobre las actividades productivas potencialmente contaminantes. Hasta ese momento, la intervención comunitaria en materia ambiental -con la salvedad de algunos instrumentos de tutela de carácter transversal u horizontal³⁴²- se había basado en un enfoque y tratamiento sectorial³⁴³, seguido también en gran parte de los Estados miembros³⁴⁴. Esta sectorialización se advertía, no únicamente en el tratamiento separado de la contaminación de cada medio (agua, aire, suelo), sino incluso en la ordenación de cada uno de ellos, tal como ha sucedido en materia de protección de las aguas.

Es en este contexto y bajo estas premisas, donde debemos situar la Directiva IPPC. La actuación sobre las actividades contaminantes se acometerá ahora sobre la base de una consideración global de los diferentes sectores ambientales y, por lo que aquí nos interesa, va a introducir algunos cambios significativos en el control de los vertidos a las aguas de las instalaciones que entran en su ámbito de aplicación. Por los novedosos planteamientos que incorpora y por la inevitable incidencia que los mismos van a significar en la regulación de los vertidos, a continuación realizaremos, en primer lugar, una aproximación general al nuevo sistema de prevención y control integrado de la contaminación incluido en esta

³⁴²Nos referimos aquí a un conjunto de medidas generales, de carácter horizontal, aplicables a todos los medios y sectores ambientales y que, en cierta medida, actúan como instrumentos o técnicas de articulación de las regulaciones sectoriales. Entre ellas, podemos destacar la evaluación de impacto ambiental, la ecoetiqueta y la ecoauditoría, y el acceso a la información en materia ambiental, reguladas, respectivamente, en la Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985, sobre la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DOCE L núm. 175, de 5 de julio de 1985), modificada por la Directiva 97/11/CE, de 3 de marzo de 1997 (DOCE L núm. 73, de 14 de marzo de 1997) y en la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DOCE L núm. 197, de 21 de julio de 2001); en la Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información ambiental (DOCE L núm. 158, de 23 de junio de 1990); en el Reglamento (CE) núm. 1980/2000, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, relativo a un sistema comunitario revisado de concesión de etiqueta ecológica (DOCE L núm. 237, de 21 de septiembre de 2000); y en el Reglamento (CE) núm. 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (DOCE L núm. 114, de 24 de abril de 2001). *Vid.* al respecto FUENTES BODELÓN, F., "El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación", *cit.*, p. 5, y KRAMER, L., "Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea", *cit.*, pp. 20-26.

³⁴³Una reseñable excepción la constituyen las Directivas 87/217/CEE del Consejo, de 19 de marzo de 1987, sobre la prevención de la contaminación ambiental producida por el amianto y 89/428/CEE, del Consejo, de 21 de junio de 1989, relativa a la eliminación de residuos de dióxido de titanio. *Vid.* al respecto ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, *cit.*, pp. 114-116 y 83-89.

³⁴⁴No obstante, algunos Estados miembros ya disponían de un enfoque integrado en su legislación. Así, por ejemplo, un sistema integrado de prevención y control de la contaminación ambiental por plantas industriales -incluyendo la contaminación de las aguas- existía en Inglaterra desde el año 1990, en que se aprobó *The Environmental Protection Act*. *Vid.* GIBSON, J., "The Integration of Pollution Control", en CHURCHILL, R., GIBSON, J. y WARREN, L.M., *Law, Policy and the Environment*, Oxford, UK&Cambridge, USA, Basil Blackwell, 1991, pp. 18-31; y CASTLE, P. y HARRISON, H., *Integrated Pollution Control*, Londres, Cameron May, 1996.

Una descripción de la forma como se ha acometido la intervención administrativa sobre las actividades potencialmente contaminantes en los distintos Estados miembros de la Comunidad Europea puede verse en la Propuesta de Directiva del Consejo, presentada por la Comisión, relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, *cit.*, pp. 6-9. También en FUENTES BODELÓN, F., "El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación", *cit.*, pp. 23-32.

Directiva. En segundo lugar, nos detendremos en el análisis de su incidencia en el régimen jurídico de los vertidos y, en particular, sobre la Directiva 76/464/CEE y las Directivas aprobadas en desarrollo de la misma.

a) Una aproximación general a la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996

Frente a la intervención sesgada que había caracterizado la política comunitaria ambiental, la Directiva IPPC está llamada a conseguir un enfoque integrado de la contaminación superador del anterior sistema de actuación sectorial³⁴⁵, que permitirá evitar la transferencia de contaminación de un medio a otro. Desde esta perspectiva, su artículo primero sitúa como objeto primordial "la prevención y la reducción integradas de la contaminación procedente de las actividades que figuran en el Anexo I³⁴⁶", para lo cual "se establecen

³⁴⁵Como se desprende de los considerandos 6, 7 y 8 de la Directiva, la justificación de este nuevo enfoque integrado se basa en los siguientes razonamientos: la necesidad de considerar las emisiones en el suelo, además de los problemas de contaminación atmosférica y de las aguas; la necesidad de evitar la transferencia de contaminación entre los diferentes ámbitos del medio ambiente; y alcanzar un elevado grado de protección del medio ambiente en su conjunto, evitando las emisiones a la atmósfera, el agua y el suelo, siempre que sea practicable, tomando en consideración la gestión de los residuos, y, cuando ello no sea posible, reducirlas al mínimo.

³⁴⁶El ámbito de aplicación de la Directiva IPPC se extiende al listado de actividades industriales recogido en el Anexo I de la misma, que toma como base, aunque con algunas modificaciones, el de la Directiva 84/360/CEE del Consejo, de 28 de julio de 1984, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales. Se trata de grandes instalaciones industriales, divididas en seis categorías: instalaciones de combustión; producción y transformación de metales; industrias minerales; industria química; gestión de residuos; y otras actividades. KRAMER, L., "Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea", *cit.*, p. 21, pone de relieve que las instalaciones industriales a las cuales resulta de aplicación la Directiva suponen, en el momento actual, el 10% de las instalaciones industriales de la CE. La Comisión justifica la aplicación de la prevención y control integrados de la contaminación a las instalaciones industriales que tengan un gran potencial de contaminación, recurriendo al documento de la OCDE sobre la prevención y el control integrados, en que se exponían las razones para centrarse en instalaciones industriales en los términos siguientes: "La prevención y el control integrados de la contaminación permiten evaluar las emisiones totales de los diferentes tipos de sustancias químicas, determinar las posibilidades de reducción de estas emisiones y elegir los controles para disminuir el riesgo total al menor coste posible o, incluso, obteniendo un beneficio. Esto es más fácil de conseguir en la fase de diseño. Este planteamiento es el más adecuado para fomentar la aplicación de tecnologías limpias y elegir las mejores técnicas de control disponibles o las mejores opciones de protección general del medio ambiente. Por otra parte, es posible de esta manera determinar cuáles son las posibilidades de reducción de residuos, aplicar un diseño que incluya sistemas integrados de control de la contaminación o llevar a cabo evaluaciones del impacto ambiental. La concesión de autorizaciones o permisos únicos es un instrumento útil para fomentar una producción más limpia" (Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrado de la contaminación, presentada por la Comisión, *cit.*, p. 14).

En España, según datos del Ministerio de Industria y Energía, y tomando como base las conclusiones del estudio realizado en el proyecto "Prospección Tecnológica en Sectores incluidos en la Directiva 96/61/CE (IPPC)", por la Fundación Entorno bajo el patrocinio del Ministerio de Industria y Energía, el número de centros productivos potencialmente afectados por la IPPC en el ámbito del tejido industrial español es de 2936 (sin incluir los epígrafes 6.6 y 6.7 del Anexo I de la Directiva). De todos los sectores y actividades industriales reflejados en el Anexo I de la Directiva, el Sector de Industrias Minerales (epígrafes 3.1 a 3.5) y el Sector Químico (epígrafes 4.1 a 4.6) son los que potencialmente poseen mayor número de centros afectados. Estos sectores suponen aproximadamente un 47% del total de centros afectados a nivel nacional por la aplicación de la IPPC. El sector agroalimentario (epígrafes 6.4 y 6.5), representa alrededor del 22 %. El Sector de Gestión de Residuos (epígrafes 5.1 a 5.4), el 16 % del total nacional de centros afectados. Y el Sector de Producción y Transformación de Metales (epígrafes 2.1 a 2.6), junto con el Sector Pastero-Papelero (epígrafes 6.1.a y 6.1.b), el Sector de Instalaciones de Combustión (epígrafes 1.1 a 1.4), el Sector Textil y el Sector de Fabricación de Carbono (epígrafe 6.8), el restante 15 %. En cuanto a la distribución geográfica, la suma de los

medidas para evitar o, cuando ello no sea posible, reducir las emisiones³⁴⁷ de las citadas actividades en la atmósfera, el agua y el suelo, incluidas las medidas relativas a los residuos, con el fin de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente considerado en su conjunto"³⁴⁸. Al mismo tiempo, la Directiva IPPC también tiene por objeto hacer que los controles contra la contaminación aplicados a la industria sean más eficaces, aumentar la capacidad de establecer prioridades y fomentar la coherencia de la legislación ambiental³⁴⁹.

Con miras a la consecución de estos objetivos, esta Directiva, cuya puesta en aplicación se prevé el 31 de octubre de 1999³⁵⁰ para las instalaciones nuevas y, a más tardar, ocho años después para las instalaciones ya existentes³⁵¹, diseña un novedoso sistema de intervención sobre las grandes instalaciones industriales -enumeradas en el Anexo I- que gira básicamente en torno a dos elementos fundamentales: uno de carácter formal (el permiso ambiental integrado) y otro de carácter material o sustantivo (las mejores técnicas disponibles -en adelante MTD-).

a') La vertiente formal: el permiso ambiental integrado

La Directiva IPPC, para hacer realidad sus aspiraciones, opta por una de las técnicas clásicas de intervención administrativa sobre las instalaciones industriales potencialmente contaminantes: la autorización administrativa previa³⁵², como mecanismo de control preventivo de la contaminación industrial. Es ésta una técnica bien conocida ya en el Derecho comunitario, pero en la que se introduce el elemento novedoso de la "integración", esto es, la consideración conjunta de las emisiones a los distintos medios en una única

centros situados en Cataluña, la Comunidad Valenciana y el País Vasco representa el 60,5 % del total de centros afectados en el país. *Vid.* <http://www.min.es/ptimc/7.htm>.

³⁴⁷El concepto de "emisiones" utilizado en la Directiva IPPC es un concepto amplio, ya que se extiende tanto a la expulsión a la atmósfera, al agua o al suelo de "sustancias" como de "vibraciones, calor o ruido procedentes de forma directa o indirecta de fuentes puntuales o difusas de la instalación" (art. 2.5).

³⁴⁸Art. 1 Directiva IPPC.

³⁴⁹Así lo ha puesto de relieve la Comisión en su Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, *cit.*, p. 11.

³⁵⁰El art. 21.1 Directiva IPPC, en su párrafo primero, prevé que "Los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva, a más tardar tres años después de su entrada en vigor. Informarán inmediatamente de ello a la Comisión". Por su parte, el art. 22 Directiva IPPC establece que "La presente Directiva entrará en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación", publicación que tuvo lugar en el DOCE L núm. 257, de 10 de octubre de 1996.

³⁵¹*Vid.* art. 5 Directiva IPPC.

³⁵²Como pone de relieve VALENCIA MARTÍN, G., "El régimen jurídico...", *cit.*, se adopta un enfoque regulador, lo que supone un "*contraste con las más modernas técnicas de intervención administrativa en materia ambiental, que se conocen como técnicas de mercado, y que suponen (a diferencia del enfoque regulador) una forma de intervención estimuladora o de fomento, en la medida en que el objetivo final (que no es otro que la evitación o reducción de la contaminación) intenta obtenerse sin imposición, sino de manera voluntaria, ofreciendo a las industrias el incentivo que supone la expectativa de unas mayores ventas, filosofía a la cual responden, por ejemplo, instrumentos tales como la ecoetiqueta o la ecoauditoría*". Ahora bien, debe tenerse en cuenta que "*estos instrumentos (en particular la ecoauditoría, que también implica una visión integrada de los problemas contaminantes de la empresa), no tienen por qué resultar desplazados por la técnica imperativa del control integrado, sino que pueden seguir perfectamente desempeñando un papel complementario de ésta, debido a su carácter voluntario y a que habrán de suponer siempre un plus sobre los imperativos legales marcados en cada momento*" (pp. 141-142).

autorización ambiental³⁵³. En definitiva, para la consecución del tan ansiado enfoque integrado, lo que hace la Directiva IPPC es recoger en una autorización todas las condiciones de funcionamiento y de emisiones al aire, al agua y al suelo, de un establecimiento industrial. Así, establece la necesidad de obtención de un permiso ambiental integrado³⁵⁴ para el funcionamiento de las instalaciones industriales del Anexo I, y recoge las cuestiones fundamentales de su régimen jurídico³⁵⁵. Una buena parte de la Directiva se dedica a la regulación del permiso ambiental y, a diferencia de lo que suele ser habitual en las Directivas comunitarias en materia ambiental, se dedica una especial atención a los aspectos procedimentales³⁵⁶, habitualmente confiados a los Estados miembros. Se especifican en esta Directiva los elementos que deben tener en cuenta las autoridades competentes de los Estados miembros en el momento de establecer las condiciones del permiso ambiental³⁵⁷; el contenido de las solicitudes de permiso³⁵⁸; la

³⁵³Este enfoque integrado se sustenta en una base científica, ya que existe la evidencia de que los distintos medios (agua, aire, suelo) se interrelacionan y que el control por separado de las diferentes emisiones como si de compartimentos estancos se tratase puede acrecentar la transferencia de la contaminación de unos medios a otros. Al respecto se pronuncia la Comisión en su Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, *cit.*, p. 3. Algunos Convenios internacionales también han reconocido la interrelación existente entre los distintos medios que integran el ambiente (atmósfera, agua, suelo). Véase, a título ejemplificador, el art. 4 Protocolo de Atenas, de 17 de mayo de 1980, sobre la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre.

También MARTÍN MATEO, R., *Manual de Derecho Ambiental*, 2^a edición, Madrid, Trivium, 1998 [1995], p. 180, pone de relieve esta interrelación entre la contaminación procedente de los distintos medios. En esta misma línea, BURCHI, S., "Prevención de la contaminación de los recursos hídricos: tendencias en la legislación comparada y en el Derecho internacional", en *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 15, p. 60, nota al pie 19, señala que la producción de la contaminación de ríos y lagos causada por las aguas de lluvia contaminadas por sustancias vertidas a la atmósfera y señala cómo en Estados Unidos se está estudiando la fijación de normas de calidad de las emisiones en la atmósfera más estrictas, para reducir la contaminación de las aguas continentales más importantes del país. También, VALENCIA MARTÍN, G., "El régimen jurídico...", *cit.*, p. 143.

³⁵⁴El "permiso" se define en el apartado 9 del art. 2 como "la parte o la totalidad de una o varias decisiones escritas por las que se conceda autorización para explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la instalación responde a los requisitos de la presente Directiva. Tal permiso podrá ser válido para una o más instalaciones o partes de instalaciones que tengan la misma ubicación y sean explotadas por el mismo titular". Del concepto de "permiso" deriva que la Directiva IPPC no impone un único permiso, pueden ser varios, pero sí debe tratarse de un permiso integral que englobe todas las actuaciones. Con esta definición "*se rompe así la consideración unitaria y formalista del título administrativo ya que una licencia o permiso puede referirse a toda la instalación o a parte de ella a una sola instalación o varias siempre, en este caso, que sean explotadas por el mismo titular y tengan la misma ubicación geográfica, puede estar recogido en una o en varias decisiones por lo que el concepto de título habrá que determinarlo en función de varios documentos o títulos formales determinando su congruencia y unidad substancial*" (FUENTES BODELÓN, F., "El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación", *cit.*, p. 172).

³⁵⁵Un análisis *in extenso* del régimen jurídico del permiso ambiental integrado, puede verse en FUENTES BODELÓN, F., "El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación", *cit.*, pp. 41-65 y 163-191.

³⁵⁶Sobre ello advierte FUENTES BODELÓN, F., "El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación", *cit.*, p. 163. También destacan el carácter procedural de la Directiva VALENCIA MARTÍN, G., "El régimen jurídico...", *cit.*, p. 149; y SANZ PÉREZ, D. C., *La Administración Local y la protección de la atmósfera. La intervención a través de instrumentos de control preventivo*, Barcelona, Cedecs, 1999, p. 202.

³⁵⁷*Vid.* art. 3 Directiva IPPC -"Principios generales de las obligaciones fundamentales del titular"-. Entre estos principios se incluyen la adopción de las medidas adecuadas de prevención de la contaminación; la no

forma que debe revestir (art. 8); el contenido que debe incluir la resolución del mismo (art. 9)³⁵⁹; los cambios efectuados en las instalaciones por los titulares (art. 12); las obligaciones del titular del permiso (art. 14); la revisión y actualización de las condiciones del mismo por la autoridad competente (art. 13); y la participación pública.

Por otra parte, la Directiva IPPC conecta el permiso ambiental a la utilización de las MTD³⁶⁰, lo que nos lleva a analizar el otro gran aspecto en torno al cual gira el sistema de intervención sobre las actividades industriales diseñado por la Directiva IPPC: el elemento técnico como medio para conseguir la integración.

b') La vertiente sustantiva: las mejores técnicas disponibles

El nuevo sistema de control integrado de la contaminación industrial se basa en la obligación de tomar las medidas adecuadas de prevención de la contaminación, en particular mediante la aplicación de las MTD, para evitar la emisión de sustancias al medio o reducirla al mínimo³⁶¹. Las MTD se definen en el art. 2 de la Directiva IPPC³⁶² como "la

producción de ninguna contaminación importante; la evitación de la producción de residuos y, en su defecto, reciclado o eliminación; la utilización de la energía de manera eficaz; la adopción de medidas de prevención de los accidentes graves y limitación de sus consecuencias; y la evitación de cualquier riesgo de contaminación al cese de la explotación de la instalación.

³⁵⁸El art. 6 Directiva IPPC recoge, dentro del contenido de las solicitudes de permiso, una descripción de la instalación y del tipo y alcance de sus actividades; las materias primas y auxiliares, las sustancias y la energía empleadas en la instalación o generados por ella; las fuentes de las emisiones de la instalación; el estado del lugar en el que se ubicará la instalación; el tipo y la magnitud de las emisiones previsibles de la instalación a los diferentes medios, así como una determinación de los efectos significativos de las emisiones sobre el medio ambiente; la tecnología prevista y otras técnicas utilizadas para evitar las emisiones procedentes de la instalación o, si ello no fuese posible, para reducirlas; si fuere necesario, las medidas relativas a la prevención y valorización de los residuos generados por la instalación; las demás medidas propuestas para cumplir los principios generales de las obligaciones fundamentales del titular; las medidas previstas para controlar las emisiones al medio ambiente; y un resumen de toda esta información.

³⁵⁹Entre las condiciones que debe fijar el permiso figuran "los valores límite de emisión para las sustancias contaminantes, en particular para las enumeradas en el Anexo III, que puedan ser emitidas en cantidad significativa por la instalación de que se trate, habida cuenta de su naturaleza y potencial de traslados de contaminación de un medio a otro (agua, aire, suelo)", así como, si fuera necesario, "las adecuadas prescripciones que garanticen la protección del suelo y de las aguas subterráneas, así como las medidas relativas a la gestión de los residuos generados por la instalación" (art. 9.3 Directiva IPPC). En todos los casos, las condiciones del permiso "establecerán disposiciones relativas a la minimización de la contaminación a larga distancia o transfronteriza y garantizarán un nivel elevado de protección del medio ambiente en su conjunto" (art. 9.4 *in fine* Directiva IPPC) y "requisitos adecuados en materia de control de los residuos" (art. 9.5 Directiva IPPC), así como "las medidas relativas a las condiciones de explotación distintas de las condiciones de explotación normales" (art. 9.6 Directiva IPPC). Asimismo, podrán incluirse excepciones temporales a la observancia de los valores límite de emisión "en el caso de un plan de rehabilitación aprobado por la autoridad competente que garantice el respeto de estas exigencias en un plazo de seis meses, y en el caso de un proyecto que conlleve una reducción de la contaminación" (art. 9.6 *in fine* Directiva IPPC) y podrán especificarse cualesquier otras condiciones específicas que los Estados miembros o las autoridades competentes consideren adecuadas, a los efectos del control integrado de la contaminación (art. 9.7 Directiva IPPC).

³⁶⁰La Directiva IPPC impone que los valores límite de emisión que deben fijarse en el condicionado de la autorización, así como los parámetros y las medidas técnicas equivalentes que puedan complementarlos o reemplazarlos, "se basarán en las MTD" (art. 9.4).

³⁶¹Sobre la significación jurídica de la incorporación de la exigencia de adopción de las MTD, principalmente para la fijación de los estándares de contaminación, *vid. infra* capítulo V, apartado V.4.2, de la tercera parte de este trabajo.

fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir, en principio, la base de los valores límite de emisión destinados a evitar o, cuando ello no sea practicable, reducir en general las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente"³⁶³. La definición previa de las MTD³⁶⁴ para cada sector industrial servirá de base

³⁶²El concepto de MTD ya era conocido en el Derecho comunitario ambiental con anterioridad a la aprobación de la Directiva IPPC, aunque utilizado de manera diferente. Concretamente, se había utilizado en materia de emisiones a la atmósfera; por ejemplo, la Directiva marco 84/360, de 28 de junio de 1984, relativa a la lucha contra la contaminación atmosférica procedente de las instalaciones industriales incluía en el art. 4, como parámetro para el otorgamiento de las autorizaciones por la autoridad competente, que se hubiesen tomado todas las medidas adecuadas para la prevención de la contaminación atmosférica, incluyendo la utilización de la "mejor tecnología disponible" a condición de que no ocasionase "gastos excesivos". Por su parte, el art. 12 de esta misma Directiva disponía que "Los Estados miembros seguirán la evolución de la mejor tecnología disponible y de la situación del medio ambiente. A la vista de dicho examen, impondrán, si es necesario, unas condiciones adecuadas a las instalaciones autorizadas de conformidad con la presente Directiva, teniendo en cuenta, por un lado dicha evolución y por otro la conveniencia de que no ocasionen gastos excesivos a las instalaciones de que se trate, en atención, en particular, a la situación económica de las empresas pertenecientes a la categoría considerada".

En materia de vertidos, en cambio, las Directivas comunitarias no habían profundizado en las MTD, aunque sí encontrábamos alguna referencia indirecta en determinados preceptos de la Directiva 86/280/CEE, de 12 de junio de 1986. Así, el art. 5, cuyo apartado primero prevé el establecimiento por parte de los Estados miembros de programas específicos para las sustancias que aparecen mencionadas en el Anexo II de esta Directiva "a fin de evitar o eliminar la contaminación procedente de fuentes importantes de dichas sustancias (inclusive las fuentes múltiples y difusas) que no sean las fuentes de vertidos sometidas al régimen de los valores límite comunitario o de las normas de vertido nacionales", establece en su apartado segundo que "Dichos programas incluirán especialmente las medidas y las técnicas más apropiadas para garantizar la sustitución, la retención y/o el reciclaje de las sustancias mencionadas en el apartado 1 anterior". Por su parte, el art. 6, en su apartado 3, dispone que "En caso de que se modificaran los conocimientos técnicos relativos principalmente a la toxicidad, a la persistencia y a la acumulación de las sustancias mencionadas en la letra a) del art. 2 en los organismos vivos o en los sedimentos, o en caso de que se perfeccionaran los mejores medios técnicos disponibles, la Comisión presentará al Consejo propuestas apropiadas destinadas a reforzar, si fuere necesario, los valores límite y los objetivos de calidad o a fijar nuevos valores límite y objetivos de calidad suplementarios". *Vid.* también, arts. 3.3 de la Directiva 82/176/CEE; 3.4 de la Directiva 83/513/CEE; 3.4 de la Directiva 84/156/CEE; y 3.4 de la Directiva 84/491/CEE.

Algunos Estados miembros, como Alemania, ya habían fijado que las normas legales de emisión de determinados efluentes que acompañan a las autorizaciones de vertido estaban basadas en el criterio de la mejor tecnología disponible, en las que entran también criterios de apreciación económicos. Así lo advierte BURCHI, S., "Prevención de la contaminación...", *cit.*, p. 55. Lo mismo sucede en Estados Unidos. *Vid.* GOLDFARB, W., *Water Law*, 2^a edición, Lewis, 1989, pp. 179-182.

³⁶³También se entenderá por "técnicas", la tecnología utilizada junto con la forma en que la instalación esté diseñada, construida, mantenida, explotada y paralizada; por "disponibles", las técnicas desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del sector industrial correspondiente, en condiciones económica y técnicamente viables, tomando en consideración los costes y los beneficios, tanto si las técnicas se utilizan o producen en el Estado miembro correspondiente como si no, siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables; y por "mejores", las técnicas más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente en su conjunto. La Comisión ha puesto de manifiesto que la definición de "técnicas" utilizada "está pensada para garantizar que no sólo sea importante la tecnología misma, sino también la forma en la que se utilice. En este sentido, cabe señalar que pueden conseguirse mejoras importantes del medio ambiente perfeccionando los métodos de trabajo en las instalaciones. De esta definición se deduce, y así se explicita en los artículos posteriores, que las MTD irán evolucionando, creando una dinámica favorable a mejores normas a lo largo del tiempo (de modo que la Directiva supondrá un marco permanente para el control de la contaminación industrial)". En relación a la definición de "disponible", "deja claro que se consideran disponibles a los efectos de la Directiva las técnicas que lo estén en cualquier parte del mundo. Ello no implica tampoco una multiplicidad de suministradores. Cuando exista un suministrador monopolista, se considerará que la técnica está disponible, con tal de que sea accesible (dentro de límites razonables) al titular de la explotación". Y la de "mejor", "resalta la necesidad de atender a los costes y

para la fijación de los valores límite de emisión a que se somete el permiso ambiental³⁶⁵. En la tarea de determinación de las MTD para los sectores industriales a los cuales resulta de aplicación esta Directiva, se tomarán especialmente en consideración los elementos que se enumeran en el Anexo IV de la Directiva³⁶⁶. Sobre la base de estas MTD -aunque valorando también otros elementos-, el establecimiento de los valores límite de emisión corresponde a los Estados miembros, en aplicación del principio de subsidiariedad, si bien se prevé la posible intervención, en determinadas circunstancias, de la Comunidad (art. 18), así como la obligación de informar a la Comisión de estos valores límite de emisión y de las MTD a partir de las cuales se han determinado (art. 16)³⁶⁷.

La Directiva IPPC se basa, pues, en la exigencia de las MTD como criterio y requisito básico para la obtención del correspondiente permiso, que deberá fijar los valores límite de emisión para las sustancias contaminantes en estrecha relación con criterios tecnológicos³⁶⁸.

beneficios potenciales a la hora de seleccionar las MTD. La exigencia de que tengan la máxima eficacia para conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente en su conjunto sólo puede cumplirse teniendo especialmente en cuenta todos los aspectos enumerados en el Anexo IV, lo cual no lleva necesariamente a la solución más cara" (Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrado de la contaminación, *cit.*, p. 15).

³⁶⁴En el marco de la Directiva IPPC, la Comisión ha creado la Oficina Europea para la Prevención y el Control Integrados de la Contaminación (OEPCIC) en el Instituto de Prospectiva Tecnológica de Sevilla (IPTS) del Centro Común de Investigación. Las principales tareas de la OEPCIC, que inició sus actividades en enero de 1997, son "el establecimiento y la gestión del sistema europeo de intercambio de información sobre la prevención y el control integrados de la contaminación y la elaboración de la documentación técnica relativa a las mejores técnicas disponibles de las actividades industriales enumeradas en el Anexo I de la Directiva. Las autoridades competentes de los Estados miembros se basarán en estos documentos técnicos para determinar los valores límite de emisión de sustancias contaminantes incluidos en las autorizaciones de explotación de instalaciones industriales" [Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la creación de la Oficina Europea para la Prevención y el Control Integrados de la Contaminación en el Instituto Prospectiva Tecnológica del Centro Común de Investigación. COM (97) 733 final, de 7 de enero de 1998, p. 2]. Sobre los aspectos institucionales del desarrollo tecnológico en la Comunidad Europea, *vid.* FUENTES BODELÓN, F., "El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación", *cit.*, pp. 138-140.

³⁶⁵Adviete GARCÍA URETA, A., "Evaluación de impacto ambiental...", en GARCÍA URETA, A. (dir.), "Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria", *cit.*, p. 231, cómo se produce, de este modo, un giro en la legislación ambiental, ya que se confía a la iniciativa de los distintos sectores industriales, canalizada por los Estados miembros, la determinación de los estándares de emisión a los que se verán sujetas las actividades sometidas a control integrado.

³⁶⁶El Anexo IV Directiva IPPC incluye entre los aspectos que deben tenerse en cuenta con carácter general o en un supuesto particular cuando se determinen las mejores técnicas disponibles, teniendo en cuenta los costes y ventajas que pueden derivarse de una acción, y los principios de precaución y prevención, los siguientes: uso de técnicas que produzcan pocos residuos; uso de sustancias menos peligrosas; desarrollo de las técnicas de recuperación y reciclado de sustancias generadas y utilizadas en el proceso, y de los residuos cuando proceda; procesos, instalaciones o métodos de funcionamiento comparables que hayan dado pruebas positivas a escala industrial; avances técnicos y evolución de los conocimientos científicos; carácter, efectos y volumen de las emisiones de que se trate; fechas de entrada en funcionamiento de las instalaciones nuevas o existentes; plazo que requiere la instauración de una mejor técnica disponible; consumo y naturaleza de las materias primas (incluida el agua) utilizada en procedimientos de eficacia energética; necesidad de prevenir o reducir al mínimo el impacto global de las emisiones y de los riesgos en el medio ambiente; necesidad de prevenir cualquier riesgo de accidente o de reducir sus consecuencias para el medio ambiente; información publicada por la Comisión, en virtud del apartado 2 del art. 16, o por organizaciones internacionales.

³⁶⁷*Vid.* al respecto VALENCIA MARTÍN, G., "El régimen jurídico...", *cit.*, p. 148.

³⁶⁸ESTEVE PARDO, J., "Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho Ambiental", *cit.*, pone de relieve cómo la remisión al estado de la técnica, a la mejor tecnología disponible u

b) El decisivo impacto de la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, en el régimen jurídico de los vertidos

Resulta inevitable que la Directiva IPPC, en su calidad de "*directiva marco de superior nivel de integración*"³⁶⁹, provoque un fuerte impacto sobre aquellas normas comunitarias que, con anterioridad a su entrada en vigor, habían regulado, aunque de manera sectorializada, la contaminación en materia de aire y agua, así como los residuos³⁷⁰. Por ello, se hace necesario clarificar cómo va a producirse la integración de la Directiva IPPC con las restantes Directivas que la preceden, habida cuenta que la lógica a la que responde y el novedoso sistema de intervención sobre las actividades por ella diseñado obligan necesariamente a una modificación de algunos de los aspectos contenidos en la normativa precedente. De este modo, y por lo que aquí nos interesa, debemos entrar a analizar la incidencia de la Directiva IPPC sobre las Directivas reguladoras de los vertidos. Principalmente, nos centraremos en su relación con la Directiva 76/464/CEE, aunque también haremos alguna referencia a las Directivas puntuales aprobadas en desarrollo de la misma.

La propia Directiva IPPC, en sus arts. 18 y 20 y en sus Anexos II y III, prevé expresamente cómo va a producirse la integración del nuevo sistema por ella introducido con otras Directivas anteriores. Además de prever la derogación expresa de la Directiva 84/360/CEE en materia de emisiones industriales a la atmósfera, once años después de la fecha de entrada en vigor de la Directiva IPPC -cuestión lógica, por otra parte, toda vez que su ámbito de aplicación coincide sustancialmente con el de la Directiva IPPC-, esta Directiva aspira a sustituir parcialmente a un conjunto de Directivas enumeradas en el Anexo II, entre las cuales se encuentran la Directiva 76/464/CEE y otras Directivas de desarrollo de ésta³⁷¹.

otras fórmulas similares "*son expresión rendida de la incapacidad del ordenamiento para seguir el ritmo trepidante del desarrollo tecnológico y su inabarcable complejidad. En estas situaciones en que las normas jurídicas se ven rebasadas, otro tipo de normas, las normas técnicas, se presentan dispuestas a asumir un nuevo y creciente protagonismo en torno al cual no dejan de plantearse problemas de gran calado*" (p. 20). Señala este autor que la cláusula técnica "*resulta ser ésta una de las vías más claras de incorporación del progreso tecnológico al régimen jurídico de muchas actividades con relevancia medioambiental a través de una cláusula con esta específica operatividad*" (p. 92).

³⁶⁹Utilizamos en el texto la expresión empleada por FUENTES BODELÓN, F., "Comentarios a la Directiva...", *cit.*, p. 48.

³⁷⁰Así lo pone de relieve FUENTES BODELÓN, F., "Comentarios a la Directiva...", *cit.*: "*La Directiva 96/61 se configura como directiva marco de superior nivel de integración, lo que implica que hay que modificar el régimen existente, construido como hemos visto a través de directivas marco pero a niveles homogéneos, ya que se acreditan en este sentido carencias en materia de aire, que quiere evidentemente llenar la Directiva en proyecto sobre calidad de aire ambiente. Esta estructura integrada facilitará la solución de los problemas ambientales y significa el planteamiento correcto desde el origen, pero a la vez muestra la existencia de graves problemas de ajuste en cuanto al régimen existente, que se complican en el momento de la adaptación del Derecho comunitario por la sectorialización, desconectada frecuentemente, que sigue nuestra legislación (...) También sus repercusiones en las Directivas marco e incluso en las puntuales será importante, pues la implantación de un sistema global exige esas modificaciones*" (p. 48).

³⁷¹Las Directivas expresamente en el Anexo II y en relación a las cuales se fija la integración con la Directiva IPPC son las siguientes: 84/360/CEE, de 17 de julio; 76/464/CEE; 87/217/CEE, sobre la prevención y la reducción de la contaminación del medio ambiente producida por el amianto; 82/176/CEE, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de mercurio del sector de la electrólisis de los cloruros alcalinos; 83/513/CEE, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de mercurio de los sectores distintos de la electrólisis de los cloruros alcalinos; 84/491/CEE, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de hexaclorociclohexano; 86/280/CEE, relativa a los

La Directiva IPPC no procede a la derogación expresa de las Directivas en materia de vertidos y residuos -a diferencia de lo que sucede con la Directiva 84/360/CEE- porque el ámbito de aplicación de estas Directivas es muchísimo más amplio que el de la Directiva IPPC. Por ello, su aspiración es relación a éstas se limita a sustituirlas parcialmente, para aquellas actividades incluidas en el ámbito de aplicación de esta última, y de manera gradual, en función del calendario previsto para la puesta en marcha del nuevo sistema de control integrado de la contaminación y de si se trata de instalaciones nuevas o existentes. A continuación analizamos cómo se producirá la integración de la Directiva IPPC con las Directivas citadas en materia de vertidos. Para ello, estudiaremos una serie de aspectos en los que la incidencia es particularmente reveladora: la modificación de la lista de sustancias contaminantes; la fijación de los valores límite de emisión; la introducción del enfoque combinado; y el régimen transitorio aplicable a las instalaciones ya existentes.

a') La modificación de la lista de sustancias contaminantes

El Anexo III de la Directiva IPPC fija la lista indicativa de las principales sustancias contaminantes³⁷² que se tomarán obligatoriamente en consideración si son pertinentes para fijar valores límite de emisión³⁷³, tanto en materia de atmósfera como de aguas³⁷⁴. En

valores límite y a los objetivos de calidad para los residuos de determinadas sustancias peligrosas comprendidas en la lista I del Anexo de la Directiva 76/464/CEE, modificada posteriormente por las Directivas 88/347/CEE y 90/415/CEE, por las que se modifica el Anexo II de la Directiva 86/280/CEE; 89/369/CEE, relativa a la prevención de la contaminación atmosférica procedente de nuevas instalaciones de incineración de residuos municipales; 89/429/CEE, relativa a la reducción de la contaminación atmosférica procedente de instalaciones existentes de incineración de residuos; 94/67/CE, relativa a la incineración de residuos peligrosos; 92/112/CEE, por la que se fija el régimen de armonización de los programas de reducción, con vistas a la supresión de la contaminación producida por los residuos de la industria del dióxido de titanio; 88/609/CEE, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión, cuya última modificación la constituye la Directiva 94/66/CE; 75/442/CEE, relativa a los residuos, modificada por la Directiva 91/156/CEE; 75/439/CEE, relativa a la gestión de aceites usados; y 91/689/CEE, relativa a los residuos peligrosos.

³⁷²El art. 2 Directiva IPPC, en su apartado 1) define "sustancia" como "los elementos químicos y sus compuestos con la excepción de las sustancias radiactivas en el sentido de la Directiva 80/836/Euratom [esta Directiva del Consejo, de 15 de julio de 1980, modifica las Directivas que establecen las normas básicas relativas a la protección sanitaria de la población y los trabajadores contra los peligros que resultan de las radiaciones ionizantes (DOCE L núm. 246, de 17 de septiembre de 1980), modificada por la Directiva 84/467/CEE (DOCE L núm. 265, de 5 de octubre de 1984)] y de los organismos modificados genéticamente con arreglo a la Directiva 90/219/CEE [de 23 de abril de 1990, relativa a la utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente (DOCE L núm. 117, de 8 de mayo de 1990), modificada por la Directiva 94/15/CE (DOCE L núm. 103, de 22 de abril de 1994)]". Las exclusiones que se producen al configurar el concepto de "sustancia", tal y como ha advertido FUENTES BODELÓN, F., "El nuevo régimen de licencias en la Directiva 96/61 sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación", *cit.*, "se debe no a la bondad de dichas emisiones respecto al medio ambiente, sino por todo lo contrario ya que sus efectos al ser todavía más perjudiciales y de naturaleza no comparable a las demás sustancias, exigen un régimen diferenciado en el que se extremen las garantías de protección y, a la vez, en una materia ordinariamente confiado su control a entidades locales y autonómicas, en estos casos por su complejidad y gravedad obliga al establecimiento de controles estatales. A ello hay que unir que estas excepciones son debido a que los dos supuestos no son propiamente sustancias en el caso de materias nucleares el peligro es de radiaciones que de alguna forma se parecen más a la contaminación por formas de energía que por sustancias y en el caso de OMG más que de sustancias se trata de organismos modificados genéticamente por procedimientos no naturales" (p. 89).

³⁷³Como se pone de manifiesto en la propia Directiva, esta lista es meramente "indicativa", por lo que podría ser completada por las autoridades nacionales mediante la inclusión de otras sustancias. Así lo indica MARTÍN MATEO, R., "Manual de Derecho Ambiental", *cit.*, aunque advierte este autor que "tales facultades

relación a las sustancias contaminantes sobre las aguas, este Anexo modifica, amplía y actualiza el listado de sustancias contaminantes contenido en la Directiva 76/464/CEE³⁷⁵. Como novedad, esta lista de sustancias contaminantes es única; no se distingue entre sustancias de la lista negra y de la lista gris.

b') La fijación de los valores límite de emisión: hacia una mayor flexibilización

La Directiva IPPC, para su efectiva aplicación, requiere de ulteriores desarrollos, especialmente necesarios para la fijación de los valores límite de emisión a que se someterán los permisos ambientales otorgados en base a la misma. Para la determinación de estos valores parte de las MTD, aunque "sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología específica"³⁷⁶. Sin embargo, no impone con carácter general una determinación previa a nivel comunitario de los valores límite de emisión para cada instalación que sea autorizada, sino que ésta es una cuestión a especificar en cada permiso³⁷⁷, tomando en consideración "las características técnicas de la instalación de que se trate, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente"³⁷⁸. Por ello, la fijación de los

no se extienden a otros factores no relacionados con la contaminación strictu sensu de los tres sistemas básicos manejados, en cuanto que no interaccionan con ello o dan lugar a riesgos muy específicos como pueden ser ciertos olores no orgánicos, el ruido, los explosivos, las sustancias inflamables, y la energía, o la radioactividad. Ello no quiere decir que los Estados no deban seguir controlando estos elementos, puesto que la legislación que examinamos no pretende sustituir, más allá de su ámbito específico, a la normativa general sobre actividades clasificadas o contaminantes" (p. 186).

³⁷⁴La Directiva IPPC ha renunciado a establecer una lista única de contaminantes para el agua y el aire, dadas las diferentes características y los diferentes efectos que presentan los contaminantes de ambos medios. Por ello, ha optado por separar dos listas en el Anexo III, la primera referida a las sustancias contaminantes de la atmósfera y la segunda, a las sustancias contaminantes del agua. Esta última recoge las siguientes sustancias: 1. compuestos organohalogenados y sustancias que puedan dar origen a compuestos de esta clase en el medio acuático. 2. Compuestos organofosforados. 3. Compuestos organoestánnicos. 4. Sustancias y preparados cuyas propiedades cancerígenas, mutágenas o que puedan afectar a la reproducción en el medio acuático o vía el medio acuático estén demostradas. 5. Hidrocarburos persistentes y sustancias orgánicas tóxicas persistentes y bioacumulables. 6. Cianuros. 7. Metales y sus compuestos. 8. Arsénico y sus compuestos. 9. Biocidas y productos fitosanitarios. 10. Materias en suspensión. 11. Sustancias que contribuyen a la eutrofización (en particular, nitratos y fosfatos). 12. Sustancias que ejercen una influencia desfavorable sobre el balance de oxígeno.

³⁷⁵Entre la lista de sustancias contaminantes contenidas en la Directiva IPPC y la lista negra de la Directiva 76/464/CEE existen diferencias notables. Interesa destacar a estos efectos la notable ampliación producida en relación a la lista originariamente contenida en la Directiva 76/464/CEE. Se da entrada ahora a sustancias tales como los cianuros, los biocidas y productos fitosanitarios, el arsénico..., que, anteriormente, figuraban en la lista gris.

³⁷⁶Art. 9.4 Directiva IPPC.

³⁷⁷*Vid. art. 9.3 Directiva IPPC.*

³⁷⁸Tal y como advierte GARCÍA URETA, A. "Evaluación de impacto ambiental...", en GARCÍA URETA, A. (dir.), "Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria", *cit.*, no queda claro el significado de "condiciones locales del medio ambiente", pero *"en virtud de las condiciones locales existentes se podrán establecer niveles más o menos estrictos (dentro del límite que fijan los comunitarios)"*, lo que puede *"coadyuvar al traslado de empresas con el fin de situarse en condiciones ambientales que no le exijan adaptaciones traumáticas y a distorsiones en las condiciones de competencia entre ellas"* (p. 233). Al respecto, KRAMER, L., "Focus on European Environmental Law", *cit.*, pp. 231-232, apunta que la transferencia de responsabilidad al nivel de la administración autorizante y el requerimiento de que los valores límite de emisión se fijen tomando en consideración las circunstancias y las condiciones ambientales locales, abre la puerta a los pactos entre los futuros operadores y las autoridades locales. Además, en su opinión, ello es discutible, si los órganos autorizantes no poseen la fuerza intelectual, económica y administrativa para

valores límite de emisión responde a la aplicación del principio de subsidiariedad³⁷⁹, ya que son los Estados miembros -sobre la base de las MTD³⁸⁰-, los que, en primer término, están llamados a su determinación. Esta opción fue objeto de duras críticas durante el proceso de elaboración de la Directiva, tanto por el Comité Económico y Social, como por el Parlamento Europeo, partidarios de una elaboración de valores límite de emisión comunitarios³⁸¹. Ahora bien, se prevé la posible armonización comunitaria de estos valores, aunque la intervención de la Comunidad se reserva únicamente para supuestos excepcionales en que, a partir de los intercambios de información previstos en el art. 16³⁸², se evidencie la necesidad de acción comunitaria³⁸³.

discutir los valores límite de emisión con los futuros operadores, pues podría conducir a la fijación, bajo considerables presiones, de estándares a un bajo nivel.

³⁷⁹ Así lo reconoce la Comisión en su Propuesta de Directiva del Consejo, relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, *cit.*, p. 13.

³⁸⁰ Así se desprende de los arts. 9.3 y 9.4, al regular las condiciones del permiso, y de los arts. 11 y 16 Directiva IPPC. Asimismo, *vid.* el art. 9.8 Directiva IPPC.

³⁸¹ El Dictamen del Comité Económico y Social sobre la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación (94/C 195/19, publicado en DOCE C núm. 195, de 18 de julio de 1994) ha criticado duramente la justificación por parte de la Comisión del rechazo de los valores límite europeos con base en el principio de subsidiariedad. En su opinión, "un principio de subsidiariedad bien entendido no se opone en absoluto al establecimiento de valores límite a nivel europeo. Si, de conformidad con el principio de subsidiariedad, el nivel de acción está determinado por la importancia del tema para el mercado interior y la coherencia, el establecimiento de valores límite a nivel europeo deberá ser entonces una prioridad absoluta. El más alto nivel de protección en la Comunidad que estipula el Tratado CE no podrá conseguirse sin valores límite europeos. De conformidad con el Tratado de Maastricht, el principio de subsidiariedad no debe dar lugar a distorsiones de la competencia ni poner cortapisas a un desarrollo compatible con el respeto del medio ambiente en el seno de la Comunidad" (apartado 3.3.4.1. del Dictamen).

Vid. también las Enmiendas 30, que propone una nueva redacción del art. 9 de la Propuesta de Directiva, y 37, que propone la adición de un art. 16 bis nuevo, presentadas por el Parlamento Europeo en su Dictamen en primera lectura del procedimiento de cooperación de 14 de diciembre de 1994 acerca de la Propuesta de Directiva IPPC (DOCE C núm. 18, de 23 de enero de 1995); y la Enmienda 8, presentada por el Parlamento Europeo en segunda lectura del procedimiento de cooperación respecto a la posición común aprobada por el Consejo con vistas a la adopción de la Directiva IPPC (DOCE C núm. 166, de 10 de junio de 1996).

A pesar de estas críticas, VALENCIA MARTÍN, G., "El régimen jurídico...", *cit.*, considera que "se trata de una decisión coherente con el hecho de que la determinación de los VLE sea una tarea predominantemente ejecutiva y en la cual haya que tener en cuenta factores de índole local distintos de las MTD (de alcance, en principio, universal), que los Estados miembros están, de entrada, en mejores condiciones de ponderar (art. 9.4)" (p. 148).

³⁸² El art. 16 Directiva IPPC establece, con miras a un intercambio de información, la obligación de los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para comunicar cada tres años a la Comisión, y por vez primera en el plazo de 18 meses a partir de la fecha de aplicación de esta Directiva, los datos representativos sobre los valores límite disponibles establecidos por categorías específicas de actividades enumeradas en el Anexo I y, en su caso, las MTD de las cuales se deriven dichos valores. La Comisión organizará un intercambio de información entre los Estados miembros y las industrias correspondientes acerca de las MTD, las prescripciones de control relacionadas, y su evolución, estableciéndose la obligación de publicar cada tres años los resultados de estos intercambios de información.

³⁸³ *Vid.* art. 18. 1 Directiva IPPC. Esta posible armonización comunitaria de los valores límite de emisión no se preveía, sin embargo, en la Propuesta presentada por la Comisión. Se introduce en el art. 18.1 de la Posición Común (CE) núm. 9/96, aprobada por el Consejo el 27 de noviembre de 1995, con vistas a la adopción de la Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación (96/C 87/02, DOCE C núm. 87, de 25 de marzo de 1996), probablemente para acoger, en parte, algunas de las reivindicaciones presentadas por el Parlamento Europeo en sus Enmiendas y por el Comité Económico y Social en su Dictamen.

El nuevo sistema implantado por la Directiva apunta al decisionismo, esto es, a la fijación de los valores límite de emisión en cada una de las resoluciones individualizadas por las que se concede el permiso ambiental integrado. Este nuevo enfoque supone un cambio significativo respecto de la tendencia seguida hasta ahora por la Comunidad Europea, en particular, en la Directiva 76/464/CEE, que podría plantear, incluso, problemas de seguridad jurídica y de distorsión de la competencia³⁸⁴. No obstante, éstos podrían atemperarse a través de los mecanismos, previstos en los arts. 16 y 18, de intercambio de información y fijación, en determinados casos, de valores límite de emisión comunitarios. Además, a falta de éstos últimos y mientras no se aprueben, los valores límite de emisión de contaminantes a las aguas fijados en el marco de la Directiva 76/464/CEE, tendrán el carácter de valores mínimos, cuyo respeto no podrá soslayarse por los Estados miembros, y se aplicarán a las instalaciones enumeradas en el Anexo I de la Directiva IPPC³⁸⁵.

c') La introducción del enfoque combinado de valores límite de emisión y objetivos de calidad ambiental

La Directiva IPPC opta por el enfoque combinado de valores límite de emisión y normas de calidad ambiental³⁸⁶, opción que también recogerá, posteriormente, la Directiva marco de aguas. Aunque la Directiva IPPC, al afectar al control de la contaminación procedente de las instalaciones industriales del Anexo I, impone en los permisos que se otorguen la fijación de valores límite de emisión de sustancias contaminantes, posiblemente por las facilidades de control que ofrecen³⁸⁷, este enfoque se complementa con el de las normas de calidad ambiental³⁸⁸. Así, de acuerdo con su art. 10, los valores límite de emisión podrán ser más rigurosos y se podrán fijar "condiciones complementarias" en el permiso, cuando el empleo de las MTD sea insuficiente para garantizar el respeto a las normas de calidad

³⁸⁴Así lo apunta FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., "El régimen jurídico...", *cit.*, p. 34 y VALENCIA MARTÍN, G., "El régimen jurídico...", *cit.*, p. 148. También el profesor MARTÍN MATEO, R., "Manual de Derecho Ambiental", *cit.*, p. 185, destaca el peso de la discrecionalidad técnica en la fijación de los valores límite de emisión a partir de las MTD.

³⁸⁵*Vid.* el párrafo primero del apartado segundo del art. 18 Directiva IPPC.

³⁸⁶El art. 2 Directiva IPPC define los valores límite de emisión como "la masa expresada en relación con determinados parámetros específicos, la concentración o el nivel de una emisión, cuyo valor no debe superarse dentro de uno o varios períodos determinados. Los valores límite de las emisiones también podrán establecerse para determinados grupos, familias o categorías de sustancias, en particular para las mencionadas en el Anexo III"; y las normas de calidad medioambiental como "el conjunto de requisitos establecidos por la legislación comunitaria, que deben cumplirse en un momento dado en un entorno determinado o en una parte determinada de éste".

³⁸⁷GARCÍA URETA, A., "Evaluación de impacto ambiental...", en GARCÍA URETA, A. (dir.), "Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria", *cit.*, p. 233.

³⁸⁸MARTÍN MATEO, R., "Manual de Derecho Ambiental", *cit.*, pp. 184-185, pone de relieve cómo la Directiva IPPC y el sistema de control integrado por ella introducido va más allá del único cumplimiento de los límites de emisión impuestos por la legislación, toda vez que a este enfoque atendiendo a los valores límite de emisión debe añadirse la exigencia de utilización de la MTD, la posibilidad de sustituir los valores límites por parámetros o medidas técnicas equivalentes, la posibilidad de los Estados de establecer obligaciones específicas para determinadas categorías de instalaciones y la facultad otorgada a la Administración competente para expedir la autorización, para imponer condiciones suplementarias más severas y a adoptar otras medidas dirigidas a hacer respetar las normas de calidad ambiental, si estos objetivos no pueden ser alcanzados mediante la utilización de las MTD.

medioambiental³⁸⁹. Ambos enfoques deben complementarse para afrontar con éxito el control de la contaminación industrial³⁹⁰.

Especial atención merece un tema que durante el proceso de elaboración de la Directiva IPPC se ha planteado como particularmente conflictivo. Nos referimos concretamente a la cuestión de si es posible, en el nuevo sistema de control integrado de la contaminación, excepcionar la aplicación de los valores límite de emisión resultantes de la aplicación de las MTD -y permitir, por lo tanto, una cantidad mayor de emisiones-, cuando puedan cumplirse las normas de calidad ambiental, de forma similar a lo contemplado en la Directiva 76/464/CEE³⁹¹. Aunque la Comisión, en su Propuesta, defendió la posibilidad de instaurar, en determinadas circunstancias, este "enfoque paralelo"³⁹², las críticas vertidas durante la tramitación de la Directiva tanto por el Parlamento Europeo³⁹³ como por el Comité Económico y Social³⁹⁴, justificadas por razones de protección ambiental y de competencia, provocaron la caída de tal previsión, de tal manera que el Consejo, en su Posición Común

³⁸⁹Este enfoque complementario entre valores límite de emisión y normas de calidad ambiental ya se recogía en la Propuesta de Directiva del Consejo, relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, *cit.*, concretamente en art. 9, en sus apartados 1 y 2. La Comisión justificaba esta opción por el enfoque combinado en los términos siguientes: "(...) los niveles de emisión no son el único medio para proteger el medio ambiente. Como se ha reconocido de forma general, estos deben combinarse con objetivos o requisitos de calidad ambiental. Si bien las MTD permiten establecer valores límites de emisión para instalaciones determinadas, la exigencia de calidad ambiental aporta una visión más amplia, evaluando la eficacia de la MTD para proteger el medio ambiente. Por lo tanto, la Directiva exige el empleo de ambos métodos de protección del medio, las MTD y las normas de calidad. Al igual que en la Directiva marco sobre la atmósfera, las técnicas/la tecnología deben utilizarse para limitar la contaminación de fuentes puntuales, pero hay que tener en cuenta también las normas de calidad ambiental correspondientes. Esta Directiva pretende simplemente dejar un poco más claras las consecuencias de este enfoque paralelo. Si el uso de las MTD no fuese suficiente para cumplir los requisitos de calidad pertinentes, habrán de ponerse en práctica medidas adicionales (como una limitación de la producción o del número de instalaciones que trabajan en una zona determinada)" (p. 5). En definitiva, según la Comisión "... todo planteamiento técnico debe guardar relación con una estrategia basada en la calidad ambiental" (p. 19).

También el Comité Económico y Social en su Dictamen sobre la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, *cit.*, se mostró partidario de la adopción de medidas que vayan más allá de las MTD, cuando no se respeten las normas de calidad del medio ambiente, aunque proponía "incluir en dichas medidas las instalaciones existentes con el fin de facilitar el establecimiento del mayor número posible de empresas incluso en zonas de concentración urbana" (apartado 3.5.1).

³⁹⁰KRAMER, L., "Focus un European Environmental Law", *cit.*, p. 239, pone de relieve, sin embargo, cómo en la práctica comunitaria no se está potenciando el control y refuerzo de los estándares de calidad ambiental.

³⁹¹*Vid.* art. 6.3 Directiva 76/464/CEE.

³⁹²*Vid.* art. 9.3 de la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, *cit.*, que permitía una cantidad mayor de emisiones que la que se obtendría aplicando las MTD, a condición de que sólo fuera probable un aumento desdoblado de la contaminación y que no se produjese una aumento de la contaminación transfronteriza o de la contaminación a escala mundial. La Comisión justificaba su Propuesta en los términos siguientes: "(...) si la calidad del medio ambiente en una zona determinada es elevada, puede no ser adecuado aplicar las MTD; por ejemplo, si el coste de su aplicación no se corresponde con los beneficios probables para el medio ambiente. En tales casos, puede ser conveniente establecer excepciones a los límites de emisión basados en las MTD, a condición de que se respeten las normas de calidad, de que se pueda producir únicamente una cantidad mínima de contaminación adicional y de que se respeten las condiciones sobre contaminación transfronteriza y mundial" (p. 6). *Vid.* también p. 19 de la Propuesta.

³⁹³*Vid.* la Enmienda 30 presentada por el Parlamento Europeo en su Dictamen en primera lectura del procedimiento de cooperación, de 14 de diciembre de 1994, al art. 9 de la Propuesta de Directiva.

³⁹⁴*Vid.* su Dictamen sobre la Propuesta de Directiva, *cit.*, apartado 3.5.2.

ya no recogía esta posibilidad de dispensa en el art. 10³⁹⁵, lo que se mantuvo en la redacción final de la Directiva³⁹⁶.

d') El régimen transitorio

Ya hemos señalado cómo la Directiva IPPC no prevé la derogación expresa de la Directiva 76/464/CEE ni de las Directivas de desarrollo de la misma, sino que únicamente aspira a sustituirlas parcialmente, respecto a aquellas instalaciones que caen en su ámbito de aplicación. Sin embargo, se hace necesario ilustrar cómo va a producirse la articulación temporal entre la Directiva IPPC y la Directiva 76/464/CEE, a partir del régimen transitorio recogido en su art. 20. Para ello, es necesario diferenciar entre instalaciones nuevas e instalaciones ya existentes.

a'') Las instalaciones nuevas

Las disposiciones de la Directiva 76/464/CEE relativas al sistema de concesión de permisos dejarán de ser aplicables a las nuevas instalaciones que abarquen las actividades contempladas en el Anexo I de la Directiva IPPC, a partir de su incorporación al Derecho interno por parte de los Estados miembros³⁹⁷. Por lo tanto, una vez incorporadas las disposiciones de la Directiva IPPC a la legislación interna de los diferentes Estados, las instalaciones nuevas del Anexo I se someterán íntegramente al nuevo sistema de control integrado de la contaminación incorporado en la Directiva IPPC y desaparecerá la obligación de solicitar una autorización de vertido separada con base en la Directiva 76/464/CEE, toda vez que las emisiones a las aguas ya se encontrarán recogidas en el nuevo permiso ambiental integrado. Asimismo, si se deniega este permiso, tampoco será posible solicitar una autorización de vertido con base en la Directiva 76/464/CEE. Ahora bien, debe tenerse presente que, aunque ni esta Directiva ni las aprobadas en desarrollo de la misma serán aplicables a las nuevas instalaciones, una vez entre en funcionamiento el sistema de control integrado, por lo que respecta a los valores límite de emisión establecidos en ellas,

³⁹⁵Posición Común (CE) núm. 9/96 aprobada por el Consejo el 27 de noviembre de 1995, con vistas a la adopción de la Directiva del Consejo relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación (96/C 87/02), publicada en DOCE C núm. 87, de 25 de marzo de 1996.

³⁹⁶En opinión de VALENCIA MARTÍN, G., "El régimen jurídico...", *cit.*, a pesar de la desaparición del Texto final de la Directiva de la posibilidad de dispensa de los valores límite de emisión, tal desaparición es más aparente que real. Señala este autor que "*el artículo 10 ya no recoge expresamente la posibilidad de dispensa del cumplimiento de las MTD si se respetan las NCA, pero, a cambio, el artículo 9.4 permite que en la fijación de los VLE se tomen en consideración 'las características técnicas de las instalación de que se trate, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente', lo cual puede conducir a resultados equivalentes*" (p. 149). Este autor valora positivamente esta previsión contenida en el art. 9.4 que, en su opinión, "*puede favorecer la capacidad de asimilación a corto plazo del nuevo enfoque en los países comunitarios menos desarrollados, que son, a la vez, los que disfrutan por lo general de mejores condiciones locales del medio ambiente*", aunque rechaza un uso permanente de dicha previsión, "*pues ello (aparte de dañar el medio) iría en detrimento del propio potencial competitivo del país, que exige disponer de una industria respetuosa con el medio ambiente*" (p. 149). En el mismo sentido se pronuncia MARTÍN MATEO, R., "Manual de Derecho Ambiental", *cit.*, p. 188.

³⁹⁷*Vid.* art. 20.2 Directiva IPPC. *Vid.* también el art. 4 de esta Directiva, el cual dispone que "Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que no puedan explotarse instalaciones nuevas sin permiso conforme a la presente Directiva, sin perjuicio de las excepciones previstas en la Directiva 88/609/CEE del Consejo, de 24 de noviembre de 1988, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión".

éstos seguirán estando vigentes como valores mínimos, a falta de valores límite de emisión comunitarios definidos en aplicación de la Directiva IPPC.

b'') Las instalaciones existentes

Por lo que respecta a las instalaciones ya existentes³⁹⁸ antes del momento de puesta en aplicación del sistema de control integrado de la contaminación, la Directiva IPPC prevé un plazo máximo de ocho años para someterlas a las exigencias derivadas del enfoque integrado de la contaminación contenidas en esta Directiva, después de la fecha de su puesta en aplicación, salvo si fuesen aplicables otras disposiciones comunitarias especiales³⁹⁹ (a más tardar el 31 de octubre del año 2007)⁴⁰⁰. Durante este período temporal, serán aplicables, transitoriamente, a las instalaciones existentes que cubran las actividades contempladas en el Anexo I, entre otras, las disposiciones de los arts. 3 y 5, las disposiciones del apartado 3 del art. 6 y del apartado 2 del art. 7 Directiva 76/464/CEE, así como las dispociones pertinentes relativas a los sistemas de autorización de las Directivas enumeradas en el Anexo II⁴⁰¹. Todo ello teniendo en cuenta que serán aplicables, siempre y

³⁹⁸El art. 2, apartado 4, Directiva IPPC define "instalación existente" como "una instalación en funcionamiento o, en el marco de la legislación existente antes de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva, una instalación autorizada o que haya sido objeto, en opinión de la autoridad competente, de una solicitud completa de autorización siempre que dicha instalación se ponga en servicio a más tardar un año después de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva".

³⁹⁹La Directiva no especifica cuáles son estas "otras disposiciones comunitarias especiales". VALENCIA MARTÍN, G., "El régimen jurídico...", cit., p. 145, nota al pie 48, considera que la Directiva se refiere al calendario de reducción de emisiones (hasta el 2003) establecido por la Directiva 88/609/CEE, de 24 de noviembre de 1988, sobre grandes instalaciones de combustión (DOCE L núm. 336, de 7 de diciembre de 1988), modificada por la Directiva 90/656/CEE, (DOCE L núm. 353, de 17 de diciembre de 1990), al que se hace referencia en el art. 20.1 y en nota a pie de página al epígrafe 1.1 del Anexo I.

⁴⁰⁰El art. 5 Directiva IPPC establece en su apartado 1 que "Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que las autoridades competentes vean, mediante autorizaciones extendidas de conformidad con los arts. 6 y 8 o, de forma adecuada, mediante la revisión de las condiciones y, en su caso, su actualización, por que las instalaciones existentes sean explotadas con arreglo a los requisitos previstos en los arts. 3, 7, 9, 10, 13 y en los guiones primero y segundo del art. 14 y en el apartado 2 del art. 15, a más tardar ocho años después de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva, salvo si fuesen aplicables otras disposiciones comunitarias especiales". Por su parte, el apartado 2 de este mismo precepto establece que "Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para aplicar lo dispuesto en los arts. 1, 2, 11, 12, el tercer guión del art. 14, los apartados 1, 3 y 4 del art. 15, los arts. 16, 17 y el apartado 2 del art. 18 a las instalaciones existentes a partir de la fecha de la puesta en aplicación de la presente Directiva". De lo dispuesto en este precepto deriva que las nuevas exigencias del control integrado de la contaminación se posponen para las actividades ya existentes, aunque se prevé, no obstante, la aplicación inmediata, a partir de la fecha de la puesta en aplicación de la Directiva IPPC, esto es, una vez transpuesta al Derecho interno, de algunos de sus preceptos, concretamente, los relacionados en el art. 5.2 -arts. 1, 2, 11, 12, tercer guión del 14, apartados 1, 3 y 4 del art. 15, 16, 17 y apartado 2 del art. 18-. Como ha señalado VALENCIA MARTÍN, G., "El régimen jurídico...", cit., se trata, sin embargo, de disposiciones que únicamente incluyen obligaciones de carácter adjetivo o formal y que no constituyen el núcleo esencial del nuevo sistema de control integrado implantado por la Directiva, aunque, en su opinión *"la inclusión del artículo 12 dentro de las disposiciones de aplicación inmediata podría tener mayor calado e interpretarse en el sentido de que la realización de cambios en las instalaciones existentes conlleva una aplicación anticipada del nuevo enfoque"* (p. 145).

⁴⁰¹El art. 20.1 Directiva IPPC dispone que "Mientras las autoridades competentes no hayan tomado las medidas necesarias contempladas en el art. 5 de la presente Directiva, las disposiciones de la Directiva 84/360/CEE, las disposiciones de los arts. 3 y 5, las disposiciones del apartado 3 del art. 6 y del apartado 2 del art. 7 de la Directiva 76/464/CEE así como las disposiciones pertinentes relativas a los sistemas de autorización de las Directivas enumeradas en el Anexo II, sin perjuicio de las excepciones previstas en la

cuando no entren en contradicción con lo dispuesto en aquellos preceptos de la Directiva IPPC que, de acuerdo con el art. 5.2, son de aplicación inmediata. En estos casos, se prevé, incluso, que el Consejo, a propuesta de la Comisión, pueda modificar durante este período transitorio estas Directivas para adaptarlas a los requisitos de la Directiva IPPC⁴⁰².

D. La nueva estrategia comunitaria para combatir la contaminación de las aguas: 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

Recientemente, se ha aprobado en el seno de la Comunidad Europea la Directiva marco de aguas, norma que *"marca un hito en la evolución del Derecho de aguas comunitario y, en consecuencia, ha de propiciar cambios sustanciales en la legislación interna de los Estados miembros"*⁴⁰³. Esta Directiva continúa la nueva línea, auspiciada ya en el V Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible e iniciada en la Directiva IPPC, anteriormente examinada, de enfoque integral y global en el tratamiento de los problemas ambientales.

Si bien la normativa aprobada a nivel comunitario en relación a la protección de la calidad de las aguas frente a su contaminación había sido abundante desde la adopción de las primeras medidas en los años setenta, predominaba en ellas un enfoque sectorial, reducido al tratamiento de aspectos concretos de la protección de los recursos hídricos, pero carente, en todo caso, de un enfoque global en el tratamiento de esta problemática⁴⁰⁴. De esta carencia se hizo eco la propia Comisión en el año 1996, en su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *La política de aguas de la Comunidad Europea*. En este documento se ponía de relieve la necesidad de una gestión integrada que incluyese una mayor interrelación de los diversos elementos de control y de fijación de objetivos de la política de aguas; en particular, entre los aspectos cuantitativos y cualitativos del agua; la gestión de las aguas superficiales y las subterráneas; la utilización del agua y la protección del medio ambiente; la lucha contra la contaminación mediante el control de las emisiones y los objetivos de calidad; y la política de aguas y otras políticas⁴⁰⁵.

Directiva 88/609/CEE, serán aplicables a las instalaciones existentes que cubran las actividades contempladas en el Anexo I".

⁴⁰²*Vid.* párrafo tercero del art. 20.3 Directiva IPPC.

⁴⁰³FANLO LORAS, A., "La evolución...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación", *cit.*, p. 175.

⁴⁰⁴En este sentido, FANLO LORAS, A., "La evolución...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación", *cit.*, p. 178, quien pone de relieve, además, como este enfoque sectorial en la protección de las aguas es común al resto de la normativa comunitaria ambiental aprobada en la década de los años 70 y 80. Asimismo, KRAMER, L., "Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea", *cit.*, indica que *"a la normativa comunitaria en materia de aguas le falta coherencia. Algunas Directivas se refieren a vertidos, mientras que otras se ocupan sólo de estándares de calidad (objetivos de calidad). La reducción de sustancias peligrosas tiene que lograrse utilizando indistintamente estándares de emisión o estándares de calidad. Algunas intentan reducir los vertidos contaminantes, otras pretenden proteger las aguas en las que fluyen los contaminantes"* (p. 246).

⁴⁰⁵Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *La política de aguas de la Comunidad Europea*, *cit.*, p. 16.

Por lo que respecta a la regulación de los vertidos en particular, el ambicioso sistema de control adoptado por la Directiva 76/464/CEE y Directivas de desarrollo, así como por la Directiva 80/68/CEE, había evidenciado, en su aplicación práctica, su notoria insuficiencia para frenar con éxito la cada vez más acuciante problemática de la contaminación de los recursos hídricos comunitarios. Y ello no sólo por la paralización que ha sufrido a nivel comunitario, desde el año 1990, la fijación de valores límite de emisión y objetivos de calidad, materializada únicamente para 17 sustancias de la lista I, y por el incumplimiento masivo de los Estados al no establecer programas de reducción para las sustancias de la lista II, sino también por otras causas que han ido aflorando. Entre ellas, la "perversión" del enfoque paralelo, conducente a una absoluta descoordinación entre el control de las emisiones y los objetivos de calidad; la total omisión en cuanto al establecimiento de un control cuantitativo de las aguas, del todo necesario como factor de garantía de una buena calidad de los recursos y para conseguir una protección y un uso sostenible del agua⁴⁰⁶; la separación entre la regulación de las aguas superficiales y subterráneas, así como la falta de atención a la interacción entre ambas en cuanto a calidad y cantidad; y la ausencia de una auténtica perspectiva de protección ambiental de las aguas y su consideración como recurso y patrimonio que hay que proteger, más que como bien comercial a explotar.

Frente a esta situación, la Directiva marco de aguas introduce un nuevo planteamiento integrado y global en el Derecho comunitario, que fija nuevos horizontes para lograr una gestión sostenible del agua en los años venideros. Este enfoque permite un mayor grado de racionalización y de coordinación de las diversas medidas que se adopten para mejorar la calidad del agua⁴⁰⁷. A continuación, examinaremos el contenido de esta Directiva, haciendo especial énfasis en su impacto sobre la regulación existente en materia de vertidos. Para ello, analizaremos los antecedentes y su proceso de gestación; los objetivos generales que plantea; las principales novedades que aporta en relación al régimen jurídico de los vertidos; y, por último, su inserción en el Derecho comunitario de aguas y a su incidencia sobre las Directivas anteriores y sobre los Derechos nacionales.

⁴⁰⁶La Comisión, en su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *La política de aguas de la Comunidad Europea*, cit., pone de relieve la estrecha relación existente entre los aspectos cuantitativos y cualitativos en la gestión del agua: "Una gestión integrada de los recursos hídricos sería incompleta si no tuviera en cuenta los aspectos cuantitativos del agua, estrechamente relacionados con los aspectos cualitativos. La cantidad y la calidad del agua disponible revisten la misma importancia, con independencia de que el agua se destine al consumo de agua potable o a otros usos. Del mismo modo, la captación de agua repercute en la calidad de la masa de agua restante, ya que reduce su capacidad de dilución. De hecho, cuando el nivel de las reservas de agua es bajo, es más importante que nunca garantizar un elevado nivel de protección del agua disponible.

Es evidente que unos niveles de agua artificialmente bajos tienen un efecto más inmediato sobre el medio natural. Además de sus manifiestas desventajas de orden económico, unos bajos niveles de las aguas superficiales y subterráneas pueden redundar en una grave merma de la calidad del medio ambiente.

Otro argumento a favor de la actuación comunitaria en este ámbito es el carácter transfronterizo de muchos de los problemas planteados por los aspectos cuantitativos del agua. Desde un punto de vista filosófico, no existe una gran diferencia entre una actividad que provoca contaminación de aguas abajo en otro Estado miembro y una actividad que reduce al mínimo el caudal de dichas aguas" (p. 12).

⁴⁰⁷En la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre *La política de aguas de la Comunidad Europea*, cit., la Comisión señala, además, que "El enfoque integrado también permite poner de manifiesto que las medidas tomadas para mejorar las aguas superficiales por razones ambientales contribuyen a garantizar una mayor capacidad de regeneración de ríos y lagos y, por tanto, la protección de las aguas como recurso económico" (p. 14).

a) Antecedentes y proceso de gestación de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000

El origen de la Directiva marco de aguas se remonta al mes de junio del año 1995, momento en el cual el Consejo y la Comisión de Medio Ambiente del Parlamento Europeo solicitaron a la Comisión una revisión fundamental de la política comunitaria de aguas⁴⁰⁸. La Comisión rápidamente se hizo eco de estas sugerencias y ya en su Informe sobre la aplicación del V Programa comunitario en materia de medio ambiente, publicado en enero de 1996, apuntaba como reto para la Unión y los Estados miembros "desarrollar y poner en práctica en su totalidad un proceso de planificación integrada para la protección y gestión de los recursos hídricos que se centre en las relaciones entre los aspectos cuantitativos y cualitativos del agua, sobre todo para garantizar que el agua dulce sea gestionada de acuerdo con un enfoque integrado de cuencas hidrográficas"⁴⁰⁹. Por ello, establecía como medidas prioritarias a nivel comunitario "desarrollar una estrategia global en la que se defina un enfoque integrado de planificación y gestión de los recursos hídricos subterráneos y superficiales, que atienda tanto a los aspectos cualitativos como a los cuantitativos y garantice un uso sostenible de los mares regionales europeos"⁴¹⁰.

Sobre estas bases, la Comisión elaboró una Comunicación sobre *La política de aguas de la Comunidad Europea* que, como documento de debate, tenía por objeto clarificar las necesidades y los medios para lograr una mayor coherencia de las medidas comunitarias en materia de aguas. En esta Comunicación, a partir del análisis de los principales aspectos de la gestión de los recursos hídricos, y sobre la base de los principios de la política ambiental recogidos en el TCE y de las líneas de actuación marcadas por el V Programa comunitario de actuación en materia de medio ambiente, se reflejaba como principal conclusión "la necesidad de una directiva marco relativa a los recursos hídricos"⁴¹¹. A tal efecto, la

⁴⁰⁸No obstante, deben tenerse en cuenta algunos momentos anteriores que influyeron de manera decisiva en la posterior elaboración de esta Directiva. Así, el Seminario Ministerial sobre la política de aguas de la Comunidad, celebrado en Francfort en 1988 y que llamó la atención sobre la carencia de una legislación comunitaria sobre aguas; la Resolución del Consejo de 28 de junio de 1988 mediante la cual se solicitó a la Comisión la presentación de propuestas para mejorar la calidad ecológica de las aguas superficiales; y el Seminario sobre aguas subterráneas de La Haya, celebrado en 1991, y que instó a aplicar, antes del año 2000, un programa de medidas. Y los propios objetivos establecidos en el V Programa Comunitario en materia de Medio Ambiente en relación a la protección de la calidad de las aguas. Asimismo, en el *Programa legislativo de la Comisión para 1994*, ya se planteaba la revisión de la Directiva 76/464/CEE, con el fin de introducir un nuevo sistema de prioridades y tener en cuenta el sistema de prevención y control integrado de la contaminación presentado en 1993 [COM (93) 588 final, Bruselas, 24 de noviembre de 1993].

⁴⁰⁹Informe de la Comisión sobre la aplicación del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible "Hacia un desarrollo sostenible", cit., p. 75.

⁴¹⁰Informe de la Comisión sobre la aplicación del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible "Hacia un desarrollo sostenible", cit., p. 75.

⁴¹¹*La política de aguas de la Comunidad Europea*, cit., p. 1 y 15. Con esta opción, la Comisión abandona la idea de elaborar una Directiva sobre calidad ecológica del agua, cuya Propuesta había presentado en 1993 [COM (93) 680 final] y que tenía como objetivo garantizar la calidad de todas las aguas superficiales de la Comunidad, por lo que la propuesta de una Directiva marco implicó la retirada de dicha Propuesta (sobre esta Propuesta, *vid. supra* nota al pie 268 de este mismo capítulo). Con ello, se pretendía, según la Comisión, ampliar "el marco de la calidad ecológica del agua a diferentes usos del agua, a las aguas tanto superficiales como subterráneas y a los aspectos cuantitativos y cualitativos" (*La política de aguas de la Comunidad Europea*, cit., p. 26). También el Parlamento consideró insuficiente la Propuesta de Directiva sobre la calidad ecológica de las aguas, por no fijar unos criterios materiales unificados sobre la calidad de las aguas, precisos

Comisión mostraba su intención de presentar una propuesta e incluía en la propia Comunicación un esquema en el que recogía sus líneas principales, articuladas fundamentalmente sobre la base de la coordinación de las medidas comunitarias existentes (y, en algunos casos, derogación y sustitución por la Directiva marco) para dar coherencia y uniformidad al ingente número de normas sobre la materia; de la integración en la gestión del agua (integración de la gestión de los recursos hídricos y de la protección del estado ecológico natural y del funcionamiento del medio acuático; de los aspectos cualitativos y cuantitativos de las aguas; de la gestión de las aguas superficiales y subterráneas; y de medidas tales como los controles de emisión y los objetivos ambientales); y de la elaboración de una planificación integrada de la gestión de los recursos hídricos sobre la base de las cuencas fluviales⁴¹².

Sometida esta Comunicación a consulta de las instituciones comunitarias⁴¹³, tanto el Consejo como el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social y el Parlamento Europeo⁴¹⁴ valoraron positivamente y mostraron su apoyo a la propuesta de elaborar una Directiva marco para la protección de los recursos hídricos, aun cuando criticaron algunos puntos de su esquema e incorporaron algunas sugerencias al respecto⁴¹⁵.

como base de las obligaciones (Resolución relativa a la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política de aguas de la Unión Europea -A4-0290/96-, apartado U -DOCE C núm. 347, de 18 de noviembre de 1996-). La nueva Directiva marco de aguas, sin duda, ampliará el horizonte fijado por la Propuesta de Directiva sobre calidad ecológica del agua, al extender su radio de acción tanto a las aguas superficiales como subterráneas y al abordar, tanto los aspectos cualitativos del recurso como los cuantitativos.

Además de la conveniencia de la adopción de una Directiva marco sobre recursos hídricos, la Comisión, tras el análisis de la política comunitaria de aguas vigente, señalaba otras conclusiones que evidenciaban las insuficiencias de la misma. Así, ponía de relieve la necesidad de unos controles comunitarios más eficaces en ciertos sectores; la conveniencia de abordar los aspectos cuantitativos, tanto de las aguas superficiales, como subterráneas, incluidas las relaciones cuantitativas entre ambas; la obsolescencia de una parte de la legislación comunitaria en vigor; y la necesidad de una mayor integración en la puesta en práctica de la legislación sobre aguas.

⁴¹²*La política de aguas de la Comunidad Europea, cit.*, pp. 17-18.

⁴¹³La Comisión también recibió las observaciones escritas de unas 30 organizaciones y particulares, todas ellas favorables a la idea de una Directiva marco en materia de aguas, y organizó una conferencia los días 28 y 29 de mayo de 1996, en la que participaron más de 250 delegados, representantes de los Estados miembros, organismos de control, autoridades locales, empresas, industria, consumidores y ecologistas... *Vid.* la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas [COM (97) 49 final-97/0067 (SYN), Bruselas 26 de febrero de 1997], p. 5.

⁴¹⁴*Vid.* Dictamen del Comité de las Regiones sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política de aguas de la Comunidad Europea" (97/C 34/07) (DOCE C núm. 34, de 3 de febrero de 1997); Dictamen del Comité Económico y Social sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre La política de aguas de la Comunidad Europea" (97/C 30/02) (DOCE C núm. 30, de 30 de enero de 1997); y Resolución relativa a la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política de aguas de la Unión Europea, *cit.*

⁴¹⁵Especialmente crítica es la posición del Parlamento Europeo, que señala que "la Comunicación de la Comisión ha errado de manera flagrante su objetivo prioritario, a saber, la presentación de un planteamiento global coherente, se limita a repetir principios y orientaciones ecológicos sobradamente conocidos y asumidos sin definir los objetivos y acciones necesarios para su aplicación efectiva" y que "no aborda convincentemente el problema de la dispersión lógica ni las contradicciones de la actual legislación de aguas y que tampoco la contrasta con el marco más amplio de aquellas partes de la legislación medioambiental que inciden en el ámbito de las aguas" [considerandos P y Q de la Resolución relativa a la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política de aguas de la Unión Europea, *cit.*]

El resultado de este debate fue la elaboración por parte de la Comisión de una Propuesta de Directiva por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, presentada el 26 de febrero de 1997⁴¹⁶, tomando como base jurídica el apartado primero del entonces art. 130 S (actual 175) TCE⁴¹⁷. A partir de este momento se inició un largo y arduo proceso que no cristalizó hasta casi cuatro años después, cuando se produjo su aprobación definitiva mediante la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas⁴¹⁸. En el ínterin muchos han sido los obstáculos que han debido superarse y las modificaciones que han debido introducirse respecto al ambicioso texto inicial⁴¹⁹ para conseguir la aprobación de este instrumento

⁴¹⁶Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, *cit.* Publicada posteriormente en DOCE C núm. 184, de 17 de junio de 1997. *Vid.* el análisis de esta Propuesta realizado por MATTHEWS, D., "The Framework Directive on Community Water Policy: A New Approach for EC Environmental Law", en BARAV, A. y WYATT, D. A. (eds.), *Yearbook of European Law 1997*, Oxford, Clarendon Press, 1998, pp. 191-206.

⁴¹⁷La base jurídica de la Directiva marco de aguas ha suscitado importantes cuestiones. La Comisión propuso esta Directiva marco sobre la base del apartado 1 del art. 130 S (actual 175) TCE. El tema que se ha planteado es si la elección de esta base jurídica es la correcta, en la medida en que la Directiva aborda tanto aspectos cualitativos como cuantitativos del agua. Si bien el apartado 1 del art. 130 S (actual 175) TCE constituye el precepto utilizado habitualmente para la adopción de actos normativos cuyo objeto es la protección ambiental (este precepto prevé la mayoría cualificada en el seno del Consejo para la aprobación de estas disposiciones), no puede olvidarse que el apartado 2 del art. 130 S (actual 175) TCE, introducido por el TUE, como excepción al procedimiento ordinario de toma de decisiones en materia ambiental, requiere unanimidad en el seno del Consejo para la adopción, entre otras, de "medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos". La cuestión estriba en la interpretación que deba darse a tal expresión. La Comisión, aun cuando la Directiva marco aborda algunos aspectos cuantitativos de las aguas, justificaba la elección del apartado 1 del art. 130 S (actual 175) TCE como base jurídica en la circunstancia de que el grueso de la Directiva aborda aspectos cualitativos del agua, incluyendo únicamente los aspectos cuantitativos, fundamentalmente, para contribuir al logro de los objetivos de calidad del agua [Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, *cit.*, p. 11]. En el mismo sentido, SETUÁIN MENDÍA, B., "La Directiva-marco sobre el agua: el fin del proceso decisivo y el inicio del aplicativo", en *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*, núm. 11, abril 2001, p. 11, que, aunque destaca la presencia de elementos extraambientales más cercanos a medidas de política hidráulica general (como la gestión por cuencas hidrográficas), pone de manifiesto su subordinación a la perspectiva ambiental. Tras la Sentencia del TJCE de 30 de enero de 2001, *España contra Consejo* (asunto C-36/98, Rec. 2001, p. I-779), ésta ha sido también la interpretación que se ha impuesto. Por lo tanto, en la medida en que los aspectos cuantitativos de las aguas que aborda la Directiva marco de aguas son meramente instrumentales de los cualitativos, sin duda, preponderantes, la elección del apartado primero del art. 130 S (actual 175) TCE como base jurídica es correcta, no siendo, por tanto, necesaria la unanimidad para su adopción. *Vid.* al respecto el apartado I.2.1.2, epígrafe C, de este mismo capítulo.

Otro aspecto a destacar en relación a la base jurídica, es la modificación del apartado 1 del art. 130 S (actual 175) TCE por el TA. Su entrada en vigor el 1 de mayo de 1999 ha supuesto un cambio en el procedimiento a seguir para adoptar los actos que la Comunidad deba emprender para realizar los objetivos de la política comunitaria en materia de medio ambiente. Así, el nuevo art. 175.1 (ex 130 S 1) TCE ha sustituido el procedimiento de cooperación por el de codecisión [establecido en el art. 251 (ex 189B) TCE], que otorga un papel más relevante al Parlamento Europeo.

⁴¹⁸Sobre el proceso de elaboración de la Directiva marco del agua *vid.* BARREIRA, A. y SÁNCHEZ-ULLOA, A., "La evolución de la Propuesta de Directiva Marco del Agua", en FABRA, A. y BARREIRA, A. (dirs.), *La aplicación de la Directiva marco del agua en España: retos y oportunidades*, Madrid-Barcelona, Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente, 2000, pp. 13-45.

⁴¹⁹Como pone de relieve MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Desarrollo sostenible y recursos hidráulicos. Reflexiones en el entorno de la reciente Directiva estableciendo un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas", en *Revista de Administración Pública*, núm. 153, 2000, , p. 31,

normativo, cuya pretensión no es otra que establecer "*un marco de actuación sobre la política hidráulica común a todos los Estados integrantes de la Unión, con el fin de homogeneizar en todos ellos, y en la medida de lo posible, la situación existente en relación con el recurso agua*"⁴²⁰.

b) Aproximación general a la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000

La Directiva marco de aguas constituye, desde su aprobación, un hito normativo de una importancia extraordinaria en el devenir del Derecho comunitario de aguas, que lleva ya una andadura cercana a la treintena de años. Esta norma, ciertamente extensa en relación a las anteriores Directivas que, parcialmente, habían abordado la regulación de los vertidos de sustancias peligrosas y la fijación de objetivos de calidad de las aguas en función de sus usos, es, sin duda, una norma ambiciosa y novedosa en muchos aspectos de su regulación. Por vez primera, se plantea a nivel comunitario una regulación global e integrada de las aguas, superadora del anterior tratamiento parcial y sesgado, al tiempo que se incorporan nuevas previsiones en orden a la gestión sostenible de este recurso hasta ahora inéditas en el seno de la Comunidad Europea, aunque algunas de ellas gozasen ya de tradición en algunos de los Estados miembros. A continuación mostramos sintéticamente las características, a nuestro entender, más destacables de esta Directiva y los objetivos generales a cuya consecución se dirigen sus previsiones. Este análisis es fundamental para abordar posteriormente las novedades que esta Directiva aporta en relación al régimen jurídico de los vertidos.

a') Características esenciales: su carácter integrador

La Directiva 2000/60/CE es, en primer lugar, una Directiva marco. Como es habitual en materia de aguas, el instrumento utilizado es la Directiva, opción que, al dejar mayor libertad a los Estados miembros, es apropiada en materia de aguas, si nos atenemos a las diversas condiciones hídricas y ambientales de los Estados miembros⁴²¹. Frente a la práctica comunitaria anterior de directivas muy detalladas y precisas, se opta ahora por un nuevo acercamiento más general, basado en una aproximación a través de la estrategia de la Directiva marco que ha de permitir un mayor margen de maniobra a los Estados miembros para adaptar sus postulados a sus peculiares características geográficas, económicas...⁴²². Se

el tratamiento que inicialmente se asumió en la Propuesta de Directiva ha quedado atenuado de modo muy notable durante su tramitación. Como señala este autor, la posición de España, entre otros Estados, ha sido decisiva en las rectificaciones llevadas a cabo, por ejemplo, por lo que respecta a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales. Idénticas reflexiones recoge este autor en su artículo "Acotaciones...", *cit.*, p. 13.

⁴²⁰SETUÁIN MENDÍA, B., "La Directiva-marco...", *cit.*, p. 6.

⁴²¹En este sentido, FANLO LORAS, A., "La evolución...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación", *cit.*, p. 205.

⁴²²En su Dictamen sobre la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (97/C 355/16, DOCE C núm. 355, de 21 de noviembre de 1997), el Comité Económico y Social resalta que la elección de la Directiva marco como técnica de armonización "tiene una base práctica derivada de la aplicación de la legislación existente y de su constatación, tanto por los organismos encargados de la política de aguas como por todos los interesados. Esto ha permitido la redacción de normas que corrigen y mejoran la desigual transposición que se ha hecho, en

conseguirá, de este modo, una mejor integración de sus contenidos a nivel nacional o regional⁴²³.

En segundo lugar, esta Directiva se caracteriza por su pretensión de abordar una regulación global de todas las aguas comunitarias. Por ello, su ámbito de aplicación se extiende tanto a las aguas superficiales continentales y subterráneas, como a las aguas de transición y las aguas costeras de la Comunidad⁴²⁴. Así, frente a la dualidad de regímenes que viene caracterizando al ordenamiento jurídico español, la Directiva marco opta por aunar en un único instrumento la intervención sobre aguas continentales y marítimas⁴²⁵, con las repercusiones que este aspecto podrá desencadenar en nuestro Derecho interno. Estamos, además, ante una norma que apunta claramente a una gestión integrada del agua, con independencia de las fases del ciclo hidrológico y los usos a que se destine dicho recurso⁴²⁶. Este carácter se manifiesta, no sólo por la extensión de su ámbito de aplicación a las aguas costeras y de transición, sino también por la incorporación de otros muchos elementos, tales como la integración de la gestión de aguas superficiales y subterráneas, de los aspectos cuantitativos y cualitativos, la combinación de valores límite de emisión y objetivos de calidad ambiental para afrontar la contaminación, y la existencia de una propia planificación integrada de la gestión de los recursos, así como por la integración de la

muchos casos, de las directivas comunitarias como resultado de las diferentes condiciones, tanto climáticas y económicas como de actuación humana sobre el medio acuático, existente en la UE" (apartado 1.3).

⁴²³En este sentido, FANLO LORAS, A., "La evolución...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación", *cit.*, p. 206. *Vid.* también MATTHEWS, D., "The Framework Directive...", e BARAV, A. y WYATT, D. A. (eds.), "Yearbook of European Law 1997", *cit.*, p. 191.

⁴²⁴El art. 2 Directiva marco de aguas define como "aguas superficiales", las aguas continentales (definidas a su vez como "todas las aguas que se encuentran bajo la superficie del suelo en la zona de saturación y en contacto directo con el suelo o el subsuelo"), excepto las aguas subterráneas, las aguas de transición y las aguas costeras, y, en lo que se refiere al estado químico, también las aguas territoriales. Define como "aguas subterráneas", todas las aguas que se encuentran bajo la superficie del suelo en la zona de saturación y en contacto directo con el suelo o el subsuelo; como "aguas de transición", las masas de agua superficial próximas a la desembocadura de los ríos que son parcialmente salinas como consecuencia de su proximidad a las aguas costeras, pero que reciben una notable influencia de flujos de aguas dulce; y como "aguas costeras", las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición (apartados 1, 2, 3, 6 y 7).

⁴²⁵Este alcance material de la Directiva marco de aguas se justifica en su Considerando 17 en los términos siguientes: "Una política de aguas eficaz y coherente debe tener en cuenta la vulnerabilidad de los ecosistemas acuáticos situados cerca de las costas y los estuarios o en golfos o mares relativamente cerrados, puesto que el equilibrio de todas estas zonas depende en buena medida de la calidad de las aguas continentales que fluyen hacia ellas. La protección del estado de las aguas en las cuencas hidrográficas proporcionará beneficios económicos, al contribuir a la protección de las poblaciones piscícolas, incluidas aquellas que tienen su hábitat cerca de las costas".

No obstante, la extensión del ámbito de aplicación de las Directivas comunitarias sobre aguas a las aguas marítimas no es una novedad en el Derecho comunitario. Buen ejemplo de ello lo constituyen las Directivas 76/464/CEE; 91/271/CEE; y 91/676/CEE, ya analizadas.

⁴²⁶El Considerando 9 de la Directiva establece que "Es necesario desarrollar una política comunitaria integrada de aguas".

protección del agua con otras políticas comunitarias⁴²⁷. Como pone de manifiesto la Comisión,

"Este enfoque permite un grado de racionalización y de coordinación de las diversas medidas que se adopten, en ocasiones por parte de autoridades diferentes, para mejorar la calidad de una misma masa de agua.

El enfoque integrado también permite poner de manifiesto que las medidas tomadas para mejorar las aguas superficiales por razones ambientales contribuyen a garantizar una mayor capacidad de regeneración de ríos y lagos, y, por tanto, la protección de las aguas como recurso económico"⁴²⁸.

En tercer lugar, debe resaltarse que la Directiva marco, a pesar de su título tan ambicioso (establecimiento de un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas), es una norma de marcado carácter ambiental. Esta Directiva, aprobada para hacer efectivos los objetivos de la política ambiental establecidos en el art. 174 (ex 130 R) TCE y basada en el principio de cautela y en los principios de acción preventiva, de corrección de los atentados al medio ambiente preferentemente en la fuente misma, y de quien contamina paga⁴²⁹, tiene como meta última contribuir a alcanzar los objetivos de "la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, y la utilización prudente y racional de los recursos naturales"⁴³⁰. En efecto, de una lectura atenta del texto se desprende claramente la prevalencia de la vertiente ambiental en la ordenación de las aguas que acomete, por encima de otros aspectos comerciales, industriales... o de ordenación cuantitativa del recurso⁴³¹. La garantía de la calidad de las aguas se erige en núcleo

⁴²⁷En la línea de lo previsto en el art. 6 (ex art. 3) TCE, el Considerando 16 de la Directiva establece que "Es necesaria una mayor integración de la protección y gestión sostenible del agua en otros ámbitos políticos comunitarios, tales como las políticas en materia de energía, transporte, agricultura, pesca, política regional y turismo. La presente Directiva sentará las bases de un diálogo continuado y de la elaboración de estrategias encaminadas a reforzar la integración de los diferentes ámbitos políticos. La presente Directiva puede aportar también una importante contribución a otros ámbitos de cooperación entre los Estados miembros, como la Perspectiva del desarrollo territorial europeo". Por su parte, la Comisión, en su Propuesta de VI Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente, también prevé para lograr la meta del uso sostenible y el mantenimiento de la alta calidad de los recursos hídricos, junto a otras acciones, la integración de la Directiva marco de aguas en las demás políticas relativas a la calidad del agua en cualquier nuevo desarrollo de la Política Agrícola Común y de la Política de Desarrollo Regional de la Comunidad [Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente "Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos" -VI Programa de medio ambiente-, *cit.*, pp. 49-50].

⁴²⁸Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *La política de aguas de la Comunidad Europea*, *cit.*, pp. 13-14.

⁴²⁹*Vid.* el Considerando 11 de la Directiva marco de aguas.

⁴³⁰Considerando 11 de la Directiva marco de aguas.

⁴³¹Así lo pone de manifiesto el Comité Económico y Social en su Dictamen sobre la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, *cit.*, apartado 2.4). MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Desarrollo sostenible...", *cit.*, p. 32, y SETUÁIN MENDÍA, B., "La Directiva-marco...", *cit.*, pp. 10-12, destacan cómo el contenido de la Directiva marco de aguas se circunscribe, en su práctica totalidad, al aspecto ambiental de las aguas y denuncian la falta de correspondencia entre el pretensioso título de la norma y las previsiones que, en realidad, lo componen, que atienden, casi en exclusiva, a la perspectiva de la calidad de las aguas, sin fijar una regulación de aspectos que ordinariamente componen la política hidráulica (como las cuestiones relativas a posibles usos del agua y modos de llevarlos a cabo o las obras hidráulicas).

fundamental del marco diseñado para la política hidráulica en el seno de la Comunidad Europea⁴³². Así se pone de relieve en el Considerando 1, que manifiesta abiertamente que

"El agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal".

Por último, en esta aproximación general a la Directiva marco de aguas no podemos dejar de mencionar las que, a nuestro entender, constituyen las novedades más significativas. Entre ellas, destacamos la opción por la cuenca hidrográfica como base estructural para la ordenación de la gestión de las aguas, en cuya adopción ha sido pionero el ordenamiento jurídico español; el énfasis en la utilización de instrumentos de programación y planificación, bien conocidos también en nuestro ordenamiento; la especial sensibilidad con la protección ambiental y la aportación de nuevos elementos para combatir la contaminación, en particular, la introducción del enfoque combinado; y, por último, la tan polémica introducción del principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua. A ellos nos referiremos más adelante con ocasión del examen de las novedades que afectarán al régimen jurídico de los vertidos. Baste, por el momento, su apunte.

b') Objetivos generales: el establecimiento de un marco para la protección de las aguas

La Directiva marco nace con vocación de acometer una revisión fundamental de la política comunitaria de aguas desde un enfoque básico de protección de los recursos hídricos y, así, cubrir la necesidad de una mayor coherencia de la regulación existente en este ámbito, puesta de relieve por las propias instituciones comunitarias. Así se pone de manifiesto en el Considerando 18 de la Directiva:

"La política comunitaria de aguas precisa un marco legislativo coherente, efectivo y transparente. La Comunidad debe proporcionar principios comunes y un marco general de actuación. La presente Directiva establecerá dicho marco y garantizará la coordinación, la integración y, a más largo plazo, la adaptación de las estructuras y los principios generales de protección y uso sostenible del agua en la Comunidad de conformidad con el principio de subsidiariedad".

El objetivo general de esta Directiva, tal y como establece su artículo primero, es establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas que

- a) prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos y, con respecto a sus necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos;
- b) promueva un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles;
- c) tenga por objeto una mayor protección y mejora del medio acuático, entre otras formas mediante medidas específicas de reducción progresiva de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias, y mediante la interrupción o la supresión gradual de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias;

⁴³²GARCÍA NOVOA, C., "La Propuesta de Directiva Marco de política de aguas y la reforma de la Ley de Aguas de 1999", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 193, febrero de 2001, p. 32.

- d) garantice la reducción progresiva de la contaminación del agua subterránea y evite nuevas contaminaciones; y
- e) contribuya a paliar los efectos de las inundaciones y sequías⁴³³.

De esta forma, se pretende contribuir a garantizar el suministro suficiente de agua superficial o subterránea en buen estado, tal como requiere un uso del agua sostenible, equilibrado y equitativo; reducir de forma significativa la contaminación de las aguas subterráneas; proteger las aguas territoriales y marinas; y lograr los objetivos de los acuerdos internacionales pertinentes, incluidos aquellos cuya finalidad es prevenir y erradicar la contaminación del medio ambiente marino.

Objetivos generales, sin duda, enunciados de manera muy amplia, para el cumplimiento de los cuales van a arbitrarse una serie de mecanismos novedosos, cuyo eje vertebrador viene constituido por la integración de todos los requisitos en materia de gestión de la calidad del agua en un sistema articulado sobre la base de la cuenca hidrográfica y por la coordinación de las medidas a adoptar.

c) Las principales novedades que afectan al régimen jurídico de los vertidos

Ya hemos destacado cómo en la Directiva marco de aguas los aspectos ambientales de las aguas priman sobre otros aspectos que, aunque también son objeto de consideración, ocupan un papel subordinado. Por ello, no debe extrañar que, entre las novedades que aporta esta norma a lo largo de su extenso articulado, ocupen un papel de primer orden aquellas de corte ambiental o que, en último término, repercuten en una mejor protección ambiental de este recurso. De estas novedades, vamos a referirnos especialmente a aquéllas que van a afectar en un futuro próximo a la protección de la calidad de las aguas y, en particular, al régimen jurídico de los vertidos. Así, al establecimiento de objetivos ambientales, para cuya consecución va a ser fundamental la ordenación y control de los vertidos; a la adopción de la cuenca hidrográfica como criterio de gestión que necesariamente ha de repercutir en el control de los vertidos; a los instrumentos de programación y planificación como marco adecuado para la concreción de las actuaciones a llevar a cabo en la ordenación de este recurso; y, por último, a las nuevas estrategias para combatir la contaminación de las aguas causada por vertidos.

a') El establecimiento de objetivos ambientales: la relevancia de la perspectiva ambiental en la nueva ordenación de las aguas

Como clara confirmación del sesgo ambiental que impregna todo el cuerpo de la Directiva marco de aguas, su art. 4 enuncia los objetivos medioambientales para garantizar el buen estado de las aguas superficiales y subterráneas en toda la Comunidad y evitar el deterioro del estado de las aguas a nivel comunitario. Este precepto, de larga extensión, plantea los objetivos ambientales a cuya consecución deberá tenderse, diferenciando, a estos efectos, entre aguas superficiales, aguas subterráneas y zonas protegidas. En relación a las primeras, el objetivo general es prevenir el deterioro de su estado, para lo cual los Estados deberán proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua superficial, con objeto de alcanzar un

⁴³³Art. 1 Directiva marco de aguas.

buen estado de las mismas⁴³⁴, a más tardar quince años después de la entrada en vigor de esta Directiva⁴³⁵, y aplicar las medidas necesarias para reducir progresivamente la contaminación procedente de sustancias prioritarias e interrumpir o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias. Respecto de las aguas subterráneas, de manera similar, se impone a los Estados la adopción de las medidas necesarias para evitar o limitar la entrada de contaminantes y evitar el deterioro de su estado; la protección, mejora y regeneración de todas las masas de agua subterráneas y la garantía de equilibrio entre la extracción y la alimentación de dichas aguas, con el objeto de alcanzar un buen estado de las aguas subterráneas, a más tardar quince años después de la entrada en vigor de esta Directiva; y la aplicación de las medidas necesarias para invertir toda tendencia significativa y sostenida al aumento de la concentración de cualquier contaminante debida a las repercusiones de la actividad humana, con el fin de reducir progresivamente su contaminación⁴³⁶. Finalmente, en relación a las zonas protegidas⁴³⁷, los Estados miembros deberán lograr el cumplimiento de todas las normas y objetivos a más tardar quince años después de la entrada en vigor de esta Directiva, a menos que se especifique otra cosa en el acto legislativo comunitario en virtud del cual haya sido establecida cada una de las zonas protegidas⁴³⁸.

⁴³⁴De acuerdo con el art. 2, apartado 18, Directiva marco de aguas, por "buen estado de las aguas superficiales", "el estado alcanzado por una masa de agua superficial cuando tanto su estado ecológico [es una expresión de la calidad de la estructura y el funcionamiento de los ecosistemas acuáticos asociados a las aguas superficiales, que se clasifica con arreglo al Anexo V (art. 2, apartado 21)] como su estado químico [referido a las concentraciones de contaminantes que no superan las normas de calidad medioambiental establecidas en el anexo IX y con arreglo al apartado 7 del art. 16, así como en virtud de otras normas comunitarias pertinentes que fijen normas de calidad medioambiental a nivel comunitario (art. 2, apartado 24)] son, al menos, buenos". Respecto de las aguas artificiales y muy modificadas basta lograr un buen potencial ecológico y un buen estado químico de las aguas superficiales. *Vid.* art. 4.3 Directiva marco de aguas, que establece cuándo los Estados miembros podrán calificar una masa de agua superficial de artificial o muy modificada.

⁴³⁵El art. 25 Directiva marco de aguas prevé su entrada en vigor el día de su publicación en el DOCE. La publicación se produjo el 22 de diciembre de 2000.

⁴³⁶*Vid.* art. 17 Directiva marco de aguas.

⁴³⁷Dentro de las zonas protegidas deben comprenderse aquellas zonas incluidas en cada demarcación hidrográfica que hayan sido declaradas objeto de una protección especial en virtud de una norma comunitaria específica relativa a la protección de sus aguas superficiales o subterráneas o a la conservación de los hábitats y las especies que dependen directamente del agua. Los Estados miembros velarán por que se establezca uno o más registros de estas zonas, que deberán completarse dentro del plazo de cuatro años a partir de la entrada en vigor de esta Directiva. En este registro se incluirán las zonas designadas para la captación de agua destinada al consumo humano con arreglo al art. 7, respecto de las cuales los Estados, además de cumplir los objetivos del art. 4 respeto a las masas de agua superficial, garantizarán el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Directiva 98/83/CE; las zonas designadas para la protección de especies acuáticas significativas desde un punto de vista económico; las masas de agua declaradas de uso recreativo, incluidas las zonas declaradas aguas de baño en el marco de la Directiva 76/160/CEE; las zonas sensibles en lo que a nutrientes respecta, incluidas las zonas declaradas vulnerables en virtud de la Directiva 91/676/CEE y las zonas declaradas sensibles en el marco de la Directiva 91/271/CEE; y las zonas designadas para la protección de hábitats o especies cuando el mantenimiento o la mejora del estado de las aguas constituya un factor importante de su protección, incluidos los puntos Natura 2000 pertinentes designados en el marco de la Directiva 92/43/CEE y la Directiva 79/409/CEE. *Vid.* arts. 6 y 7 y Anexo IV Directiva marco de aguas.

⁴³⁸Debe valorarse positivamente la mención específica que se hace a las zonas protegidas, toda vez que pueden existir determinadas masas de aguas, como las utilizadas para la captación de agua potable, que requieran de una protección especial y que hagan necesaria la aplicación de controles específicos más rigurosos, como puede ser, por ejemplo, el establecimiento de perímetros de protección. Una vez más, se pone de relieve la conveniencia de atender a la diversidad de condiciones ambientales en las distintas regiones de la

En definitiva, se plantea como objetivo medioambiental mínimo el buen estado de todas las aguas superficiales, subterráneas y costeras con el horizonte temporal del año 2015⁴³⁹, si bien este objetivo puede ser objeto de algunas excepciones, eso sí, sujetas a un estricto control⁴⁴⁰. Sin duda, las medidas de ordenación de los vertidos van a desempeñar un papel fundamental para la consecución efectiva de esta meta.

Comunidad frente al establecimiento *a priori* de controles uniformes en todo lugar y circunstancia. La Comisión, en su Comunicación *La política de aguas de la Comunidad Europea, cit.*, pone de manifiesto cómo "en la gestión de los recursos hídricos, puede resultar conveniente determinar qué recursos hídricos merecen una protección especial en términos cualitativos o cuantitativos. Tal puede ser el caso de las fuentes de agua potable o de irrigación o de las zonas particularmente vulnerables a determinados tipos de daño ambiental. Es también un hecho reconocido que ciertos hábitats son especialmente valorados por su rareza, su belleza o por otras características dignas de ser protegidas. En estas zonas los controles pueden ser más rigurosos" (p. 11). *Vid.* también MUÑOZ AMOR, M. M., "Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de las aguas", en *Revista Mensual de Gestión Ambiental*, núm. 23, 2000, *cit.*, pp. 5 y 6, quien advierte del riesgo de que la zonificación pueda llevar a la aparición de niveles de protección distintos y con ello, el *dumping*.

⁴³⁹SÁNCHEZ BLANCO, A., "La Ley de Aguas española de 1985 y la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 96, 1997, p. 521.

En todo caso, no se considerará infracción de las disposiciones ambientales de la Directiva el deterioro temporal del estado de las masas de agua por causas naturales o de fuerza mayor que sean excepcionales o no hayan podido preverse razonablemente; el hecho de no lograr los objetivos marcados debido a nuevas modificaciones de las características físicas de una masa de agua superficial o a alteraciones del nivel de las masas de agua subterránea; y el hecho de no evitar el deterioro desde el excelente estado al buen estado de una masa de agua subterránea a causa de nuevas actividades humanas de desarrollo sostenible (*Vid.* art. 4, apartados 6 y 7, Directiva marco de aguas).

⁴⁴⁰Así, por una parte, la propia Directiva marco de aguas permite prorrogar los plazos establecidos para la consecución progresiva de los objetivos relativos a las masas de aguas, siempre que no haya nuevos deterioros del estado de la masa de agua afectada y se cumplan una serie de condiciones [el art. 4.4 establece cuatro condiciones: a) que los Estados miembros determinen que todas las mejoras necesarias del estado de las masas de agua no pueden lograrse razonablemente en los plazos establecidos por al menos uno de los motivos que se señalan (la magnitud de las mejoras requeridas sólo puede lograrse en fases que exceden el plazo establecido, debido a las posibilidades técnicas; la consecución de las mejoras dentro del plazo establecido tendría un precio desproporcionadamente elevado; las condiciones naturales no permiten una mejora en el plazo establecido del estado de las masas de agua), b) que la prórroga del plazo, y las razones para ello, se consignen y expliquen específicamente en el plan hidrológico de cuenca; c) que las prórrogas se limiten a un máximo de dos nuevas actualizaciones del plan hidrológico de cuenca, salvo en los casos en que las condiciones naturales sean tales que no puedan lograrse los objetivos en ese período; y d) que en el plan hidrológico de cuenca figure un resumen de las medidas que se consideran necesarias para devolver las masas de agua progresivamente al estado exigido en el plazo prorrogado, las razones de cualquier retraso significativo en la puesta en práctica de estas medidas, así como el calendario previsto para su aplicación]. Por otra, se autoriza a los Estados a tratar de lograr objetivos medioambientales menos rigurosos que los exigidos ordinariamente respecto de masas de agua determinadas cuando estén tan afectadas por la actividad humana o su condición natural sea tal que alcanzar dichos objetivos sea inviable o tenga un coste desproporcionado y además se cumplan algunas condiciones [el art. 4.5 señala que en estos supuestos deberán cumplirse cuatro condiciones: a) que las necesidades socioeconómicas y ecológicas a las que atiende dicha actividad humana no puedan lograrse por otros medios que constituyan una alternativa ecológica significativamente mejor que no suponga un coste desproporcionado; b) que los Estados garanticen para las aguas superficiales, el mejor estado ecológico y estado químico posibles y para las aguas subterráneas, los mínimos cambios posibles del buen estado de las mismas, teniendo en cuenta las repercusiones que no hayan podido evitarse razonablemente debido a la naturaleza de la actividad humana o de la contaminación; c) que no se produzca deterioro ulterior del estado de la masa de agua afectada; y d) que el establecimiento de objetivos medioambientales menos rigurosos y las razones para ello se mencionen específicamente en el plan hidrológico de cuenca y que dichos objetivos se revisen cada seis años]. De todas formas, en caso de ejercicio de estas excepciones, los Estados deberán velar por que no excluya de forma duradera o ponga en peligro el

b') La adopción del criterio de la cuenca hidrográfica: el binomio cuenca hidrográfica/demarcación hidrográfica

La Directiva marco tiene la virtualidad de imponer a nivel comunitario el principio de unidad de cuenca, bien conocido en nuestro Derecho de Aguas y, por ende, la gestión del agua sobre la unidad natural de las cuencas hidrográficas, por encima de delimitaciones administrativas e, incluso, nacionales. Los Estados miembros deberán especificar las cuencas hidrográficas situadas en su territorio nacional e incluirlas en demarcaciones hidrográficas, que constituyen la base sobre la que se erige la regulación establecida en esta Directiva y que, como novedad, presenta la inclusión de las aguas costeras. Así, encontramos en la Directiva el binomio cuenca hidrográfica/demarcación hidrográfica. En tanto que el primero se refiere a una realidad física, a una unidad geográfica⁴⁴¹, el segundo responde a un concepto jurídico-administrativo⁴⁴², que incluye la zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas, a efectos de la gestión de las cuencas hidrográficas⁴⁴³. En cualquier caso, la Directiva obliga a los Estados miembros a adoptar las disposiciones administrativas adecuadas, incluida la designación de la autoridad competente apropiada, para la aplicación de sus normas en cada demarcación hidrográfica situada en su territorio⁴⁴⁴. Para las cuencas hidrográficas que abarquen el territorio de más de un Estado miembro, pero que se comprendan íntegramente en el ámbito comunitario, la Directiva obliga al establecimiento conjunto de una demarcación hidrográfica internacional⁴⁴⁵. Por último, la Directiva también

logro de los objetivos de la Directiva en otras masas de agua de la misma demarcación hidrográfica y esté en consonancia con la aplicación de otras normas comunitarias en materia de medio ambiente y asegurar que la aplicación de las nuevas disposiciones garantizan como mínimo el mismo nivel de protección que las normas comunitarias vigentes. *Vid.* art. 4, apartados 8 y 9, Directiva marco de aguas.

⁴⁴¹La cuenca hidrográfica se define en la Directiva marco de aguas, de manera similar a como lo hace nuestra legislación de aguas, 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" (art. 2, apartado 13).

⁴⁴²En este sentido se pronuncian FANLO LORAS, A., "La evolución...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación", *cit.*, p. 212 y SETUÁIN MENDÍA, B., "La Directiva-marco...", *cit.*, pp. 14-15.

⁴⁴³*Vid.* la definición de "demarcación hidrográfica" en el apartado 15 del art. 2 Directiva marco de aguas. Téngase en cuenta que, con arreglo a lo establecido en el art. 3 Directiva marco de aguas, las cuencas hidrográficas pequeñas podrán, en su caso, combinarse con cuencas más grandes o agruparse con pequeñas cuencas hidrográficas vecinas para formar una demarcación hidrográfica. En caso de que las aguas subterráneas no correspondan plenamente a ninguna cuenca hidrográfica en particular, se especificarán e incluirán en la demarcación hidrográfica más próxima o más apropiada. Las aguas costeras se especificarán e incluirán en la demarcación o demarcaciones hidrográficas más próximas o más apropiadas.

⁴⁴⁴Art. 3.2 Directiva marco de aguas. En cuanto a la designación de la autoridad competente, que deberá realizarse, a más tardar el 22 de diciembre de 2003, el art. 3.6 Directiva marco de aguas prevé que los Estados miembros podrán designar un organismo nacional o internacional preexistente como autoridad competente a los efectos de la presente Directiva. Una vez designadas las autoridades competentes, los Estados miembros deberán facilitar a la Comisión una lista de las mismas que habrá de contener la información recogida en el Anexo I.

⁴⁴⁵*Vid.* apartado 3, art. 3 Directiva marco de aguas. De acuerdo con este precepto, a petición de los Estados miembros interesados, la Comisión intervendrá para facilitar su inclusión en dichas demarcaciones hidrográficas internacionales. Este mismo precepto posibilita que cada uno de los Estados miembros adopte las disposiciones administrativas adecuadas, incluida la designación de la autoridad competente apropiada, para la aplicación de las normas de esta Directiva en la parte de cualquier demarcación hidrográfica

tiene en cuenta la existencia de demarcaciones hidrográficas que se extiendan más allá del territorio de la Comunidad. En estos casos, el Estado o Estados interesados "se esforzarán" -nótese como desciende el tono imperativo recogido en los otros supuestos- por establecer una coordinación adecuada con los Estados no miembros concernidos, con la finalidad de lograr los objetivos comunitarios en toda la demarcación hidrográfica.

La imposición del ámbito de la cuenca fluvial como criterio para la gestión de las aguas aportará una mayor coherencia y racionalidad en la ordenación y control de los vertidos. Sin duda, este espacio, por encima de las fronteras administrativas -nacionales o regionales-, se revela como idóneo para lograr una actuación coordinada que ponga freno al problema de la contaminación de las aguas⁴⁴⁶. La adopción de este criterio permitirá evitar resultados paradójicos, como la existencia, en una misma cuenca, dependiendo del lugar geográfico y de la autoridad encargada de su control, de zonas donde existen controles estrictos de los vertidos y zonas donde hay mayor permisividad, con las repercusiones económicas que este diferente control administrativo puede llevar aparejadas⁴⁴⁷. En todo caso, los objetivos ambientales y, por lo tanto, el objetivo mínimo de un buen estado de las aguas deberán perseguirse en dicho marco geográfico, como "unidad fundamental y natural para la protección y el uso de las aguas"⁴⁴⁸.

c') Los instrumentos de programación y planificación

Como corolario de la adopción en el seno de la Comunidad Europea de la cuenca hidrográfica como unidad administrativa básica a efectos de la gestión y administración del recurso, la Directiva marco de aguas incorpora la programación y la planificación hidrológica como medio de concreción de las actuaciones a llevar a cabo en la ordenación de este recurso. Sin duda, el conocimiento de las características de cada demarcación hidrográfica permitirá disponer de una buena base para la gestión de los recursos hídricos. Esta técnica, en nada ajena a nuestro Derecho interno, será el marco de referencia indiscutible en que se concretarán las actuaciones de gestión de las aguas -entre ellas, las relativas a la ordenación de los vertidos- que se adopten para dar cumplimiento a los objetivos perseguidos por la Directiva-marco. Se incorporan, por una parte, los programas de medidas y programas de seguimiento y, por otra, los PPHC, que incluirán los anteriores.

internacional situada en su territorio. SÁNCHEZ BLANCO, A., "La Ley de Aguas...", *cit.*, apunta la conveniencia de aprovechar la tradición española de las Confederaciones Hidrográficas para enriquecer los diseños organizativos de estas demarcaciones hidrográficas internacionales, *"en la plural perspectiva de enriquecer su estructura organizativa y de gestión con las reforzadas premisas de participación institucional y socioeconómica"* (p. 513).

⁴⁴⁶Señala el profesor MARTÍN MATEO, R., "El Derecho Ambiental en la Unión Europea. El siglo XXI. Retos y prospectiva", en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 190, 2000, que *"La coordinación de medidas con base en las cuencas se conecta con la línea general de integración de las políticas ambientales, que la Comunidad mantiene"* (p. 24).

⁴⁴⁷EMBID IRUJO, A., "La evolución del derecho de aguas y las características de la actual problemática del agua", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación", *cit.*, p. 80, advierte cómo puede llegar a afectarse hasta a la misma posibilidad de libre competencia industrial entre empresas cuya capacidad de vertido y costes de depuración sean distintos en función del diverso control administrativo.

⁴⁴⁸*Vid.* Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, *cit.*, apartado 3.4.

a'') Los programas de medidas

La Directiva marco obliga a los Estados miembros a establecer para cada demarcación hidrográfica o para la parte de una demarcación hidrográfica internacional situada en su territorio un programa de medidas, con el fin de alcanzar los objetivos previstos en esta Directiva⁴⁴⁹. Cada programa de medidas incluirá una serie de medidas básicas, que constituyen requisitos mínimos de inexcusable cumplimiento, y, cuando sea necesario, medidas complementarias, concebidas con carácter adicional a las anteriores para contribuir a lograr los objetivos generales establecidos.

Las medidas básicas, de marcado carácter ambiental, constituyen un instrumento imprescindible para la consecución de los objetivos ambientales perseguidos en esta Directiva. Entre la prolífica enumeración de estas medidas, recogida en el apartado tercero de su art. 11, destacamos aquellas que tienen una incidencia directa en la ordenación de los vertidos. Así, se recogen como medidas básicas, para los vertidos de fuente puntual que puedan causar contaminación, un requisito de reglamentación previa, como la prohibición de la entrada de contaminantes en el agua, o el requisito de autorización previa, o el de registro basado en normas generales de carácter vinculante, que establezca controles de la emisión de los contaminantes de que se trate; y para las fuentes difusas que puedan generar contaminación, medidas para evitar o controlar la entrada de contaminantes, que podrán consistir en un requisito de reglamentación previa, como la prohibición de la entrada de contaminantes en el agua, el requisito de autorización previa o el de registro basado en normas generales de carácter vinculante⁴⁵⁰. Asimismo, se incluye la prohibición de vertidos directos de contaminantes en las aguas subterráneas, sin perjuicio de lo dispuesto en la propia Directiva⁴⁵¹. Como puede apreciarse, aunque se recoge como mecanismo para la consecución de los objetivos ambientales la autorización previa, instrumento central del control de la contaminación provocada por el vertido de determinadas sustancias contaminantes en el sistema diseñado por la Directiva 76/464/CEE, no es éste el único mecanismo previsto a tal efecto. Así, se permite también a los Estados miembros la opción de la reglamentación previa o del registro basado en normas vinculantes generales que se ha utilizado en muchos Estados miembros como mecanismo administrativo de control de la contaminación de pequeñas instalaciones, por considerarlo más conveniente que los permisos completos⁴⁵².

⁴⁴⁹Art. 11.1 Directiva marco de aguas. En la elaboración de estos programas de medidas deberán tenerse en cuenta las características de la demarcación, el estudio de las repercusiones de la actividad humana en el estado de las aguas superficiales y de las aguas subterráneas y el análisis económico del uso del agua, realizados de conformidad con las especificaciones técnicas fijadas en los anexos II y III. Estos programas se establecerán, a más tardar nueve años después de la entrada en vigor de la Directiva marco y todas las medidas serán operativas, a más tardar doce años después de esa misma fecha (art. 11.7 Directiva marco de aguas). Asimismo, deberán revisarse y, cuando proceda, se actualizarán en un plazo máximo de quince años a partir de esa misma fecha, y posteriormente cada seis años. Toda medida nueva o revisada establecida en virtud de un programa actualizado será operativa en un plazo de tres años a partir de su establecimiento (art. 11.8 Directiva marco de aguas).

⁴⁵⁰*Vid.* apartados g) y h) del art. 11.3 Directiva marco de aguas.

⁴⁵¹Apartado j) del art. 11.3 Directiva marco de aguas.

⁴⁵²Así lo pone de relieve la Comisión en la Exposición de Motivos de su Propuesta modificada de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas [COM (97) 614 final, 97/0067 (SYN), Bruselas, 26 de noviembre de 1997], p. 6.

Respecto de las medidas complementarias, la Directiva recoge una lista no exhaustiva de posibles medidas de este índole, entre las que se incluyen los instrumentos legislativos, administrativos y económicos o fiscales, los acuerdos negociados en materia de medio ambiente, los controles de emisión y los códigos de buenas prácticas⁴⁵³. Los Estados miembros podrían incluir otras medidas diferentes, en función de las necesidades específicas de protección de las aguas de sus cuencas. Se evidencia de este modo, la especial atención que la Directiva marco de aguas presta a las condiciones regionales y locales⁴⁵⁴, superando el anterior afán uniformizador a ultranza de la Directiva 76/464/CEE.

La eficacia de las medidas incluidas en estos programas se garantiza a través de su inclusión, aunque a modo de resumen, en los planes hidrológicos de cuenca⁴⁵⁵, lo que supone un aseguramiento reforzado de su observancia⁴⁵⁶.

b") Los programas de seguimiento

Como medio para ofrecer una visión general, coherente y completa del estado de las aguas en cada demarcación hidrográfica y verificar el grado de cumplimiento de las medidas señaladas, se prevé que los Estados velarán por el establecimiento de programas de seguimiento⁴⁵⁷. Estos programas incluirán, en el caso de las aguas superficiales, el seguimiento del estado ecológico y químico y del potencial ecológico (y el seguimiento del volumen y el nivel de flujo en la medida en que sea pertinente para ello); en el caso de las aguas subterráneas, el seguimiento del estado químico y cuantitativo; y, en el caso de las zonas protegidas, se completarán con las especificaciones contenidas en la norma comunitaria en virtud de la cual se haya establecido cada zona protegida.

c") Los planes hidrológicos de cuenca

Junto a los programas de medidas, la Directiva marco de aguas incorpora como novedad la obligación de los Estados miembros de elaborar PPHHC para cada demarcación hidrográfica situada totalmente en su territorio⁴⁵⁸. Esta obligación, en el caso de las

⁴⁵³*Vid.* la parte B del Anexo VI de esta Directiva. La Directiva también hace referencia a aquellos supuestos en los que, a pesar de las medidas adoptadas, los datos indiquen que probablemente no se lograrán los objetivos ambientales establecidos. En estos casos, los Estados velarán por que se investiguen las causas de esa posible carencia, se examinen y revisen adecuadamente los permisos y autorizaciones pertinentes, se revisen y ajusten adecuadamente los programas de seguimiento, y se establezcan las medidas adicionales que sean necesarias para lograr dichos objetivos, incluido, cuando proceda, el establecimiento de normas de calidad medioambiental más estrictas. Estas medidas adicionales no serán necesarias cuando las insuficiencias resulten de circunstancias debidas a causas naturales o de fuerza mayor que sean excepcionales y no hayan podido preverse razonablemente, en particular graves inundaciones y sequías prolongadas. Art. 11.5 Directiva marco de aguas.

⁴⁵⁴En este sentido, MUÑOZ AMOR, M. M., "Propuesta de Directiva...", *cit.*, p. 8.

⁴⁵⁵*Vid.* Anexo VII, letra A, apartado 7 Directiva marco de aguas.

⁴⁵⁶SETUÁIN MENDÍA, B., "La Directiva-marco...", *cit.*, p. 19.

⁴⁵⁷Art. 8 Directiva marco de aguas. Estos programas de seguimiento serán operativos dentro del plazo de seis años contados a partir de la entrada en vigor de la presente Directiva, salvo que se especifique otra cosa en la normativa correspondiente. Dicho seguimiento se ajustará a lo dispuesto en el Anexo V.

⁴⁵⁸*Vid.* art. 13 Directiva marco de aguas. De acuerdo con los apartados 6 y 7 de este precepto, los PPHHC se publicarán en el plazo de nueve años y se revisarán y actualizarán en el de quince años, ambos plazos a contar desde la entrada en vigor de la Directiva.

El contenido de los PPHHC se concreta en el Anexo VII Directiva marco de aguas. Estos planes deberán contener una descripción general de las características de la demarcación hidrográfica; un resumen de las

demarcaciones hidrográficas internacionales situadas totalmente en territorio comunitario, se traduce en garantizar la coordinación con objeto de elaborar un único PHC internacional. No obstante, si no llega a elaborarse dicho plan, los Estados miembros confeccionarán planes hidrológicos de cuenca que abarquen al menos las partes de la demarcación hidrográfica internacional situadas en su territorio. En el caso de las demarcaciones hidrográficas internacionales que se extiendan más allá de las fronteras comunitarias, los Estados miembros se esforzarán por elaborar un único PHC y, si esto no es posible, el plan abarcará al menos la parte de la demarcación hidrográfica internacional situada en el territorio del Estado miembro de que se trate. Por último, la Directiva dispone que los PPHC podrán complementarse mediante la elaboración de programas y planes hidrológicos más detallados relativos a subcuenca, sectores, cuestiones específicas o categorías de aguas, con objeto de tratar aspectos especiales de la gestión hidrológica⁴⁵⁹.

d') Las nuevas estrategias para combatir la contaminación

presiones e incidencias significativas de las actividades humanas en el estado de las aguas superficiales y subterráneas; la identificación y elaboración de mapas de las zonas protegidas; un mapa de las redes de control establecidas; una lista de los objetivos medioambientales establecidos para las aguas superficiales, las aguas subterráneas y las zonas protegidas; un resumen del análisis económico del uso del agua; un resumen del programa o programas de medidas adoptados; un registro de los programas y planes hidrológicos más detallados relativos a subcuenca, sectores, cuestiones específicas o categoría de aguas, acompañado de un resumen de sus contenidos; un resumen de las medidas de información pública y de consulta tomadas, sus resultados y los cambios consiguientes efectuados en el plan; una lista de autoridades competentes; y los puntos de contacto y procedimientos para obtener la documentación de base y la información a la que se refiere el apartado 1 del art. 14 y en particular los detalles de las medidas de control adoptadas conforme a las letras g) e i) del apartado 3 del art. 11 y los datos reales de control recogidos según lo dispuesto en el art. 8 y el anexo V. En todo caso, de acuerdo con lo establecido en el art. 22.6 Directiva marco de aguas, los objetivos medioambientales establecidos en virtud del primer PHC exigido por la presente Directiva darán lugar, como mínimo, a normas de calidad al menos tan rigurosas como las necesarias para aplicar la Directiva 76/464/CEE.

En relación al procedimiento de elaboración de los planes debe destacarse el énfasis que hace la Directiva en la participación ciudadana y en el acceso a la información. Así, su art. 14 impone a los Estados miembros fomentar la participación activa de todas las partes interesadas en la elaboración, revisión y actualización de los PPHC y velar por que, respecto de cada demarcación hidrográfica, se publiquen y se pongan a disposición del público, incluidos los usuarios, a fin de recabar sus observaciones, los documentos que puedan ser de interés, en particular, un calendario y un programa de trabajo sobre la elaboración del plan, un esquema provisional de los temas importantes que se plantean en la cuenca hidrográfica en materia de gestión de aguas y ejemplares del proyecto de PHC. En todo caso, será necesaria la previa solicitud para permitir el acceso a los documentos y a la información de referencia utilizados para elaborar el PHC. Los Estados miembros concederán un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones por escrito sobre esos documentos con objeto de permitir una participación y consulta activas. Asimismo, su art. 15 impone a los Estados miembros enviar a la Comisión y a cualquier otro Estado miembro interesado ejemplares de los planes hidrológicos de cuenca y de todas sus actualizaciones subsiguientes, así como resúmenes de los análisis de las características de la demarcación, de las repercusiones de la actividad humana en el estado de las aguas superficiales y de las aguas subterráneas y el económico del uso del agua, así como de los programas de seguimiento.

⁴⁵⁹Art. 13.5 Directiva marco de aguas. Advierten FANLO LORAS, A., "La evolución...", en EMBID IRUJO, A. (dir.), "El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación", cit., p. 215 y SETUÁIN MENDÍA, B., "La Directiva-marco...", cit., p. 21, que la previsión de planes de subcuenca no supone una quiebra del principio de gestión por cuencas unitarias. Señala esta última autora que *"no es éste el sentido en el que ha de interpretarse tal mención, en la medida en que, y en lógica coherencia con el sistema diseñado, no tiene más relevancia que la puramente ordenadora, pues es sólo a los meros efectos de conseguir una mejor regulación a los que debe ser tenida en cuenta esta división, carente por lo demás de trascendencia territorial y jurídica individualizada"* (p. 21).

La Directiva marco de aguas introduce un cambio de criterio importante en lo relativo a las estrategias para combatir la contaminación de las aguas. Los arts. 10 y 16 enuncian la estrategia comunitaria para la formulación de normas de calidad armonizadas y controles de emisiones de sustancias peligrosas (estrategia combinada) que vendrá a sustituir, después de un período de transición determinado, a la política de control de emisiones establecida en la Directiva 76/464/CEE y las Directivas adoptadas con arreglo a la misma, que constituyen en la actualidad el principal instrumento para controlar las sustancias peligrosas vertidas al medio acuático.

Los nuevos planteamientos asumidos en la Directiva marco de aguas conducirán, en el plazo de trece años desde su entrada en vigor, a la sustitución de la Directiva 76/464/CEE (y de la Directiva 80/68/CEE, por lo que respecta a las aguas subterráneas) y a la integración de sus contenidos en ella⁴⁶⁰. La nueva estrategia para combatir la contaminación de las aguas conllevará importantes cambios para el régimen jurídico de los vertidos de sustancias peligrosas. Las novedades más significativas son, por una parte, la estrategia combinada, que requiere la adopción de controles de las emisiones en origen y la fijación de normas de calidad ambiental como medio para calibrar el éxito de los primeros; y, por otra, un marco jurídico y una base metodológica clara para la fijación de prioridades en relación a las sustancias para las que se contempla la especificación de normas de calidad y controles de emisiones a escala comunitaria.

a") La aplicación del enfoque combinado de valores límite de emisión y objetivos de calidad ambiental

La Directiva marco, en la línea ya iniciada por la Directiva IPPC, incorpora el denominado enfoque combinado en el control de la contaminación, frente al anterior enfoque paralelo que había venido constituyendo práctica habitual en la actuación comunitaria en materia de aguas⁴⁶¹. Este planteamiento combinado implica la aplicación complementaria de valores límite de emisión⁴⁶² y normas de calidad medioambiental⁴⁶³, frente a su anterior

⁴⁶⁰En su Propuesta original de una Directiva marco de aguas (Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, *cit.*, pp. 12-14), la Comisión indicaba que el planteamiento combinado debía complementarse por una iniciativa separada, que cubriría la contaminación proveniente de la industria ligera (la industria pesada ya se controlaba según las mejores técnicas disponibles conforme a la Directiva IPPC, mientras que la Directiva del tratamiento de las aguas residuales urbanas y la Directiva sobre nitratos introducían controles en la fuente de las sustancias reductoras del oxígeno y eutróficas). En 1997, la Comisión elaboró una Propuesta para la adopción de una Directiva relativa al control de las emisiones de las pequeñas y medianas empresas, que obtuvo escaso apoyo por parte de los Estados miembros y recibió críticas por su rigidez y por el abandono del principio de subsidiariedad. De ahí que la Comisión se plantease como mejor opción la sustitución del régimen de la Directiva 76/464/CEE por una modificación apropiada de la propuesta de Directiva marco relativo al agua y presentase una Propuesta modificada de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, *cit.*. En esta nueva Propuesta, la Comisión considera que la inclusión en la Directiva marco de una versión simplificada y actualizada de los controles existentes en las pequeñas instalaciones conforme a la Directiva 76/464/CEE, que constituyen una forma ampliamente aceptada de control de la contaminación en instalaciones de tamaño reducido, sería una forma más rápida y simple de lograr el mismo objetivo.

⁴⁶¹Con la notable excepción que representa la Directiva 91/271/CEE, relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas. Sobre esta Directiva, *vid. supra* el apartado I.2.2.2, epígrafe A, de este mismo capítulo.

⁴⁶²Los "valores límite de emisión" se definen en la Directiva marco de aguas como "la masa, expresada como algún parámetro concreto, la concentración y/o el nivel de emisión, cuyo valor no debe superarse dentro de

consideración aislada, lo que supone, sin lugar a dudas, un avance sustancial en el control de la contaminación de las aguas, superador de las anteriores divergencias⁴⁶⁴. Como se pone de relieve en la propia Exposición de Motivos de la Directiva marco de aguas,

"En relación con la prevención y el control de la contaminación, la política comunitaria de aguas debe basarse en un enfoque combinado a partir del control de la contaminación en la fuente mediante la fijación de valores límite de emisión y de normas de calidad medioambiental" (apartado 40).

Para hacer efectivo este planteamiento, la Directiva impone a los Estados miembros la obligación de velar por que todos los vertidos en las aguas superficiales se controlen con arreglo a un planteamiento combinado. Sin embargo, no procede al establecimiento de unos valores límite de emisión y unas normas de calidad ambiental uniformes para todos los Estados miembros, sino que únicamente establece las normas que servirán de referencia para el establecimiento y/o aplicación de los controles de emisión basados en las MTD, los valores límite de emisión que correspondan, o, en el caso de impactos difusos, los controles, incluidas, cuando proceda, las mejores prácticas medioambientales⁴⁶⁵. Estas normas que servirán de referencia a los Estados miembros a la hora de concretar las disposiciones a las que deberán ajustarse sus vertidos -a más tardar, en el plazo de doce años contados a partir de la entrada en vigor de esta Directiva- son la Directiva IPPC; la Directiva 91/271/CEE; la Directiva 91/676/CEE; todas las Directivas que puedan adoptarse en virtud de esta Directiva para combatir la contaminación de las aguas; las Directivas enumeradas en el Anexo IX⁴⁶⁶; y cualquier otra norma comunitaria pertinente. Ello no obsta para que, al

uno o varios períodos determinados. También podrán establecerse valores límite de emisión para determinados grupos, familias o categorías de sustancias" (art. 2.40).

⁴⁶³La "norma de calidad medioambiental" se define en la Directiva marco de aguas como "la concentración de un determinado contaminante o grupo de contaminantes en el agua, los sedimentos o la biota, que no debe superarse en aras de la protección de la salud humana y el medio ambiente" (art. 2.35). Nótese el cambio de terminología empleada en la Directiva marco. Frente a lo que había venido siendo habitual en anteriores Directivas reguladoras de las aguas, no se utiliza el término de "objetivos de calidad ambiental" sino el de "normas de calidad medioambiental". Los objetivos ambientales son, en cambio, los establecidos en el art. 4, esto es, el buen estado de todas las aguas superficiales y subterráneas. Así se establece en la Propuesta original presentada por la Comisión, *cit.*, p. 15.

⁴⁶⁴Éste es el sentir mayoritario de las instituciones comunitarias. La Comisión, en su Comunicación *La política de aguas de la Comunidad Europea*, *cit.*, pone de manifiesto cómo "En la práctica, ninguno de los dos extremos ofrece la solución ideal. Los objetivos de calidad ambiental suelen ser insuficientes por sí mismos para atajar graves problemas de contaminación y pueden malinterpretarse como una 'licencia para contaminar' hasta un nivel determinado. Asimismo, una estricta aplicación de los valores límite de emisión sobre la base de las mejores tecnologías disponibles puede conducir en algunos casos a inversiones innecesarias sin beneficios significativos para el medio ambiente" (p. 10). En el mismo sentido se pronuncia el Parlamento Europeo en la Resolución relativa a la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política de aguas de la Unión Europea, *cit.*, que "Pide la codificación, simplificación y coherencia de la legislación de aguas en base a un planteamiento global que regule de forma unívoca y sistemática la relación entre el concepto de limitación de las emisiones y los objetivos de calidad (inmisión) de las aguas" (apartado 4). *Vid.* también el Dictamen del Comité Económico y Social sobre dicha Comunicación, *cit.*, apartado 6.2; y el Dictamen del Comité de las Regiones, *cit.*, apartado 14.

⁴⁶⁵En su Propuesta original, *cit.*, la Comisión señalaba que "no propone una única 'directiva sobre aguas' que integre todos los elementos del enfoque combinado en un solo acto legislativo, sino que la directiva marco está concebida para permitir la coordinación y la coherencia de los diversos aspectos de la política de aguas sin necesidad de una medida tan abrumadora y tan poco manejable" (p. 12).

⁴⁶⁶El Anexo IX de la Directiva marco establece que los "valores límite" y los "objetivos de calidad" establecidos en el marco de las Directivas derivadas de la Directiva 76/464/CEE se considerarán valores

amparo del art. 16 Directiva marco de aguas, puedan adoptarse a nivel comunitario nuevas iniciativas para establecer controles de emisión de fuentes puntuales y normas de calidad medioambiental⁴⁶⁷.

La aplicación del enfoque combinado y la complementariedad de los valores límite de emisión y de las normas de calidad ambiental se garantiza en el apartado 3 del art. 10 Directiva marco de aguas, que prevé el establecimiento de controles de emisión más rigurosos en aquellos casos en que un objetivo de calidad o una norma de calidad establecidos en virtud de esta Directiva, de las Directivas enumeradas en el Anexo IX o de cualquier otro acto legislativo comunitario exija condiciones más estrictas que las que originaría la aplicación de las medidas ya señaladas. Sin embargo, al igual que sucede con la Directiva IPPC, y sin perjuicio de los posibles desarrollos normativos que puedan hacerse, la consideración de las normas de calidad medioambiental es, en general, más parca que la de los valores límite de emisión⁴⁶⁸.

Frente a lo que venía siendo habitual en la intervención comunitaria sobre los vertidos, la Directiva marco de aguas, alineándose con los nuevos planteamientos introducidos por la Directiva IPPC, opta por no establecer valores límite de emisión y objetivos de calidad complementarios uniformes en todo el ámbito comunitario⁴⁶⁹. Por el contrario, la alternativa elegida ha sido el establecimiento de unos requisitos mínimos que vienen recogidos por los

límite de emisión y normas de calidad medioambiental a los efectos de esta Directiva. Estos objetivos se establecen en las Directivas 82/176/CEE, relativa a los vertidos de mercurio; 83/513/CEE, relativa a los vertidos de cadmio; 84/156/CEE, relativa al mercurio; 84/491/CEE, relativa a los vertidos de hexaclorociclohexano; y 86/280/CEE, relativa a los vertidos de sustancias peligrosas. Debe destacarse cómo los "objetivos de calidad" contenidos en estas directivas, que antes sólo eran aplicables a aquellos Estados miembros que hubieran escogido el uso de esta estrategia en el marco de la Directiva 76/464/CEE, se aplicarán ahora en toda la Comunidad.

⁴⁶⁷*Vid. infra* el epígrafe b") de este mismo apartado.

⁴⁶⁸Así lo pone de manifiesto SETUÁIN MENDÍA, B., "La Directiva-marco...", *cit.*, pp. 26-27, aunque advierte cómo en los arts. 4 ("objetivos medioambientales"), 16 ("estrategias para combatir la contaminación de las aguas") y 17 ("estrategias para la prevención y el control de la contaminación de las aguas subterráneas") Directiva marco de aguas lo que hacen en realidad es establecer normas de calidad, completando la visión del enfoque combinado que *a priori* parecía escasa.

El Comité Económico y Social, en su Dictamen sobre la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, *cit.*, advertía de la necesidad, para que el enfoque combinado fuera eficiente a la hora de combatir la contaminación de las aguas, de que la Directiva marco ofreciese una metodología uniforme a seguir para la fijación de las normas de calidad ambiental, tanto a nivel comunitario, si son necesarias, como a nivel de Estado miembro o de países que forman parte de cuencas fluviales comunitarias y no pertenecen a la Comunidad (apartado 3.7.1).

De acuerdo con el art. 22.4 Directiva marco de aguas, los objetivos medioambientales establecidos en el art. 4 y las normas de calidad medioambiental establecidas en el anexo IX y de conformidad con el apartado 7 del art. 16, y por los Estados miembros con arreglo al anexo V en lo que respecta a las sustancias que no figuran en la lista de sustancias prioritarias, y con arreglo al apartado 8 del art. 16 en lo que respecta a las sustancias prioritarias para las que no se han establecido normas comunitarias, se considerarán normas de calidad medioambiental a efectos de lo dispuesto en el punto 7 del art. 2 y en el art. 10 Directiva IPPC.

⁴⁶⁹En su Dictamen sobre la "Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la revisión del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible -'Hacia un desarrollo sostenible'-, el Comité de Regiones manifestaba su preocupación por la propuesta de la Comisión de limitarse a regular los procedimientos y estrategias en materia de aguas, considerando que "(...) es mucho más importante, a escala europea, establecer normas materiales y valores límites. Sólo así será posible conseguir una calidad uniforme del medio ambiente y condiciones de competencia equitativas" (DOCE C núm. 34, de 3 de febrero de 1997, p. 17).

valores establecidos en las normas comunitarias citadas, *"como modo de garantizar una actuación coherente en todo el ámbito de la Unión, y sin perjuicio de que los mismos, en virtud del principio de subsidiariedad, adopten medidas más estrictas para lograr el fin último de protección del medio hídrico"*⁴⁷⁰. Se introduce, de este modo, la posibilidad de que existan diferencias en el territorio comunitario, no sólo en función de las peculiares características que presentan los recursos hídricos en cada uno de los Estados miembros, sino también por la confluencia de otros factores de tipo político, económico, ambiental... en su ordenación⁴⁷¹. De este modo, el principio de subsidiariedad debe permitir la consideración de las peculiaridades de cada Estado⁴⁷², sin que ello suponga en modo alguno una merma del rigor de las normas, habida cuenta que los Estados miembros tienen la clara obligación de cumplir, como requisitos mínimos, los valores predeterminados en las Directivas comunitarias citadas.

b") La determinación de las sustancias contaminantes prioritarias

La implantación efectiva del enfoque combinado exige, como primer paso necesario, la determinación de una lista de sustancias contaminantes prioritarias que representen un riesgo significativo para el medio acuático o a través de él, con el objeto de que el Parlamento Europeo y el Consejo adopten las medidas específicas para combatir la contaminación de las aguas causada por estos contaminantes y, en particular, el establecimiento de valores límite de emisión y normas de calidad ambiental⁴⁷³.

A estos efectos, y superando los antiguos errores que condujeron al fracaso y a la ineeficacia de la Directiva 76/464/CEE, en buena medida por las dificultades que surgieron para seleccionar las sustancias prioritarias, de entre las familias recogidas en su Anexo I⁴⁷⁴, el art. 16 Directiva marco de aguas recoge la obligación de la Comisión de elaborar una propuesta en la que se establezca una lista de sustancias prioritarias que presenten un riesgo significativo para el medio acuático o a través de él y prevé los mecanismos para su

⁴⁷⁰SETUÁIN MENDÍA, B., "La Directiva-marco...", *cit.*, p. 26.

⁴⁷¹Así lo pone de relieve KRAMER, L., "Differentiation in EU Environmental Policy", en *European Environmental Law Review*, mayo de 2000, pp. 137-138, quien señala que la Directiva marco de aguas tendrá como consecuencia que la calidad de las aguas superficiales y subterráneas varíe considerablemente de una cuenca a otra, en función de factores políticos, económicos, ecológicos u otros y en función de la presión de los intereses creados. En su opinión, no puede esperarse que las cuencas de los ríos Rhin, Elba, Danubio, Támesis, Ebro, Tajo, Loira, Oder, Vístula u otros alcancen siempre una buena calidad del agua más o menos equivalente. En su opinión, es de esperar que los Estados ambiental o económicamente menos avanzados aseguren una calidad inferior de las aguas que el resto.

⁴⁷²Así lo pone de manifiesto MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Acotaciones...", *cit.*, en cuya opinión *"En aras de la efectividad misma de las soluciones que se asuman, es obligado abandonar cualquier intento homogeneizador a ultranza en materia de política hidráulica"* (p. 13).

⁴⁷³El art. 16.1 Directiva marco de aguas obliga al Parlamento Europeo y al Consejo a la adopción de medidas específicas -tomando como base las propuestas presentadas por la Comisión- para combatir la contaminación de las aguas causada por determinados contaminantes o grupos de contaminantes que representen un riesgo significativo para el medio acuático o a través de él, incluidos los riesgos de esa índole para las aguas utilizadas para la captación de agua potable.

⁴⁷⁴En este sentido se pronuncia la Comisión en la Exposición de Motivos de su Propuesta modificada de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, *cit.*, p. 3. *Vid.* también MUÑOZ AMOR, M. M., "Propuesta de Directiva...", *cit.*, p. 9.

determinación⁴⁷⁵. Dentro de esta lista, la Comisión establecerá también las sustancias peligrosas prioritarias⁴⁷⁶.

En febrero del año 2000 la Comisión presentó una Propuesta de Decisión por la que se establecía la lista de sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas, en la que recogía una lista de 32 sustancias o grupos de sustancias⁴⁷⁷. Mediante Decisión

⁴⁷⁵El apartado 2 del art. 16 Directiva marco de aguas contempla tres vías estratégicas opcionales para la determinación de las sustancias prioritarias:

-la evaluación de los riesgos realizada de conformidad con el Reglamento (CEE) 793/93 del Consejo (DOCE L núm. 84, de 5 de abril de 1993), la Directiva 91/414/CEE del Consejo (DOCE L núm. 230, de 19 de agosto de 1991), cuya última modificación la constituye la Directiva 98/47/CE (DOCE L núm. 191, de 7 de julio de 1998) y la Directiva 98/8/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOCE L núm. 123, de 24 de abril de 1998);

-una evaluación específica basada en los riesgos [con arreglo a la metodología del Reglamento (CEE) 793/93] centrada únicamente en la ecotoxicidad acuática y en la toxicidad humana a través del medio acuático; o bien, cuando resulte necesario para cumplir el calendario establecido,

-un procedimiento simplificado de evaluación basado en los riesgos sustentado en principios científicos y que tenga especialmente en cuenta las pruebas relativas al peligro intrínseco de la sustancia en cuestión, y en especial su ecotoxicidad acuática y su toxicidad humana a través de las vías acuáticas de exposición; las pruebas obtenidas mediante el seguimiento de una contaminación medioambiental extensa; y otros factores de pertinencia comprobada que puedan indicar la posibilidad de que exista una contaminación medioambiental extensa, tales como el volumen de producción o de utilización de la sustancia en cuestión y las modalidades de su uso.

Al elaborar su propuesta, la Comisión tendrá en cuenta las recomendaciones del Comité científico de la toxicidad, la ecotoxicidad y el medio ambiente, de los Estados miembros del Parlamento Europeo, de la Agencia Europea del Medio Ambiente, de los programas de investigación comunitarios, de las organizaciones internacionales en las que sea Parte la Comunidad, de las organizaciones empresariales europeas, incluidas las que representan a las pequeñas y medianas empresas, y de las organizaciones ecologistas europeas, así como otra información pertinente de que tenga conocimiento (art. 16.5 Directiva marco de aguas).

Con arreglo al apartado 4 del art. 16 Directiva marco de aguas, la Comisión revisará la lista de sustancias prioritarias adoptada a más tardar cuatro años después de la entrada en vigor de esta Directiva y al menos cada cuatro años a partir de esa fecha, y presentará las propuestas que correspondan.

⁴⁷⁶Para ello, la Comisión tendrá en cuenta la selección de sustancias de riesgo realizada en la legislación comunitaria relativa a sustancias peligrosas o en los acuerdos internacionales pertinentes (apartado 3 del art. 16). A la hora de determinar las sustancias peligrosas prioritarias se debe tener en cuenta el principio de cautela, en particular al determinar los efectos potencialmente negativos que se derivan del producto y al realizar la evaluación científica del riesgo (apartado 44 de la Exposición de Motivos de la Directiva marco).

⁴⁷⁷COM (2000) 47 final-2000/0035 (COD), Bruselas, 7 de febrero de 2000. La Comisión ha utilizado para la elaboración de la lista de sustancias prioritarias el tercero de los procedimientos previstos en el art. 16.2 Directiva marco de aguas. Para ello, se ha formulado el procedimiento combinado de fijación de prioridades basado en mediciones y modelos denominado COMMPS (*"combined monitoring-based and modelling-based priority setting"*), que es un método científico simplificado para fijar prioridades en función de los riesgos. *Vid.* sobre este procedimiento, COM (2000) 47 final-2000/0035 (COD), Bruselas, 7 de febrero de 2000, pp. 9 y ss. El primero de los procedimientos previstos en el art. 16.2 (la evaluación de riesgos realizada conforme al Reglamento 793/93 del Consejo y a la Directiva 91/414/CEE) se ha desecharido por no constituir base suficiente para la determinación de la lista prioritaria del medio acuático, al haberse finalizado las evaluaciones de riesgos de un número relativamente pequeño de sustancias. El segundo (las evaluaciones de riesgos específicas) se ha desecharido por no existir ningún procedimiento generalmente aceptado para realizar estas evaluaciones, por lo que su duración podría ser importante.

El Comité Económico y Social emitió dictamen favorable a esta propuesta (DOCE C núm. 268, de 19 de septiembre de 2000). También el Parlamento Europeo emitió dictamen favorable en primera lectura, con algunas enmiendas (*vid. Boletín de la Unión Europea*, núm. 5, 2001, apartado 1.4.36, pp. 51-52).

La Comisión presentó una Propuesta modificada para ajustarla a la terminología y a la redacción del texto de la Directiva finalmente aprobado. *Vid.* COM (2001) 17 final-2000/0035 (COD), Bruselas, 16 de enero de 2001. *Vid.* también la Propuesta modificada COM (2001) 317 final-2000/0035 (COD), Bruselas, 6 de junio de 2001, que tiene por objeto seleccionar las sustancias prioritarias de conformidad con el apartado 2 del art. 16

2455/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2001⁴⁷⁸, se ha aprobado la lista de sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas, incluidas las sustancias identificadas como sustancias peligrosas prioritarias. Esta lista se añade a la Directiva marco de aguas como Anexo X y sustituye a la lista de sustancias que figura en la Comunicación de la Comisión de 22 de junio de 1982⁴⁷⁹. Su aprobación desempeñará un papel crucial en la adopción de medidas específicas para combatir la contaminación de las aguas y proteger su calidad.

La principal consecuencia jurídica de la determinación de estas sustancias prioritarias es que la Comisión deberá presentar propuestas de controles para la reducción progresiva de los vertidos, emisiones y pérdidas de tales sustancias y, en particular, para la interrupción o la supresión gradual de los vertidos, emisiones y pérdidas de las sustancias peligrosas prioritarias, incluido un calendario apropiado para su realización⁴⁸⁰. Específicamente, la Comisión, en su función de impulsora del proceso normativo comunitario, deberá presentar propuestas, al menos, para los controles de emisión de fuentes puntuales y para normas de calidad medioambiental⁴⁸¹ en un plazo de dos años a partir de la inclusión de la sustancias de que se trate en la lista de sustancias prioritarias⁴⁸². Para ello, será necesario identificar todas las fuentes significativas y realizar el análisis necesario para determinar el nivel y la combinación rentables y proporcionados de los controles⁴⁸³. Sólo a partir de aquí podrán fijarse los controles más adecuados que, sin lugar a duda, deberán basarse en un enfoque combinado. Asimismo, la Comisión podrá elaborar estrategias para combatir la contaminación de las aguas causada por otros contaminantes o grupos de contaminantes, incluida toda aquella contaminación que se produzca como consecuencia de accidentes⁴⁸⁴.

Directiva marco de aguas e identificar las sustancias peligrosas prioritarias, de conformidad con el apartado 3 del art. 16 Directiva marco de aguas.

⁴⁷⁸DOCE L núm. 331, de 15 de diciembre de 2001.

⁴⁷⁹Arts. 1 y 2 Decisión 2455/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. *Vid.* también art. 16, apartado 11, Directiva marco de aguas. De acuerdo con lo establecido en el art. 22.5 Directiva marco de aguas, en el caso de que una sustancia de la lista de sustancias prioritarias adoptada con arreglo al art. 16 no esté incluida en el Anexo VIII Directiva marco de aguas (este anexo recoge una lista indicativa de los principales contaminantes) o en el anexo III Directiva IPPC, ésta se añadirá a ambos anexos.

⁴⁸⁰*Vid.* apartado 6 del art. 16 Directiva marco de aguas. Dicho calendario no podrá prever un plazo superior a los veinte años desde la adopción de dichas propuestas por el Parlamento Europeo y el Consejo.

⁴⁸¹Como establece la Exposición de Motivos de la Directiva marco de aguas, "Deben establecerse en la legislación comunitaria, a modo de requisitos mínimos, normas comunes de calidad medioambiental y valores límite de emisión para determinados grupos o familias de contaminantes. Han de quedar garantizadas las disposiciones relativas a la adopción de dichas normas a nivel comunitario" (apartado 42). Téngase en cuenta también el apartado 7 del art. 16 Directiva marco de aguas, que prevé la presentación por parte de la Comisión de propuestas relativas a las normas de calidad aplicables a las concentraciones de sustancias prioritarias en las aguas superficiales, los sedimentos o la biota.

⁴⁸²Art. 16, apartado 8, Directiva marco de aguas.

⁴⁸³*Vid.* apartado 43 de la Exposición de Motivos de la Directiva marco de aguas. Debe destacarse esta referencia a la rentabilidad y proporcionalidad como criterio para decidir las medidas a adoptar para lograr el objetivo de eliminación progresiva de los vertidos, recogida ya por la Comisión en la Exposición de Motivos de su Propuesta modificada de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, *cit.*: "La decisión de hasta dónde llegar en el objetivo de eliminar una sustancia determinada se basaría, por lo tanto, en la evaluación de si los costes de lograr reducciones adicionales de la sustancia son proporcionales a las reducciones que se consigan" (p. 4).

⁴⁸⁴Apartado 9 del art. 16 Directiva marco de aguas.

En todo caso, serán el Parlamento Europeo y el Consejo los que deberán llegar a un acuerdo sobre las medidas específicas que deban adoptarse contra la contaminación del agua por esas sustancias. No obstante, por lo que respecta a las sustancias incluidas en la primera lista de sustancias prioritarias, a falta de acuerdo a nivel comunitario seis años después de la entrada en vigor de la presente Directiva, los Estados miembros establecerán normas de calidad medioambiental relativas a esas sustancias para todas las aguas superficiales afectadas por los vertidos de dichas sustancias, así como controles en las principales fuentes de dichos vertidos, basados, entre otras cosas, en la toma en consideración de todas las opciones técnicas de reducción. Por lo que respecta a las sustancias que se incluyan ulteriormente en la lista de sustancias prioritarias, a falta de acuerdo a nivel comunitario, los Estados miembros actuarán de modo análogo cinco años después de la fecha de su inclusión en la lista⁴⁸⁵. Se garantiza, de este modo, que no existirá un vacío normativo respecto al control de las sustancias prioritarias en tanto no se establezcan normas comunitarias.

Destacamos como novedad de este sistema, en relación al establecido en las Directivas 76/464/CEE y 80/68/CEE, la desaparición de la diferencia entre sustancias de la lista I y II y la aplicación global de los sistemas de valores límite de emisión para todas las sustancias que se incluyan en la listas de sustancias prioritarias, sin distinción.

c'') Las estrategias específicas para la prevención y el control de la contaminación de las aguas subterráneas

La protección de las aguas subterráneas ha suscitado en los últimos años una creciente preocupación a nivel comunitario. La especial vulnerabilidad de estas aguas, unida al aumento de la presión medioambiental sobre las mismas, tanto cualitativa como cuantitativamente, ha provocado una atención específica de las instituciones comunitarias y el planteamiento de nuevas formas de actuación, encaminadas a impedir el deterioro de su cantidad y calidad. Ya en sus Resoluciones de 25 de febrero de 1992⁴⁸⁶ y de 20 de febrero de 1995⁴⁸⁷ el Consejo había abogado por una intervención comunitaria en este ámbito y solicitado la elaboración de un programa detallado para la protección y la gestión de las aguas subterráneas que se inscribiera en un plan global de protección hidrológica, lo que ha dado lugar a la Propuesta, presentada por la Comisión, de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un programa de acción para la gestión y la protección integradas de las aguas subterráneas⁴⁸⁸.

⁴⁸⁵ *Vid.* apartado 8 del art. 16 Directiva marco de aguas.

⁴⁸⁶ DOCE C núm. 59, de 6 de marzo de 1992.

⁴⁸⁷ DOCE C núm. 49, de 28 de febrero de 1995.

⁴⁸⁸ COM (96) 315 final, 96/0181 (COD), Bruselas, 10 de julio de 1996. En este Documento la Comisión propone un programa de acción en materia de aguas subterráneas, elaborado en el contexto de una política hidrológica comunitaria global y que trata de ser compatible con la gestión basada en las cuencas fluviales, que sirva como un marco dentro del cual los Estados miembros y la Comisión elaborarán en estrecha cooperación la base de una gestión y protección sostenibles de las aguas subterráneas. El programa de acción tiene como objetivo aplicar una planificación integrada y una gestión sostenible a la protección y al uso de las aguas subterráneas para evitar una mayor contaminación, mantener la calidad del agua subterránea sin contaminar y, si es necesario, depurar el agua subterránea contaminada, al tiempo que se impide la explotación excesiva de los recursos de aguas subterráneas. Para ello, plantea cuatro líneas de actuación principales: a) la elaboración de principios comunitarios, de uso a escala nacional y subnacional, para una gestión y planificación integradas de la protección y explotación hidrológicas, con objeto de aplicar a largo

La Directiva marco de aguas no ha permanecido ajena a esta preocupación y se ha hecho eco de esta problemática⁴⁸⁹. Por una parte, al establecer la planificación y gestión de las aguas en el marco de la cuenca fluvial asegura la unidad del ciclo hidrológico y que el agua, independientemente de que sea superficial o subterránea, se gestione como un todo⁴⁹⁰. Por otra, para superar las limitaciones de la Directiva 80/68/CEE, que limitaba su alcance al control de los vertidos de sustancias de fuentes urbanas e industriales, y para garantizar una mejor protección de las aguas subterráneas, recoge en su art. 17 estrategias propias para la prevención y control de su contaminación. Concretamente, se prevé en este precepto la adopción por parte del Parlamento Europeo y del Consejo, previa propuesta de la Comisión, de medidas específicas para prevenir y controlar la contaminación de las aguas subterráneas que tendrán como objetivo último lograr el buen estado químico de las mismas⁴⁹¹. A falta de criterios adoptados a nivel comunitario, serán los Estados miembros quienes determinarán los criterios adecuados, a más tardar cinco años después de la fecha de entrada en vigor de esta Directiva⁴⁹².

e') La recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua como instrumento para fomentar la conservación de este recurso

Una norma con una pretensión tan amplia, como es el establecimiento de un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas y de sólidas medidas de protección ambiental de este recurso, no podía permanecer ajena a una cuestión de enorme envergadura al llevar estos postulados a la práctica, como es la referente a la valoración económica y manera de afrontar los costes derivados de las medidas previstas, para evitar que queden en simple papel mojado. Se justifica, así, la incorporación en el texto de la

plazo el enfoque usado en las cuencas fluviales a la gestión de las aguas subterráneas, para velar por la calidad y cantidad de agua subterránea; b) el respeto de las normas de preservación cuantitativa de los recursos en agua dulce, incluido un marco normativo nacional para la extracción de agua dulce; c) la creación de instrumentos de control de la contaminación del agua subterránea procedente de fuentes difusas, incluidos códigos de buenas prácticas, así como estudio de medidas a largo plazo para una mayor integración de la protección y gestión sostenibles del agua en la política agraria; y d) la creación de mecanismos de control de los vertidos y emisiones de fuentes puntuales, incluidos un marco normativo racional e incentivos para el desarrollo de procesos y procedimiento de producción no contaminantes.

⁴⁸⁹En su Comunicación *La política de aguas de la Comunidad Europea*, *cit.*, la Comisión señalaba que la adopción de la Directiva marco de aguas no sería obstáculo para la prosecución de los trabajos del programa de acción en materia de aguas subterráneas. En su Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, *cit.*, p. 7, la Comisión ponía de manifiesto cómo muchas de las recomendaciones del programa de acción en materia de aguas subterráneas se recogían en la propuesta marco en una forma jurídicamente vinculante, si bien muchos otros aspectos del programa no podían ser puestos en práctica por medio de esta Directiva, ya que se inscribían en otras medidas y ámbitos políticos de carácter menos formal.

⁴⁹⁰Ya en su Comunicación sobre *La política de aguas de la Comunidad Europea*, *cit.*, p. 14, la Comisión planteaba una nueva política comunitaria de protección y gestión de los recursos hídricos, a partir de una planificación y gestión centrada en la cuenca fluvial que integrase las aguas superficiales y subterráneas.

⁴⁹¹Estas medidas, que se incorporarán en los programas de medidas, deberán incluir los criterios para valorar el buen estado químico de las aguas subterráneas y los criterios que deban utilizarse para la determinación de las tendencias al aumento significativas o sostenidas de la contaminación, así como para la definición de los puntos de partida para las inversiones de dicha tendencia. La Comisión debe presentar su Propuesta en el plazo de los dos años siguientes a la entrada en vigor de la Directiva marco de aguas.

⁴⁹²En todo caso, se asegura que, en ausencia de criterios nacionales, los Estados miembros deberán iniciar la inversión de la tendencia en un máximo del 75% del nivel de calidad estándar establecido en la normativa comunitaria vigente aplicable a las aguas subterráneas.

Directiva de un artículo (el 9) cuyo objeto exclusivo es la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua. Este precepto, auténtico caballo de Troya durante el procedimiento de elaboración de la Directiva marco de aguas, impone a los Estados miembros tener en cuenta el principio de la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, a la vista del análisis económico efectuado con arreglo al anexo III, y en particular de conformidad con el principio de quien contamina paga. A diferencia de la propuesta originaria, no se incluye la referencia a la "recuperación total" de los costes⁴⁹³ que tantas divergencias ocasionó en el seno de algunos Estados miembros, entre los que se encuentra el nuestro, de ahí que tan pretensioso objeto se viera condenado al fracaso, tal y como ya anticipara entre nosotros el profesor MARTÍN MATEO⁴⁹⁴. Los Estados miembros únicamente deberán garantizar, a más tardar en el año 2010, el establecimiento de incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y una contribución adecuada de los diversos usos del agua a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, desglosados, al menos, en industria, hogares y agricultura, así como la inclusión en los PPHHC de información sobre estas medidas⁴⁹⁵. Se fomenta, de este modo, el recurso a los instrumentos económicos -la tarificación del agua-, de acuerdo con las tendencias recientes en la política ambiental, para impulsar el uso sostenible de los recursos hídricos y la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, lo que permitiría conseguir de forma rentable los objetivos ambientales de la Directiva⁴⁹⁶.

⁴⁹³Como pone de manifiesto SETUÁIN MENDÍA, B., "La Directiva-marco...", *cit.*, p. 27, una recuperación íntegra de los costes implicaría el recobro total de los costes a través de la exigibilidad al usuario del pago de los costes totales de explotación y mantenimiento del servicio y los equipos de inversión y de las reservas para futuras mejoras y ampliaciones.

⁴⁹⁴En la Propuesta de Directiva marco presentada por la Comisión en el año 1997, *cit.*, el art. 12 imponía a los Estados miembros garantizar "la recuperación íntegra de todos los costes de los servicios correspondientes al uso del agua, en general y por sectores económicos, desglosándolos al menos en hogares, industria y agricultura". En relación a esta previsión, MARTÍN MATEO, R., "El Derecho Ambiental...", *cit.*, ya advirtió cómo *"Estas propuestas que suponen el traslado puro y duro a la gestión del agua de los criterios de mercado, definidos en su versión anglosajona, como 'full recovery payment', son asimilables a lo más por los países del Norte de Europa, con abundantes precipitaciones y déficit de agua potabilizable, pero en el Sur, pese a las excepciones que se autorizan en relación con precios domésticos asequibles, en condiciones geográficas y climáticas especiales, su introducción produciría grandes trastornos, estimándose que para España supondrían un coste de 6 billones. Es por tanto improbable que se mantengan en el proyecto definitivo las exigencias antes expuestas"* (p. 24).

⁴⁹⁵*Vid.* apartados 1 y 2 del art. 9 Directiva marco de aguas.

⁴⁹⁶*Vid.* la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre "Política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos" [COM (2000) 477 final, Bruselas, 26 de julio de 2000]. En ella la Comisión pone de manifiesto que se propone utilizar la tarificación, aunque no como recurso exclusivo, para incitar a que se haga un uso sostenible de los recursos hídricos y para recuperar los costes del servicio del agua por sectores económicos. Pretende, en definitiva, suscitar un debate conducente a una aplicación efectiva de la Directiva marco de aguas para resolver la problemática de este recurso. La Comisión aclara los aspectos más destacados del recurso a la tarificación del agua para reforzar el uso sostenible de los recursos hídricos, presenta los argumentos por los que defiende una aplicación estricta de principios económicos y ambientales sólidos en la política de tarificación del agua y propone una serie de principios rectores que respalden la aplicación de la Directiva marco y, especialmente, su artículo sobre la tarificación del agua. El Comité Económico y Social, en el Dictamen emitido sobre esta Comunicación reconoce y apoya el principio según el cual el precio del agua debe permitir sensibilizar a los usuarios sobre el

A pesar de la inclusión de estas medidas en el art. 9, se advierte, desde diferentes perspectivas, un claro descenso en la imperatividad del precepto en relación a la propuesta originaria y una clara apuesta por la flexibilización a la hora de fijar la tarificación concreta que deba aplicarse. En primer lugar, no se impone a los Estados miembros asegurar el principio de recuperación de los costes, sino simplemente tenerlo en cuenta. En segundo lugar, los Estados miembros no incumplirán esta Directiva si deciden no garantizar incentivos para los usuarios, ni contribuciones adecuadas de los diversos usos del agua, ni incluir información sobre estas medidas en los PPHC, siempre y cuando ello no comprometa, ni los fines, ni el logro de sus objetivos y se haga pública esta decisión, así como los motivos que la justifican, en los PPHC⁴⁹⁷. Por último se les permite, a la hora de fijar los incentivos y las contribuciones adecuadas en función de los diversos usos del agua, tener en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación y las condiciones geográficas y climáticas de la región o regiones afectadas, al tiempo que no se impide la financiación de medidas preventivas o correctivas específicas con objeto de lograr los objetivos de la Directiva marco de aguas⁴⁹⁸.

d) La inserción de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento europeo y del consejo, de 23 de octubre de 2000, en el Derecho comunitario de aguas existente

La Directiva marco de aguas aportará importantes novedades al régimen jurídico de ordenación de las aguas en el seno de la Comunidad Europea y de todos los Estados miembros. Esta norma, que fija el marco común en materia de protección de las aguas para los años venideros, necesariamente va a incidir en la legislación comunitaria hasta ese momento existente, caracterizada, como ya hemos señalado, por la dispersión, incoherencia y sectorialización. Sin embargo, la Directiva marco de aguas no pretende sustituir todas las Directivas comunitarias reguladoras de la protección de las aguas o que inciden en el ámbito de su protección -aunque sí va a sustituir algunas de ellas-, sino establecer disposiciones que mejoren su coordinación y coherencia para lograr un planteamiento global, superador de la dispersión, las desarmonías y las contradicciones de las directivas y propuestas de directiva existentes en la materia. En definitiva, ha de servir para simplificar y mejorar el marco jurídico vigente. Eso sí, en todo caso, la aplicación de esta norma deberá permitir alcanzar un nivel de protección de las aguas equivalente, como mínimo, al previsto en determinadas disposiciones aún vigentes, que deben ser derogadas una vez se apliquen plenamente las correspondientes disposiciones de esta Directiva⁴⁹⁹.

Esta pretensión simplificadora y unificadora de las normas existentes en materia de protección de las aguas hace del todo indispensable la previsión de un preciso y riguroso régimen de derogaciones y disposiciones transitorias que clarifique el marco jurídico aplicable hasta que se apliquen sus disposiciones y que evite la existencia de vacíos

problema de escasez de agua. Señala, sin embargo, que debe evitarse que sólo se tengan en cuenta los aspectos puramente económicos. *Vid. Boletín de la Unión Europea*, núm. 1/2, 2001, (apartado 1.4.37, p. 81). Para un análisis de las implicaciones económicas y tributarias de la Directiva marco de aguas en el ordenamiento jurídico español *vid. GARCÍA NOVOA, C., "La Propuesta de Directiva Marco...", cit.*, pp. 31-48.

⁴⁹⁷Art. 9, apartado 4, Directiva marco de aguas.

⁴⁹⁸*Vid. apartado 1 y 3 del art. 9 Directiva marco de aguas.*

⁴⁹⁹*Vid. el Considerando 51 de la Exposición de Motivos de la Directiva marco de aguas.*

normativos en esta materia. Así, en el plazo de siete años después de la fecha de su entrada en vigor, el art. 22 Directiva marco de aguas prevé la derogación de las Directivas 75/440/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, relativa a la calidad requerida para las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en los Estados miembros, y 79/869/CEE del Consejo, de 9 de octubre de 1979, relativa a los métodos de medición y a la frecuencia de los muestreos y del análisis de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en los Estados miembros; y de la Decisión 77/795/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1977, por la que se establece un procedimiento común de intercambio de informaciones relativo a la calidad de las aguas continentales superficiales en la Comunidad⁵⁰⁰.

En el plazo de trece años después de la fecha de su entrada en vigor, prevé la derogación de las Directivas 78/659/CEE del Consejo, de 18 de julio de 1978, relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces; 79/923/CEE del Consejo, de 30 de octubre de 1979, relativa a la calidad exigida a las aguas para cría de moluscos; 80/68/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1979, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas; y 76/464/CEE del Consejo de 4 de mayo de 1976, excepto su art. 6, que quedará derogado a partir de la fecha de su entrada en vigor.

Asimismo, se prevé la aplicación de las siguientes disposiciones transitorias a la Directiva 76/464/CEE:

-la lista de sustancias prioritarias, adoptada con arreglo a la Directiva marco de aguas, mediante la Decisión 2455/2001/CE, sustituirá la lista de sustancias clasificadas en orden prioritario que figura en la Comunicación de la Comisión al Consejo de 22 de junio de 1982; y

-a efectos del art. 7 Directiva 76/464/CEE, los Estados miembros podrán aplicar los principios establecidos en la Directiva marco de aguas para determinar los problemas de contaminación y las sustancias que los ocasionan, fijar normas de calidad y adoptar medidas. Se sustituyen, de este modo, los programas de reducción de la contaminación para las sustancias de la lista II de dicha Directiva, que pasan a integrarse en el nuevo sistema establecido por la Directiva marco de aguas, en el que los programas de medidas y los PPHC jugarán un papel fundamental.

Por lo que respecta al régimen jurídico de los vertidos, lo más destacable es la incorporación, en esta Directiva, del marco del control de la contaminación causada por sustancias peligrosas establecido en las Directivas 76/464/CEE y 80/68/CEE, que quedarán derogadas en el año 2013, así como de la propuesta de Directiva relativa a la calidad ecológica del agua. Debe destacarse, sin embargo, la derogación del enfoque paralelo previsto en el art. 6 Directiva 76/464/CEE a partir del momento mismo de la entrada en vigor de la Directiva marco de aguas (22 de diciembre de 2000), en coherencia con el nuevo planteamiento combinado para el control de la contaminación por vertidos que se introduce.

La Directiva marco de aguas no afecta, en cambio, a otras directivas existentes cuya finalidad consiste en controlar una serie de fuentes específicas de sustancias contaminantes,

⁵⁰⁰DOCE L núm. 334, de 24 de diciembre de 1977.

sino que se completa con ellas. Nos referimos a las Directivas 91/271/CEE; 91/676/CEE; e IPPC⁵⁰¹. También mantienen su vigencia las Directivas adoptadas en desarrollo de la Directiva 76/464/CEE, cuyos valores límite y objetivos de calidad se considerarán valores límite de emisión y normas de calidad medioambiental a los efectos de la Directiva marco de aguas; así como las Directivas relativas a la calidad de las aguas de baño y a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano⁵⁰².

I.2.3. Balance y perspectivas de la actuación comunitaria en materia de vertidos: la consolidación progresiva de una orientación ambiental y global en la ordenación de las aguas

Como hemos visto, la normativa comunitaria en materia de vertidos ha girado y aún hoy gira, fundamentalmente, en torno a la Directiva 76/464/CEE, auténtico eje vertebrador del control de los vertidos de sustancias peligrosas en el medio acuático, y la Directiva 80/68/CEE, en materia de aguas subterráneas. Estas Directivas, con algunas salvedades ya apuntadas, continuarán aplicándose para el control de los vertidos hasta que se produzca su derogación, prevista para el 22 de diciembre del año 2013. Ha llegado el momento de valorar en sus justos términos la técnica utilizada y el éxito de la estrategia adoptada para eliminar y/o reducir la contaminación de las aguas proveniente del vertido de sustancias peligrosas (apartado I.2.3.1.). Asimismo, no podemos acabar este capítulo destinado al análisis del Derecho comunitario sin hacer algunas consideraciones en torno a los nuevos horizontes que se abren para el control de los vertidos en el contexto de la actual política ambiental comunitaria (apartado I.2.3.2.) y al impacto que para nuestro Derecho interno ha significado la actuación de la Comunidad Europea en este ámbito (apartado I.2.3.3.).

I.2.3.1. Logros y fracasos del sistema de control de los vertidos de sustancias peligrosas instaurado en el marco de las Directivas del Consejo 76/464/CEE, de 4 de mayo de 1976 y 80/68/CEE, de 17 de diciembre de 1979

⁵⁰¹En relación a la coordinación entre la Directiva IPPC y la Directiva marco de aguas, debe tenerse en cuenta lo establecido en los apartados 4 y 5 del art. 22 de esta última. Así, "Los objetivos medioambientales establecidos en el art. 4 y las normas de calidad medioambiental establecidas en el anexo IX y de conformidad con el apartado 7 del art. 16, y por los Estados miembros con arreglo al anexo V en lo que respecta a las sustancias que no figuran en la lista de sustancias prioritarias, y con arreglo al apartado 8 del art. 16 en lo que respecta a las sustancias prioritarias para las que no se han establecido normas comunitarias, se considerarán normas de calidad medioambiental a efectos de lo dispuesto en el punto 7 del art. 2 y en el art. 10 de la Directiva 96/61/CE"; y "En el caso de que una sustancia de la lista de sustancias prioritarias adoptada con arreglo al art. 16 no esté incluida en el anexo VIII de la presente Directiva o en el anexo III de la Directiva 96/61/CE, ésta se añadirá a ambos anexos".

⁵⁰²En la Comunicación *La política de aguas de la Comunidad Europea*, *cit.*, pp. 20 y ss., y en la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, *cit.*, pp. 7 y ss., la Comisión prevé que podrá proponer modificaciones para garantizar la coherencia de las Directivas 91/271/CEE y 91/676/CEE con los requisitos de control y programación de la Directiva marco de aguas y reconoce carácter autónomo a la Directiva relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano (la entonces Directiva 80/778/CEE, sustituida en la actualidad por la Directiva 98/83/CE) y a la Directiva 76/160/CEE, relativa a la calidad de las aguas de baño (aunque en relación a esta última prevé la coordinación de las medidas adoptadas por los Estados miembros para mejorar la calidad de las aguas de baño con el programa integrado de medidas inscrito en la Directiva marco de aguas). Asimismo, la Comisión reconoce que la Directiva IPPC desborda necesariamente el ámbito legislativo de la protección de las aguas, aunque tendrá un papel fundamental en el control de la contaminación de fuente puntual en su origen, guardando claramente una estrecha relación con la Directiva marco de aguas.

El ambicioso sistema diseñado por la Directiva 76/464/CEE para el control de los vertidos de sustancias peligrosas ha dejado mucho que desear en su aplicación práctica en estos 25 años de andadura. Ello nos lleva a cuestionar la conveniencia y adecuación de los métodos utilizados a la finalidad perseguida. En primer lugar, esta Directiva opta por la fijación de estándares mínimos que deben ser implementados por los Estados miembros, en lugar de por una política de encuentro coordinada a nivel comunitario. Debemos valorar hasta qué punto es conveniente, en términos de tutela ambiental, el establecimiento de normas uniformes en materia de vertidos⁵⁰³. A nuestro entender, la necesidad de armonización en este ámbito no debe equipararse a la imposición de normas uniformes para todos los Estados miembros. Antes bien, debe permitir, con un adecuado juego del principio de subsidiariedad, tener en cuenta las peculiaridades de cada país, sobre todo las de índole geográfica⁵⁰⁴. Probablemente, uno de los grandes fallos de la Directiva 76/464/CEE ha sido el enfoque regulador uniforme que adopta, obviando las diferencias geográficas existentes entre los Estados miembros y, en consecuencia, las diferentes capacidades de absorción de la contaminación y de regeneración del medio, así como otras circunstancias de índole política, social o económica. Para WESTBROOK, este esquema de regulación, estructurado alrededor de estándares mínimos, hace que la política comunitaria sea inherentemente antiambiental⁵⁰⁵. En su opinión, estos estándares mínimos no incentivan a los Estados para exigir en su actuación estándares más altos que los requeridos por otros Estados, ya que el cumplimiento con los estándares más altos es caro y pone a los ciudadanos en una situación de desventaja competitiva frente a sus vecinos⁵⁰⁶. Frente a este enfoque regulador uniforme han reaccionado las últimas medidas comunitarias, que pretenden superar los fallos de la anterior normativa⁵⁰⁷.

En segundo lugar, la Directiva 76/464/CEE y las Directivas aprobadas en desarrollo de la misma sólo acometen aspectos parciales de la ordenación de los vertidos. Existe una clara línea divisoria entre el control del vertido de sustancias peligrosas, en ellas abordado, y otros aspectos directamente conectados que quedan fuera, en otro paquete de Directivas - algunas de las cuales han suscitado importantes problemas de aplicación- cuyo objeto es, no

⁵⁰³ RIECHENBERG, K., "Perspectivas de la política...", *cit.*, pp. 184-193, analiza las dificultades legales y prácticas que se han planteado con respecto a la realización de un nivel uniforme de protección del medio ambiente en todos los Estados miembros.

⁵⁰⁴ Señala SAN MARTÍN SÁNCHEZ DE MUNIÁIN, L., *La Organización Mundial del Comercio (OMC) y la protección del Medio Ambiente. Aspectos jurídicos*, Pamplona, Universidad Pública de Navarra, 2000, que "la armonización debe permitir las ventajas de la diversidad, preservando la libertad de cada nación de explotar sus propias ventajas comparativas, y al mismo tiempo hacer posible la coordinación de las políticas para prevenir las ineficiencias del mercado que resultan de la externalización de los costos ambientales u otros fallos del mercado" (p. 145).

⁵⁰⁵ WESTBROOK, D.A., "Environmental policy in the European Community: observations on the European Environment Agency", en *Harvard Environmental Law Review*, núm. 15-1, 1991, p. 265.

⁵⁰⁶ WESTBROOK, D.A., "Environmental policy...", *cit.*, pp. 266-267.

⁵⁰⁷ REHBINDER, "Self regulation by industry", en WINTER, G., *European Environmental Law*, Darmouth, Inglaterra, 1996, p. 240, citado por NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Evolución de las técnicas de tutela ambiental en la Unión Europea", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 12, 1998, p. 73, señala tres grandes fallos del Derecho Ambiental tal y como fue concebido durante los años setenta y ochenta: el olvido de los costes individuales del control de la polución; el hecho de imposibilitar la innovación; y la consecución de su objetivo principal, que es frenar el deterioro ambiental.

ya eliminar o reducir los vertidos de sustancias contaminantes, sino proteger las aguas que los reciben, aspecto éste, sin embargo, íntimamente relacionado con el primero. Se echa a faltar en este marco regulador un tratamiento holístico de la problemática de protección de la calidad de las aguas que atienda, además, a consideraciones ecológicas, superando una visión puramente económica.

En tercer lugar, debemos señalar el fracaso del método de doble lista instaurado en esta Directiva. En buena medida, la aplicación del sistema de control de los vertidos que diseña, principalmente en lo que atañe a los vertidos de sustancias de la lista I, quedaba supeditada a una futura intervención legislativa del Consejo que, al no haberse completado, ha hecho perder a la Directiva gran parte de su eficacia protectora⁵⁰⁸. El sistema previsto para las sustancias menos peligrosas ha acabado convirtiéndose en regla general, por la paralización que ha sufrido la adopción de estándares para las sustancias de la lista negra a nivel comunitario⁵⁰⁹. A ello se une la inadecuación del enfoque paralelo, que permitía optar por la aplicación de controles de emisiones u objetivos de calidad, contrariamente a la evidencia cada vez mayor de que para conseguir un alto grado de protección es imprescindible un enfoque combinado de ambos sistemas⁵¹⁰. El conflicto entre estándares de emisión y objetivos de calidad, lejos de quedar cerrado con la aprobación de la Directiva 76/464/CEE, volvería a reaparecer años más tarde, a medida que debían examinarse las primeras

⁵⁰⁸ESTELLA DE NORIEGA, A., "Sobre el concepto de vertido y otros aspectos relacionados con dicho concepto: análisis de la Sentencia del TJCE de 29 de septiembre de 1999 (Asunto C-232/97)", en *Revista Mensual de Gestión Ambiental*, núm. 11, noviembre 1999, p. 55.

⁵⁰⁹Esta paralización se explica por varios motivos. En primer lugar, por la exigencia inicial de unanimidad en el seno del Consejo para la fijación de valores límite de emisión y objetivos de calidad, establecida en el art. 12 Directiva 76/464/CEE y que perduraría hasta la entrada en vigor del TUE, que introduce en el art. 130 S (actual 175) TCE, para la adopción de decisiones en materia ambiental, la mayoría cualificada, canalizada a través del procedimiento de cooperación. En segundo lugar, por el propio "enfoque paralelo" instaurado que produce un claro efecto distorsionador del sistema y dificulta el logro de acuerdos, tanto por lo que respecta a las sustancias a incluir como a la fijación de valores para estas sustancias. Dificultades, pues, para seleccionar las sustancias y también para encontrar el consenso político entre todos los Estados miembros. En tercer lugar, por la gestación de nuevas normas ambientales en el seno de la Comunidad Europea que van a incorporar nuevos enfoques y van a dejar atrás la filosofía que inspiró la Directiva 76/464/CEE, de establecimiento de valores límite de emisión uniformes en el ámbito comunitario.

En la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece la lista de sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas, *cit.*, p. 7, la Comisión señala entre las causas del fracaso de la Directiva 76/464/CEE las siguientes:

-La creencia de que el enfoque monocompartmental de la Directiva 76/464/CEE sería insuficiente, al menos en el caso de las grandes instalaciones, para la protección global del medio ambiente, que debería incluir también las emisiones atmosféricas y los residuos, además de otros aspectos como el uso racional de la energía.

-La introducción en la Directiva 76/464/CEE del enfoque paralelo.

-La no inclusión en la Directiva 76/464/CEE de un enfoque racional y sistemático de fijación de prioridades respecto de las sustancias para las que se contempla la adopción de medidas por parte de la Comunidad.

Si bien la Directiva IPPC solucionó el primero de los problemas, los otros dos quedarían sin resolver hasta la aprobación de la Directiva marco de aguas.

⁵¹⁰Señala ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, *cit.*, que este enfoque "distorsionó el funcionamiento del sistema impidiendo llegar a acuerdos acerca de las sustancias a incluir así como acerca de los valores, alcanzándose malos compromisos allí donde se alcanzaron hasta el extremo de que llegó a pensarse que el sistema ordinario de objetivos de calidad de las directivas de aguas superficiales en función de los usos probablemente llegaría a convertirse en un sistema más importante que el ambiciosamente diseñado por la Directiva 76/464" (p. 47).

propuestas de directivas dictadas en aplicación de la misma, con las consiguientes dificultades para su adopción⁵¹¹. Como consecuencia de estos problemas, no se han llegado a cubrir las principales fuentes de contaminación de las aguas. Además, tampoco se ha abordado adecuadamente el trascendental tema de los vertidos procedentes de fuentes difusas que, sin embargo, en estos últimos años, ha ido convirtiéndose en uno de los que requieren atención prioritaria, por los efectos adversos que está desencadenando en el medio acuático comunitario.

En cuarto lugar, no puede obviarse el masivo incumplimiento de los postulados de esta Directiva por parte de los Estados miembros, aspecto de fácil constatación a través de las numerosas Sentencias del TJCE declaratorias de incumplimiento, a las que ya nos hemos referido, y de la lectura de los Informes sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario elaborados anualmente por la Comisión⁵¹².

Por último, no podemos acabar sin referirnos a la técnica normativa utilizada. El instrumento elegido ha sido la directiva. Partiendo de que la directiva, por definición, es un instrumento normativo que "obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios" (art. 249 -ex 189- TCE), tanto en la Directiva 76/464/CEE como en las dictadas en desarrollo de la misma, aparece desdibujado este concepto. Se trata de directivas enormemente detalladas y precisas que, más que imponer únicamente obligaciones de resultado incorporan claramente obligaciones de medios⁵¹³. ¿Como calificar si no la obligación de utilizar el mecanismo de la autorización previa en aras a la consecución del objetivo de eliminación y reducción de la contaminación de sustancias de la lista I y de la lista II, respectivamente? ¿O la obligación de adoptar programas de reducción de la contaminación para las sustancias de la lista II? ¿Por qué no ampliar las posibilidades de instrumentos a utilizar siempre y cuando se consiga el resultado señalado?.

De todas formas, la problemática aplicación de la Directiva 76/464/CEE no puede ocultar el importante impulso que ha supuesto para los ordenamientos de algunos Estados miembros en la tarea de abordar la protección de las aguas frente a los vertidos. Asimismo, a pesar de

⁵¹¹JOHNSON, S. P. y CORCELLE, G., "The Environmental Policy of the European Communities", *cit.*, p. 26.

En el IV Programa de actuación comunitaria en materia de medio ambiente se ponía de manifiesto la conveniencia de examinar la utilización del enfoque paralelo: "En lo que se refiere a la contaminación del agua causada por el vertido de sustancias peligrosas en el medio acuático, existen razones para volver a estudiar las ventajas y limitaciones del denominado enfoque 'paralelo' adoptado en la Directiva 76/464/CEE (...) Los dos enfoques se adaptan de forma diferente al tratamiento del punto de origen o de las fuentes difusas de la contaminación. La Comisión estudiará la posibilidad de elaborar propuestas relativas a una política de control de la contaminación más coherente que abarque ambos tipos de fuentes de contaminación y que haga el mejor uso posible de uno de los dos enfoques paralelos" (apartado 4.2.3).

⁵¹²*Vid.*, por ejemplo, el Decimoséptimo Informe Anual sobre el Control de la Aplicación del Derecho Comunitario (1999) [COM (2000) 92 final, Bruselas, 23 de junio de 2000], pp. 75-76 del vol. I.

⁵¹³DELGADO PIQUERAS, F., "Derecho de aguas y medio ambiente. El paradigma de la protección de los humedales", *cit.*, pone de relieve cómo en materia de aguas se aprueban directivas extremadamente detalladas, "ahogando los márgenes de elección de los Estados ante la dificultad de distinguir entre resultados y medios" (pp. 62-63).

sus carencias ha revertido en una mejora de la calidad de las aguas superficiales⁵¹⁴. La Comisión, en su Comunicación sobre *La política de aguas de la Comunidad Europea*, ha hecho una valoración de la Directiva 76/464/CEE en los términos siguientes:

"(...) la Directiva ha contribuido a la mejora de la calidad de las aguas superficiales en la Comunidad, aunque es actualmente obsoleta. La elaboración de directivas derivadas para las sustancias de la lista I ha resultado ser un procedimiento lento y pesado, mientras que los programas de reducción de los Estados miembros para las sustancias de la lista II han arrojado en su mayor parte unos resultados poco satisfactorios. La Directiva ha sido asimismo objeto de críticas por no tener en cuenta la lista de sustancias potencialmente peligrosas, que no cesa de aumentar, y por no abordar los efectos tóxicos acumulativos. La propuesta de directiva relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación se hace eco de estas críticas, aunque seguirán siendo precisos controles de algún tipo para aquellas industrias que no entran en el campo de aplicación de la misma. Esta Directiva será revisada a la luz de la Directiva relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación, una vez adoptada, y en relación con la elaboración de la nueva directiva marco"⁵¹⁵.

Por lo que respecta a la Directiva 80/68/CEE, aun cuando no se han realizado informes sobre su aplicación que permitan conocer con exactitud su nivel de cumplimiento en la práctica en los diferentes Estados miembros, se ha evidenciado la existencia de algunos problemas en su incorporación, como demuestran las diferentes Sentencias del TJCE recaídas en este ámbito⁵¹⁶. Además, esta Directiva se ha revelado del todo insuficiente para acometer con éxito la problemática de la contaminación de las aguas subterráneas. La propia Comisión ha reconocido que no abordaba de manera adecuada los principales problemas a que se enfrentan las aguas subterráneas, como son la contaminación difusa y los niveles de captación de agua insostenibles⁵¹⁷. Asimismo, ha señalado que

"La política de la Comunidad en materia de aguas subterráneas ha adolecido de una falta de planificación global y de instrumentos específicos que pudieran garantizar una acción concertada en toda la Comunidad",

al tiempo que ha puesto de relieve el alcance limitado de la Directiva 80/68/CEE, centrada en el control de los vertidos de fuentes urbanas e industriales, y la ausencia de normas en materia de cantidad de aguas subterráneas y de extracción de agua dulce en la política de aguas⁵¹⁸.

⁵¹⁴Vid. el informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente *El medio ambiente en la Unión Europea 1995. Informe para la revisión del Quinto Programa de Acción sobre el Medio Ambiente*, Copenhague, Agencia Europea del Medio Ambiente, 1995, pp. 79-88.

⁵¹⁵Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *La política de aguas de la Comunidad Europea*, cit., p. 22.

⁵¹⁶Sentencias del TJCE de 17 de junio de 1987, *Comisión contra Bélgica* (asunto 1/86, Rec. 1987, p. 2797); de 17 de septiembre de 1987, *Comisión contra Países Bajos* (asunto 291/84, Rec. 1987, p. 3483); de 18 de junio de 1998, *Comisión contra República Portuguesa* (asunto C-183/97, Rec. 1998, p. I-4005); de 28 de febrero de 1991, *Comisión contra Italia* (asunto C-360/87, Rec. 1991, p. I-791); de 28 de febrero de 1991, *Comisión contra República Federal de Alemania* (Asunto C-131/88, Rec. 1991, p. I-825).

⁵¹⁷Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *La política de aguas de la Comunidad Europea*, cit., p. 24.

⁵¹⁸Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un programa de acción para la gestión y la protección integradas de las aguas subterráneas, presentada por la Comisión, cit., p. 2. ALONSO GARCÍA, E., "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. II, cit., p. 74, ya había puesto de

I.2.3.2. Nuevos horizontes para el control de los vertidos en el contexto de la actual política ambiental comunitaria

Una vez examinados los problemas suscitados por la aplicación del sistema de control de los vertidos instaurado en el marco proporcionado por las Directivas 76/464/CEE y 80/68/CEE, debemos plantearnos cómo intentan solventarse en el nuevo marco en que se desarrolla la actual política ambiental comunitaria. Indudablemente, la evolución acaecida en el Derecho comunitario de aguas ha propiciado un importante cambio de orientación en la ordenación de este recurso. Este cambio viene representado, fundamentalmente, por la Directiva IPPC y la Directiva marco de aguas, que introducen nuevas perspectivas en esta materia, sin olvidar los nuevos horizontes que las Directivas 91/271/CEE y 91/676/CEE han abierto para el control de dos problemas muy concretos, como son el vertido de aguas residuales urbanas y los vertidos procedentes de determinadas fuentes difusas. Esta nueva tendencia en la ordenación de la protección de la calidad de las aguas y en el régimen jurídico de los vertidos la podríamos resumir en cinco elementos, en torno a los cuales queremos hacer algunas reflexiones: ambientalización, integración, flexibilización y subsidiariedad, enfoque combinado en el control de la contaminación y refuerzo y mejora de la aplicación. Estos elementos, manifestación inequívoca de la constante evolución del Derecho comunitario de aguas, aportan una novedosa orientación en la ordenación europea de los vertidos, frente a la presente en las Directivas 76/464/CEE y 80/68/CEE, aún hoy vigentes en su práctica totalidad.

A. La "ambientalización": la consideración del agua como recurso natural

La nueva regulación de los vertidos viene fuertemente marcada por la consideración de las aguas como recurso natural que debe ser protegido en sí mismo, con independencia de sus repercusiones económicas o comerciales. Si las primeras regulaciones sobre los vertidos fueron destinadas, bajo una visión puramente economicista del problema, a evitar los obstáculos al libre comercio, en la actualidad, se está atendiendo a la protección de las aguas con independencia de estas conexiones económicas⁵¹⁹. Aparece en las últimas intervenciones comunitarias en este ámbito la idea de desarrollo sostenible, consolidada en el plano internacional e incorporada en la actualidad al art. 2 TCE. La meta en el control de los vertidos en la actualidad es bien diferente de la que justificara las primeras intervenciones. Así se pone de manifiesto en la Propuesta de VI Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente, que se plantea como objetivo a

relieve cómo la Comunidad no había entrado a regular el problema de la sobreexplotación de acuíferos, aunque indirectamente, a través de la protección de los humedales como hábitats, el Derecho comunitario incidía en la normativa de los Estados miembros.

⁵¹⁹ Ahora bien, como apunta AGUILAR FERNÁNDEZ, S., "El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea", *cit.*, p. 79, ello no significa que las consideraciones puramente materiales hayan desaparecido. En su opinión *"Se podría incluso argumentar que éstas han sido reforzadas debido al relanzamiento del mercado único y al encarecimiento progresivo de la política medioambiental como resultado de su mayor rigor y de la ampliación de sus objetivos"* (p. 80). Lo cierto es que no puede obviarse la estrecha relación existente entre el mercado único y la competitividad industrial y la protección del medio ambiente. *Vid.* al respecto la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo "El mercado único y el medio ambiente"* [COM (1999) 263 final, Bruselas, 8 de junio de 1999], *in toto*. *Vid.* también las reflexiones de WEALE, A. y WILLIAMS, A., "Between Economy and Ecology? The Single Market and the Integration of Environmental Policy", en JUDGE, D. (ed.), *A green dimension for the European Community*, Londres, Frank Cass, 1993, pp. 45-64.

conseguir en esta área el uso sostenible y el mantenimiento de la alta calidad de los recursos hídricos⁵²⁰, para lo cual será fundamental eliminar progresivamente los vertidos de determinadas sustancias peligrosas en las aguas comunitarias. Se evidencia, pues, utilizando palabras de DE LA MORENA Y DE LA MORENA "*cómo la concepción del agua en el Derecho comunitario ha ido pasando, desde su originaria valoración como 'mercancía negociable', a su actual consideración global como 'recurso natural', que trasciende la propia Economía hasta convertirse en el principal 'factor y soporte de vida', al mismo o parecido nivel que el aire o el suelo*"⁵²¹.

B. La integración: la instauración de un enfoque integrado en la ordenación de las aguas

Junto a la nueva perspectiva ambiental, se advierte en el Derecho comunitario regulador de la protección de las aguas una clara apuesta por la integración, frente al tratamiento sectorializado que ha venido marcando desde sus inicios la intervención comunitaria sobre este recurso y toda la política ambiental. Este nuevo enfoque integrado, que constituye una tendencia general de la política ambiental comunitaria, pretende afrontar los problemas ambientales con bases globales⁵²² y se proyecta en las novedosas regulaciones que afectan a los vertidos en el seno de la Comunidad Europea, poniéndose de manifiesto en diferentes elementos. Así, en primer lugar, no podemos dejar de señalar el desafío de la integración de la perspectiva ambiental en las demás políticas y, por lo tanto, de la integración de la protección del agua con otras políticas comunitarias. La incorporación de las consideraciones medioambientales en las demás políticas comunitarias, recogida en el art. 6 TCE "ha dejado de ser una opción para convertirse en una obligación"⁵²³. En la medida en que buena parte de los vertidos que tienen lugar en la Comunidad son de fuente difusa y tienen su origen en la agricultura, esta integración exigirá, por ejemplo, una coordinación de las políticas relativas a la calidad del agua y a la agricultura y la integración de consideraciones ambientales en esta última. De ahí que en la Propuesta de VI Programa comunitario de acción en materia de medio ambiente, la Comisión plantee como meta

⁵²⁰Concretamente, la Comisión se plantea como objetivo "*Alcanzar unos niveles de calidad del agua que no den lugar a repercusiones ni riesgos inaceptables para la salud de las personas y el medio ambiente, y hacer lo necesario para que el ritmo de explotación de los recursos hídricos sea sostenible a largo plazo*" [Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente "*Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos*" -VI Programa de medio ambiente-, *cit.*, pp. 48-49].

⁵²¹DE LA MORENA Y DE LA MORENA, J.L., "Derecho comunitario sobre el agua", en *Noticias CEE*, núm. 76, 1991, p. 96.

⁵²²Para RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., "Medio ambiente y Administración local", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 188, 2001, "*En la época actual el medio ambiente ha de mirar, no a soluciones sectoriales y cuantitativas, sino a una protección y mejora cualitativa de la calidad de vida*" (p. 188).

⁵²³Así lo pone de relieve la Comisión en su Comunicación al Consejo *Colaboración para la integración-Una estrategia para la integración del medio ambiente en las políticas de la Unión Europea* [COM (1998) 333 final, Bruselas, 27 de mayo de 1998], p. 11. Para GARCÍA MATOS, I., "*¿Existe en España una jurisprudencia protectora del ambiente?*", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 186, 2001, mediante el principio de integración se introduce "*la noción del 'Estado Ambiental' (...), que concibe al Estado como ambientalmente responsable*" (p. 126).

"integrar la Directiva marco del agua en las demás políticas relativas a la calidad del agua en cualquier nuevo desarrollo de la Política Agrícola Común y de la Política de Desarrollo Regional de la Comunidad"⁵²⁴.

En segundo lugar, la integración se pone de manifiesto en otros muchos elementos que marcan la nueva intervención comunitaria sobre los vertidos. Destacamos, por su importancia, la gestión unitaria de aguas superficiales y subterráneas, superando la regulación separada de ambas que hasta ahora se había producido, y de los aspectos cuantitativos y cualitativos de las mismas; la combinación de valores límite de emisión y objetivos de calidad ambiental para afrontar la contaminación, aspecto éste al que nos referiremos posteriormente; la aplicación global de los sistemas de valores límite de emisión a las sustancias peligrosas prioritarias, desapareciendo la anterior distinción entre sustancias de la lista I y de la lista II⁵²⁵; la existencia de una planificación integrada de la gestión de los recursos, en la que ocupan un lugar destacado las medidas de protección de las aguas frente a los vertidos; y la integración de los vertidos en el permiso ambiental integrado, para aquellas actividades que quedan sometidas al sistema instaurado por la Directiva IPPC.

C. La flexibilización y la subsidiariedad: la ampliación del margen de actuación de los Estados miembros

En los últimos años ha emergido con fuerza en la política comunitaria de medio ambiente la idea de introducir una regulación más flexible, aprovechando el juego que ofrece el principio de subsidiariedad. Se abren paso, así, las nuevas ideas de flexibilidad, desregulación y liberalización⁵²⁶. El debate sobre la subsidiariedad *"ha provocado un replanteamiento de la posición de la Unión Europea con respecto a los Estados miembros y de los instrumentos utilizados para conseguir sus objetivos"*⁵²⁷.

En efecto, por una parte, como consecuencia de esta flexibilización que se propugna, se producirá un fuerte impacto en la división de poderes entre Estados y Comunidad Europea, materializado, en aplicación del principio de subsidiariedad, en un proceso de descentralización, esto es, de devolución de competencias a los Estados miembros que, con

⁵²⁴Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente *"Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos"* -VI Programa de medio ambiente-, *cit.*, pp. 49-50.

⁵²⁵La Directiva IPPC supera, en lo que atañe a los grandes sectores de la actividad industrial a los que resulta de aplicación, la distinción que la Directiva 76/464 establece entre sustancias de la lista I y II. Al establecer una lista de sustancias peligrosas prioritarias, la Directiva marco de aguas también prevé una aplicación global de los sistemas de valores límite de emisión, frente al sistema de doble lista establecido en la Directiva 76/464/CEE. La nueva Directiva marco de aguas pretende, mediante el establecimiento de un mecanismo de priorización de sustancias peligrosas por parte de la Comisión, en función de su riesgo para el medio acuático o a través de él, superar la ineeficacia en que incurrió la Directiva 76/464/CEE. Dentro de esta lista de sustancias prioritarias habrá que identificar, a su vez, las peligrosas, para las que se persigue su interrupción o supresión gradual.

⁵²⁶*Vid. NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Evolución de las técnicas...", cit., pp. 83-86.*

⁵²⁷*NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Evolución de las técnicas...", cit., p. 87.*

anterioridad, había centralizado la Comunidad Europea⁵²⁸. De este modo, tal y como advierten BALLBÉ MALLOL y PADRÓS REIG, "*(...) los Estados adquieran un protagonismo determinante en su creación [creación del Derecho comunitario], de modo que el factor decisivo del proceso de Unión Europea será, no ya la uniformidad, sino la pluralidad de fuentes de producción normativa*"⁵²⁹. Frente a la anterior regulación centralizada, la competencia entre ordenamientos legales se abre paso en la política de protección del medio ambiente como nuevo enfoque en el proceso de armonización comunitario⁵³⁰.

En este nuevo planteamiento, como apunta la Comisión en su Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo sobre *El mercado único y el medio ambiente*,

"Es necesario encontrar un equilibrio entre la armonización a escala comunitaria que garantice la libre circulación de mercancías y el principio de subsidiariedad, que permite a los Estados miembros, en determinadas condiciones, aplicar mayores restricciones para proteger el medio ambiente"⁵³¹.

El principio de subsidiariedad debe combinarse, además, con la responsabilidad compartida, propugnada ya en el V Programa comunitario de actuación en materia de medio ambiente. De este modo,

"(...) la responsabilidad para lograr un desarrollo sostenible debe compartirse a todos los niveles y entre todos los interesados. Así pues, la Comunidad necesita promover y dejar espacio para medidas nacionales, regionales y locales. Es necesario que los gobiernos, las empresas y los ciudadanos participen plenamente"⁵³².

Por otra parte, esta flexibilización influirá decisivamente en la elección de los instrumentos reguladores. Prueba de ello es la eclosión de nuevas técnicas de protección ambiental a nivel comunitario (autorregulación, instrumentos de mercado, tarificación...), así como el cambio de técnica legislativa utilizada, con la opción cada vez mayor por directivas marco y el progresivo abandono de la fijación de valores límite de emisión uniformes. Los tradicionales instrumentos de "*command and control*", aunque sin desaparecer, van abriendo paso a la utilización de instrumentos fiscales y económicos, más flexibles, como complemento eficaz de otras herramientas. Asimismo, la Comunidad, para dar respuesta a las demandas en favor de una mayor subsidiariedad, va elaborando, en lugar de directivas

⁵²⁸LASAGABASTER HERRARTE, I., "Por una necesaria revalorización de la política medioambiental", en *Declaración de Bizkaia sobre el Derecho al Medio Ambiente*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 1999, p. 309, advierte que la política medioambiental comunitaria se pretende reestatalizar.

⁵²⁹BALLBÉ MALLOL, M. y PADRÓS REIG, C., *Estado competitivo y armonización europea*, Barcelona, Ariel, 1997, p. 135.

⁵³⁰REICH, N., "Competition between legal orders: a new paradigm of EC Law?", en *Common Market Law Review*, vol. 29, núm. 5, 1992, p. 861. Sobre la competencia entre legislaciones en la Comunidad Europea, *vid.* BALLBÉ MALLOL, M. y PADRÓS REIG, C., "Estado competitivo y armonización europea", *cit.*, en especial, pp. 133-159.

⁵³¹Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo *El mercado único y el medio ambiente*, *cit.*, p. 7.

⁵³²*El mercado único y el medio ambiente*, *cit.*, p. 3.

detalladas, directivas marco, que fijan los objetivos a conseguir, pero confieren a los Estados miembros flexibilidad para poner en práctica las medidas, según sus necesidades⁵³³.

Precisamente, ha sido en el ámbito de protección de las aguas donde las nuevas pautas ofrecidas por la subsidiariedad y la desregulación han tenido mayor influencia⁵³⁴. La nueva regulación comunitaria de los vertidos ofrece un magnífico ejemplo de cuanto acabamos de mencionar. Así se pone de manifiesto en diversos elementos. En primer lugar, una mirada atenta a los dos últimos grandes hitos normativos -la Directiva IPPC y la Directiva marco de aguas- ilustra acerca de cómo progresivamente se va abandonando la idea de uniformidad a ultranza de los valores límite de emisión para dar paso a una nueva estrategia que concede mayor margen de actuación a los Estados miembros, aunque garantizando en todo caso unos mínimos a nivel comunitario que deberán respetarse. Así, en el marco de la Directiva IPPC son los Estados miembros los que, sobre la base de la MTD, están llamados, en primer término, a determinar los valores límite de emisión, sin perjuicio de que pueda haber una acción comunitaria al respecto. La no exigencia con carácter general de una previa determinación a nivel comunitario de los valores límite de emisión para las instalaciones que recaen en su ámbito de aplicación constituye un ejemplo de una tendencia que en los últimos años se está afianzando en el Derecho comunitario ambiental. KRAMER pone de relieve cómo desde 1987 la Comunidad Europea se ha inclinado por el desplazamiento y la utilización con menor frecuencia de los estándares de emisión, a pesar de la situación de igualdad competitiva que favorecerían en el territorio comunitario. Es más, señala este autor que, en detrimento de los estándares de emisión, ha habido una fuerte tendencia en favor de los estándares de calidad ambiental, en nombre de la desregulación, la subsidiariedad y la flexibilidad⁵³⁵. En esta línea, la Directiva IPPC abre las puertas a la desregulación a nivel comunitario o, mejor dicho, a una limitación de la regulación ambiental comunitaria, ya que son los Estados miembros los que deben desarrollar los valores límite de emisión. Todo ello bajo la justificación del principio de subsidiariedad que, en la práctica, significará la sustitución de un enfoque basado en la armonización de valores límite de emisión por un enfoque basado en la armonización de procedimientos⁵³⁶.

⁵³³Vid. la Comunicación de la Comisión *El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro...*, cit., p. 17.

⁵³⁴Así lo pone de manifiesto KRAMER, L., "Differentiation in EU Environmental Policy", en *European Environmental Law Review*, mayo de 2000, p. 137.

⁵³⁵KRAMER, L., "Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea", cit., p. 96.

⁵³⁶Así lo pone de manifiesto ARNOLD, R., "The meaning of the subsidiarity principle in European environmental policy from the perspective of the German Länder", en COLLIER, U., GOLUB, J. y KREHER, A. (eds.), *Subsidiarity and Shared responsibility: New Challenges for EU Environmental Policy*, Baden-Baden, Nomos Verlag: "(...) a more quantitative and regularoty 'German approach' has given way in EU environmental policy to a more qualitative and procedural 'British approach'" (p. 96). Para LERCHE, C. y PREUBER, J., "The Bavarian perspective on the subsidiarity principle with particular reference to implications for EC environmental policy", en COLLIER, U., GOLUB, J. y KREHER, A. (eds.), "Subsidiarity and Shared responsibility: New Challenges for EU Environmental Policy", cit., p. 88, consideran que la opción por reglas procedimentales, en lugar del uso de estándares materiales, no se corresponde con los requerimientos del principio de subsidiariedad que, por el contrario, debería evitar, en la mayor medida posible, la intervención en los procedimientos administrativos de los Estados miembros.

En esta línea se sitúa también la Directiva marco de aguas⁵³⁷ que, en aplicación del principio de subsidiariedad, introduce, frente al anterior enfoque que se había venido siguiendo, mayor flexibilidad, lo que posibilitará tener en cuenta las diferentes condiciones locales. La aprobación de esta Directiva supone un cambio importante por lo que a la técnica legislativa empleada se refiere. Estamos ante una nueva norma de carácter "marco", que responde a las nuevas exigencias de simplificación legislativa y que permitirá un mayor margen de actuación de los Estados miembros.

En su Comunicación sobre *La política de aguas de la Comunidad Europea*, la Comisión ya se pronunciaba en los términos siguientes:

"Es evidente que deben aplicarse normas comunitarias comunes cuando la protección de la salud humana así lo exija o cuando se trate de contaminantes especialmente peligrosos o persistentes. No obstante, la política de aguas de la Comunidad debe ser lo suficientemente flexible para evitar la imposición de requisitos inapropiados o de un rigor innecesario por meros motivos de 'armonización'. Esta flexibilidad garantizaría asimismo la posibilidad de tomar medidas adaptadas a los problemas específicos de una región (como la eutrofización, la acidificación o la propensión a la sequía). Las condiciones ambientales de la Comunidad son muy diversas y la política comunitaria debe tener presente este hecho"⁵³⁸.

Tras la aprobación de la Directiva marco de aguas se tiene en mayor consideración la diversidad de situaciones dentro de la Comunidad. Los programas de medidas que deben adoptarse en el ámbito de cada demarcación hidrográfica en aras a hacer efectivo el objetivo del buen estado de las aguas que la Directiva se plantea como meta, serán, sin duda, un instrumento fundamental para acomodar las medidas a adoptar a las peculiaridades propias de cada zona.

En segundo lugar, la Directiva marco de aguas abre nuevas posibilidades para el control de los vertidos. Frente a la imposición de la técnica de autorización administrativa previa, tanto en la Directiva 76/464/CEE, como en la Directiva 80/68/CEE, abre el camino a obligaciones de resultado, sin perjuicio de que continúen exigiéndose determinados medios, como una determinada organización administrativa o la elaboración de determinados planes. En efecto, el objetivo fundamental es el buen estado de todas las aguas superficiales, subterráneas y costeras en el año 2015 y para ello los Estados miembros podrán aplicar las medidas necesarias para reducir, interrumpir o suprimir gradualmente la contaminación procedente del vertido de sustancias prioritarias. Pero, y esto es lo verdaderamente importante, no se impone una única medida a tal efecto. Los Estados, en los programas de medidas que deberán aprobar, podrán optar, para controlar los vertidos, por una reglamentación previa, una autorización o un registro basado en normas generales de carácter vinculante e introducir, además, otras medidas que consideren necesarias para el logro de los objetivos marcados (por ejemplo, instrumentos económicos, acuerdos negociados...). Este nuevo sistema se acerca más al establecimiento de obligaciones de

⁵³⁷Ya en la Propuesta presentada por la Comisión en el año 1997, se ponía de relieve la intención de basar la política de aguas sobre nuevos principios y, en particular, sobre la perspectiva más flexible que se ha adoptado en el control y prevención integrados de la contaminación, en lugar de en la fijación de valores límite de emisión obligatorios (*vid. el memorándum explicativo de la Comisión*).

⁵³⁸*La política de aguas de la Comunidad Europea, cit.*, p. 7.

resultado, aproximándose a la naturaleza primigenia de la Directiva, tal y como aparece definida en el TCE. Estas consideraciones no pueden ocultar, sin embargo, las intensas consecuencias organizativas que la Directiva marco de aguas tendrá para los Estados miembros. Prueba de ello es la imposición de la cuenca hidrográfica como criterio de gestión. De este modo, aunque de acuerdo con el principio de autonomía institucional⁵³⁹, los Estados miembros tienen amplia libertad para decidir los mecanismos organizativos y procedimentales a través de los cuales aplicarán el Derecho comunitario, este principio se ha debilitado considerablemente⁵⁴⁰ y la autonomía organizativa resulta en ocasiones, "*más aparente que real*"⁵⁴¹. La Directiva marco de aguas constituye un buen ejemplo de cómo este principio puede ser modulado, llegando a predeterminar las estructuras administrativas de los Estados miembros.

Estos nuevos planteamientos no dejan, sin embargo, de suscitar algunos recelos. KRAMER se inquieta ante la transferencia de la responsabilidad a los Estados para fijar los estándares ambientales, en la medida en que no supondrá un avance conducente a la fijación de criterios estrictos. Antes bien, en su opinión, puede convertirse en una continua presión sobre los reguladores locales, regionales y nacionales para que no fijen estándares demasiado estrictos⁵⁴². Asimismo, la mayor flexibilidad que introduce la Directiva marco de aguas podría conducir a que la calidad de las aguas, tanto superficiales como subterráneas, varíe considerablemente de una cuenca a otra, en función de las circunstancias políticas, económicas, ambientales o de otro orden⁵⁴³ y de la presión de los intereses creados. Sin embargo, no creemos que esta flexibilización, esta diversidad, deban valorarse

⁵³⁹El principio de autonomía institucional incluye, tal y como señala, GIL IBÁÑEZ, A., *El control y la ejecución del Derecho Comunitario. El papel de las Administraciones nacionales y europeas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998, p. 250, la libertad para decidir qué organo o institución debe ser el responsable de aplicar la normativa comunitaria en cada caso; la elección de los medios más apropiados para el control y ejecución; y la posibilidad de decidir qué reglas y procedimientos enmarcan dicho proceso.

⁵⁴⁰GALERA RODRIGO, S., *La aplicación administrativa del Derecho comunitario. Administración Mixta: tercera vía de aplicación*, Madrid, Civitas, 1998, pp. 27-30, señala que el debilitamiento del principio de autonomía institucional es consecuencia de una triple injerencia: la tendencia en las normas comunitarias a incorporar, junto a su contenido material, el dispositivo procedural que le será de aplicación; la circunstancia de que, aun cuando el Derecho comunitario no haya determinado un procedimiento específico, el procedimiento nacional en principio aplicable puede no aplicarse en su integridad, en el caso de que alguna de sus reglas altere los efectos propios de determinadas normas comunitarias (en particular, la aplicabilidad directa e inmediata); y el diseño de procedimientos novedosos desde la tradicional concepción de los Derechos administrativos nacionales, que adquieren una dimensión transnacional. Estas circunstancias llevan a esta autora a "*(...) negar la vigencia del principio de autonomía institucional: no puede predicarse la autonomía procedural cuando los procedimientos nacionales son, como regla general, de aplicación subsidiaria y, siendo aplicables, lo son de forma fragmentaria*" (p. 31).

⁵⁴¹GIL IBÁÑEZ, A., "El control y la ejecución del Derecho Comunitario. El papel de las Administraciones nacionales y europeas", *cit.*, p. 251.

⁵⁴²KRAMER, "Focus on European Environmental Law", *cit.*, p. 36. Por su parte, NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Evolución de las técnicas...", *cit.*, señala que "*Esta pauta de actuación prescinde de lo que había sido una de las grandes virtudes de la legislación comunitaria: la fijación de un nivel de protección relativamente homogéneo en los distintos Estados miembros (aun con los incumplimientos existentes), y se adentra por un camino de inciertos resultados ya que la armonización de procedimientos puede ser más beneficiosa para la libre circulación de mercancías pero difícilmente es preferible en términos de tutela ambiental*" (p. 89).

⁵⁴³En este sentido se pronuncia KRAMER, L., "Differentiation...", *cit.*, pp. 137-138, quien advierte, además, que es de esperar que los países ambiental o económicamente menos avanzados aseguren un nivel de calidad de las aguas inferior a los otros, con el riesgo de ampliar la división Norte-Sur, Este-Oeste.

negativamente, por cuanto el Derecho comunitario asegura, en todo caso, un mínimo suficiente para garantizar un alto nivel de protección en caso de que los Estados no actúen. Así, la Directiva IPPC, a falta de valores límite de emisión comunitarios definidos en su aplicación y en tanto no se aprueben, cuando sean necesarios, declara los valores límite de emisión de contaminantes a las aguas fijados en aplicación de la Directiva 76/464/CEE y Directivas de desarrollo como valores mínimos que no podrán sobrepasarse, lo cual garantiza un mínimo de homogeneidad⁵⁴⁴. Asimismo, la Directiva marco de aguas, aunque no procede al establecimiento de unos valores límite de emisión y unas normas de calidad uniformes para todos los Estados miembros, sí establece las normas que servirán de referencia a los Estados miembros en el momento de concretar las disposiciones a las que deberán ajustarse sus vertidos y que actuarán como requisitos mínimos, sin perjuicio de que puedan adoptarse a nivel comunitario nuevas iniciativas. En nuestra opinión, lo que sería inviable sería una regulación exclusivamente en el nivel nacional, por las importantes implicaciones que lleva aparejadas la problemática de los vertidos en orden a la integración europea. Pero, a partir del respeto a unos mínimos fijados a nivel comunitario⁵⁴⁵, consideramos plenamente viable que puedan existir diferencias entre los Estados miembros⁵⁴⁶. Estas diferencias pueden tener efectos positivos en la medida en que estimulen la competencia entre modelos y generen innovación, modernización y nuevas respuestas a la problemática de los vertidos⁵⁴⁷.

D. El enfoque combinado de valores límite de emisión y objetivos de calidad ambiental

Las nuevas normas comunitarias aprobadas en materia de vertidos suponen el triunfo del enfoque combinado de valores límite de emisión y objetivos de calidad ambiental para el control de la contaminación procedente de determinadas sustancias⁵⁴⁸. Este cambio de óptica ha estado motivado por la constatación de que la utilización separada y no coordinada de estos dos sistemas podía producir efectos "adversos" y conducir a situaciones paradójicas⁵⁴⁹. Tanto la Directiva IPPC como la Directiva marco de aguas incorporan este nuevo enfoque -ya utilizado con anterioridad en la Directiva 91/271/CEE- que,

⁵⁴⁴VALENCIA MARTÍN, G., "El régimen jurídico...", *cit.*, p. 144.

⁵⁴⁵En este mismo sentido se pronuncian BALLBÉ MALLOL, M. y PADRÓS REIG, C., "Estado competitivo y armonización europea", *cit.*, que puntualizan que "(...) un recto entendimiento del nuevo proceso de armonización no permite concluir que la armonización centralizada clásica deba ser radicalmente eliminada. Ese sistema armonizador, limitado al establecimiento de unos estándares mínimos o requisitos esenciales, es aún necesario para evitar una competencia excesiva y destructiva entre las normas de los diferentes Estados miembros, o una 'carrera a la baja', que podría comportar una reducción de las garantías mínimas de calidad, protección de la salud y seguridad" (p. 140).

⁵⁴⁶Como pone de manifiesto KRAMER, L., "Differentiation...", *cit.*: "This continent needs both differentiation and integration of environmental rules, at a high level of protection" (p. 140). Sobre el concepto de integración *vid.* FAURE, M.G., "The Harmonization, Codification and Integration of Environmental Law: A Search for Definitions", en *European Environmental Law Review*, junio de 2000, pp. 177-178 y 181.

⁵⁴⁷*Vid.* KRAMER, L., "Differentiation...", *cit.*, p. 140.

⁵⁴⁸Señala DOPPELHAMMER, M., "More Difficult than Finding...", *cit.*, p. 204, que el enfoque combinado es requerido por el principio de precaución, recogido en el art. 174 (ex 130R) TCE.

⁵⁴⁹Sobre los efectos negativos de la utilización del enfoque paralelo y las ventajas del planteamiento combinado en el control de la contaminación, *vid. infra* el capítulo V, apartado V.1, de la tercera parte de este trabajo.

indudablemente, introduce nuevas perspectivas en el control de los vertidos, superando las distorsiones provocadas por el tan discutido, en términos de tutela ambiental, "enfoque paralelo". Este nuevo sistema de fijación de los estándares de contaminación, que utiliza complementariamente los controles de las emisiones y los objetivos de calidad ambiental, aportará importantes ventajas para la protección de la calidad de las aguas frente a la contaminación originada por los vertidos.

E. El refuerzo y la mejora de la aplicación: un tema prioritario

Uno de los principales problemas del Derecho comunitario de aguas y del Derecho ambiental en general es su constante incumplimiento por parte de los Estados miembros⁵⁵⁰. Indudablemente, uno de los principales retos a que debe hacer frente la Comunidad Europea en materia de vertidos no es tanto la elaboración de normas adecuadas para su control en aras de la protección de la calidad de las aguas -ya existentes-, como su aplicación efectiva⁵⁵¹. Tal y como pone de relieve la Comisión en su Comunicación *El mercado único y el medio ambiente*

⁵⁵⁰En el Decimoséptimo Informe Anual sobre el Control de la Aplicación del Derecho Comunitario (1999), *cit.*, la Comisión afirma que "El control de la aplicación de la legislación comunitaria relativa a la calidad del agua sigue siendo objeto de una importante actividad por parte de la Comisión, constituyendo alrededor de un cuarto de los procedimientos de infracción existentes en materia medioambiental, así como de numerosas denuncias y peticiones. Esta situación se debe a la importancia cuantitativa y cualitativa de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario que incumben a los Estados miembros en la materia y también a la creciente sensibilidad del ciudadano hacia las cuestiones de protección de la calidad del agua" (p. 73). JORDAN, A., "European Community...", *cit.*, pp. 13-14, señala cómo el Derecho comunitario de aguas, además de ser uno de los más caros de llevar a la práctica, es uno de los más difíciles de implementar por parte de los Estados miembros.

⁵⁵¹En una Resolución de mayo de 1992 sobre la aplicación y puesta en marcha por los Estados miembros de la legislación sobre medio ambiente (DOCE C núm. 125, de 18 de mayo de 1992), el Parlamento Europeo señala como causas generales del incumplimiento del Derecho comunitario ambiental las siguientes: a) causas que tienen su origen en el propio Derecho comunitario (por ejemplo la imprecisión de algunas normas y su carácter técnico); b) causas debidas al funcionamiento de las instituciones comunitarias (escasez de personal, débiles medios de sanción...); c) causas de orden económico (voluntad de favores a la industria nacional, de primar lo económico sobre lo ambiental...); d) causas sociológicas (falta de conciencia ecológica); e) causas administrativas y políticas en los Estados miembros (descentralización, faltas de inspección, legislaciones anticuadas...); y f) causas judiciales.

La Comisión, en su Comunicación *La Aplicación del Derecho Comunitario de Medio Ambiente*, *cit.*, señala que las propias características del Derecho comunitario de medio ambiente permiten explicar por qué la ejecución y el control del Derecho comunitario de medio ambiente son complejos y a menudo insatisfactorios: "Se deben principalmente a la complejidad jurídica y técnica de la materia, que provoca muchos problemas de interpretación y aplicación técnica y plantea dificultades de coordinación entre las distintas autoridades nacionales implicadas en las fases de incorporación al ordenamiento interno, aplicación práctica y cumplimiento" (p. 6). Asimismo, señala la Comisión cómo "Dentro de los Estados miembros, tanto unitarios como federales, la competencia en relación con la aplicación práctica y el control del cumplimiento del Derecho comunitario de medio ambiente suele estar compartida o atribuida a distintas esferas de la administración pública. Esta descentralización del proceso de ejecución añade complejidad a la aplicación de la política comunitaria de medio ambiente y, por tanto, es preciso establecer una coordinación en el interior de la 'cadena reglamentaria' para conseguir una ejecución correcta y plena. Por otra parte, la complejidad de las funciones de inspección y control, que incluyen la supervisión de muchos casos concretos, requiere personal suficiente, convenientemente cualificado y con los recursos adecuados, situación que no se da siempre en todos los Estados miembros" (p. 7).

En general, sobre los problemas de aplicación del Derecho comunitario ambiental, *vid.* HUGLO, J.G., *L'application par les Etats membres des normes communautaires en matière d'environnement*, en *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, núm. 3, 1994, pp. 451-464; MEIER REITZES, J., "The inconsistent implementation of the Environmental Laws of the European Community", en *Environment in Europe: The*

"La inaplicación de las directivas en las que se fijan normas mínimas no sólo pone en peligro el objetivo medioambiental general, sino que además puede hacer que se falsee la competencia y afectar al comercio entre los Estados miembros"⁵⁵².

Si bien es cierto que los mecanismos diseñados a nivel comunitario para el control de los vertidos -principalmente, sobre la base de la Directiva marco de aguas- pueden ser la base para aportar en el futuro soluciones a los problemas de la calidad del agua padecidos en el territorio de la Comunidad Europea, no es menos cierto que su puesta en práctica debe ser la máxima prioridad. Así lo evidencia la Comisión en su Propuesta de VI Programa comunitario de actuación en materia de medio ambiente, que plantea como objetivo, en los próximos años, su plena aplicación⁵⁵³.

Sin una aplicación efectiva y sin una voluntad política adecuada, las medidas de protección ambiental más innovadoras y progresistas pueden quedar en papel mojado. Por lo tanto, el primer paso para mejorar la calidad de las aguas debe ser la plena aplicación de las normas ya adoptadas. Para ello, será necesaria una labor decidida y un compromiso firme de todos los Estados miembros para evitar que se repitan situaciones de incumplimiento masivo por parte de los Estados miembros⁵⁵⁴, como las producidas, por ejemplo, en relación a las Directivas 76/464/CEE y 91/676/CEE. De ello depende la credibilidad de toda la política medioambiental comunitaria⁵⁵⁵ y, por lo tanto, también de la intervención comunitaria en materia de protección de la calidad de las aguas.

En todo caso, la mejora de la aplicación pasa, entre otras cosas⁵⁵⁶, por la mejora de la calidad de la legislación; el aumento de la transparencia y la participación; el refuerzo de la cooperación a nivel comunitario y de los Estados miembros; una aplicación más amplia de los instrumentos de gestión medioambiental voluntaria; el seguimiento y la evaluación de las repercusiones de la legislación; la integración de la financiación comunitaria en la ejecución de la legislación comunitaria de medio ambiente; la mejora de la inspección, a

Implementation Challenge, Environmental Summer Workshop, 4-9 de julio de 1994, Florencia, Instituto Universitario Europeo; y REHBINDER, E., "L'implementazione di fatto delle direttive ambientali della Comunità Europea: carenze e rimedi", *Sudti parlamentari e di politica costituzionale*, núm. 87, 1990, pp. 19-25. En particular, por lo que respecta a la aplicación del Derecho comunitario ambiental en España *vid.* MARTÍNEZ ARAGÓN, J., "Aplicación del derecho medioambiental en España: el papel de vigilancia y control de las Comunidades Europeas", en *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*, D-20, 1993, pp. 193-253 y CAMPINS ERITJA, M., "La aplicación del Derecho Comunitario ambiental en España", en *Noticias de la Unión europea*, núm. 205, 2002, pp. 9-27.

⁵⁵²El mercado único y el medio ambiente, *cit.*, p. 4.

⁵⁵³"Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos" -VI Programa de medio ambiente-, *cit.*, p. 49.

⁵⁵⁴MACRORY, R., "The enforcement of Community environmental law: some critical issues", en *Common Market Law Review*, vol. 29, núm. 2, 1992, p. 368, señala que la aplicación del Derecho comunitario ambiental requiere una voluntad política interna por parte de los Estados miembros de aplicar las normas comunitarias, una participación dinámica de los ciudadanos y de las organizaciones no gubernamentales y un activo reconocimiento por los Tribunales nacionales y las autoridades de su propio papel, consistente en dar efecto a las obligaciones comunitarias.

⁵⁵⁵*Vid.* Comunicación de la Comisión *El medio ambiente en Europa: Hacia dónde encauzar el futuro. Evaluación global del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible: 'Hacia un desarrollo sostenible'*, *cit.*, p. 73.

⁵⁵⁶*Vid.* la Comunicación de la Comisión *Aplicación del Derecho Comunitario de Medio Ambiente*, *cit.*, y la Resolución del Consejo de 7 de octubre de 1997 sobre la redacción, aplicación y cumplimiento del Derecho comunitario en materia de medio ambiente (DOCE C núm. 321, de 22 de octubre de 1997).

partir de los criterios mínimos fijados⁵⁵⁷, cuyo objeto último es reducir las grandes disparidades existentes en las tareas de inspección entre los Estados miembros; y la mejora en el acceso a la justicia con vistas a impulsar la aplicación y el control del Derecho comunitario de medio ambiente.

I.2.3.3. El decisivo impacto del Derecho comunitario regulador de los vertidos en España: la renovación sustancial del ordenamiento jurídico español

Como consecuencia de las exigencias derivadas del principio de primacía del Derecho comunitario la intervención de la Comunidad Europea en materia de vertidos ha condicionado enormemente los ordenamientos de los Estados miembros. No cabe duda que la regulación de los vertidos acometida en el seno de la Comunidad ha ejercido y aún hoy continúa ejerciendo una influencia decisiva sobre las regulaciones nacionales⁵⁵⁸. A pesar de sus deficiencias, el Derecho comunitario en materia de vertidos se ha manifestado, una vez más, por lo que respecta al ordenamiento jurídico español, como el principal motor de renovación y progreso. Si comparamos la regulación de los vertidos existente con anterioridad a nuestra adhesión a la Comunidad Europea con la actual, comprobaremos que el cambio ha sido cualitativo. Nuestro país se ha visto obligado a incorporar una veintena de Directivas en materia de aguas y ha debido adecuarse aceleradamente a los estándares más rígidos y a las nuevas técnicas que provienen de Europa. El camino no ha estado exento de dificultades, algunas de las cuales aún hoy perduran, pero lo cierto es que ha posibilitado, tanto la adopción de nuevas normas en este ámbito, como modificaciones de algunas ya existentes, en el proceso de adaptación al acervo comunitario, produciéndose, de este modo, una renovación sustancial del marco jurídico regulador de la intervención administrativa sobre los vertidos⁵⁵⁹.

⁵⁵⁷*Vid.* la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre criterios mínimos de las inspecciones medioambientales en los Estados miembros, de 4 de abril de 2001 (DOCE L núm. 118, de 27 de abril de 2001).

⁵⁵⁸AGUILAR FERNÁNDEZ, S., "El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea", *cit.*, p. 260, advierte cómo la influencia de la política ambiental comunitaria ha sido mayor en aquellos países en los que, como en España, la protección del medio ambiente no era un asunto prioritario, que en aquellos otros en los que constituyía un elemento fundamental.

⁵⁵⁹Advierte AGUILAR FERNÁNDEZ, S., "El reto del medio ambiente. Conflictos e intereses en la política medioambiental europea", *cit.*, cómo nuestro país se encuentra obligado "*a aplicar una política básicamente determinada por las preocupaciones y problemas ecológicos de los estados miembros del centro y norte de Europa, en cuyo desarrollo sólo ha comenzado a participar recientemente*" (pp. 100-101). También CAMPINS ERITJA, M., "La aplicación...", *cit.*, ha puesto de relieve que "*en el contexto del proceso decisivo comunitario, los países del sur no se han caracterizado por su iniciativa en la adopción de actuaciones ambientales. Además, en muy pocas ocasiones han estado en condiciones de imponer medidas acordes con sus intereses regionales frente los países del norte, mucho más proclives a la adopción de reglamentaciones que garanticen una alta protección ambiental según los estándares que rigen a nivel nacional*" , lo que ha supuesto que "*la política comunitaria ambiental haya sido promovida y sostenida por Estados cuyas políticas ambientales se encontraban ya suficientemente consolidadas en el orden interno y que, gozando de un alto grado de protección ambiental, centraron entonces su interés en evitar que el establecimiento de un menor grado de protección ambiental a nivel comunitario resultara en desventajas competitivas para sus economías nacionales*" (p. 27).

El incumplimiento generalizado por parte de los Estados miembros -del cual España constituye un buen ejemplo⁵⁶⁰- de muchas de las Directivas comunitarias reguladoras de los vertidos, no puede ocultar los beneficiosos efectos de las mismas para una protección eficaz de las aguas. Por una parte, se trata de normas que fijan ambiciosos objetivos de tutela ambiental, en particular por lo que respecta al establecimiento de compromisos concretos a cuyo cumplimiento quedan vinculados los Estados miembros -por ejemplo, el de tratamiento de las aguas residuales urbanas antes de su vertido al medio acuático, en diferentes plazos temporales en función del tipo de aglomeración urbana que llegan al año 2005, o el de consecución de un buen estado de las aguas en el horizonte temporal del año 2015-. Por otra, son normas que introducen un conjunto de técnicas e instrumentos de intervención administrativa que ofrecen nuevas perspectivas para el control de los vertidos. La prevención y el control integrados de la contaminación, la tarificación del agua, la planificación, los códigos de buenas prácticas agrarias... son todos ellos instrumentos que podrán revertir en un futuro en una mejora significativa de la calidad de las aguas de la Comunidad Europea.

La cierto es que en España el peso de las normas comunitarias reguladoras de los vertidos se ha dejado sentir. Por una parte, la influencia del Derecho comunitario ya se advertía en algunos preceptos de la propia LA, y ha estado muy presente en las normas que se han adoptado en desarrollo de la misma. Así, por ejemplo, en el RDPH, aprobado en 1986 que, además, fue reformado posteriormente para su adecuación al Derecho comunitario por lo que respecta a la regulación de los vertidos en aguas subterráneas y en diferentes Órdenes ministeriales, a través de las cuales se fijan las normas de emisión, los objetivos de calidad y los métodos de medición de referencia relativos a determinadas sustancias peligrosas contenidas en los vertidos de aguas residuales. Por otra, no pueden obviarse las consecuencias inmediatas de la implementación de la Directiva 91/271/CE en nuestro país, que ha tenido una importancia fundamental para la regulación de los vertidos indirectos y que ha incidido en las competencias de las Administraciones locales en este ámbito⁵⁶¹, además de redundar en el aumento del número de instalaciones de depuración, en aras a someter las aguas residuales urbanas a un tratamiento previo antes de su vertido al medio acuático. O de la Directiva 91/676/CEE que, a pesar de los problemas de aplicación que ha suscitado y que han dado lugar ya a algunas sentencias condenatorias contra nuestro país, ha originado la aprobación de gran número de normas, tanto estatales como autonómicas, mediante las cuales se ha regulado la contaminación difusa de las aguas producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias, se han designado las zonas vulnerables y se han aprobado los códigos de buenas prácticas agrarias. El principal reto, sin embargo, lo plantean en la actualidad las Directivas IPPC y la Directiva marco de aguas.

⁵⁶⁰Véanse las Sentencias condenatorias de incumplimiento contra España dictadas por el TJCE en materia de vertidos de sustancias peligrosas, nitratos y aguas de baño. *Vid. Sentencias de 25 de noviembre de 1998, Comisión contra España* (asunto C-214/96, Rec. 1998, p. I-7661); de 13 de abril de 2000, *Comisión contra España* (asunto C-274/98, Rec. 2000, p. I-2823); de 1 de octubre de 1998, *Comisión contra España* (asunto C-71/97, Rec. 1998, p. I-5991); y de 12 de febrero de 1998, *Comisión contra España* (asunto C-92/1996, Rec. 1998, p. 505).

⁵⁶¹*Vid. infra* capítulo II, apartado II.2.3.3, de la segunda parte de este trabajo y el capítulo IV, apartado IV.2.1.2, epígrafe A.b), de la tercera parte de este trabajo.

La Directiva IPPC supone un avance significativo en la evolución del Derecho comunitario ambiental, ya que supera el tradicional enfoque sectorial y sesgado sobre los diferentes elementos configuradores del medio ambiente, introduciendo un elemento de racionalidad⁵⁶², con las evidentes ventajas que ello puede conllevar a la hora de afrontar la prevención y el control de la contaminación. Sin embargo, esta valoración, a todas luces positiva, del nuevo enfoque no puede ocultar las dificultades que su implementación va a llevar en la práctica. En efecto, la traslación de este novedoso esquema al sistema jurídico de los Estados miembros, y nos referimos, en especial, al caso español, no será un camino fácil y, seguramente, encontrará muchas trabas hasta conseguir lograr un exitoso fin. Entre ellas, la tradicional sectorialización con que se ha afrontado la intervención administrativa para la protección del medio ambiente y la articulación de los diferentes niveles competenciales -estatal, autonómico y local- que convergen en la protección ambiental, tanto desde la vertiente normativa como de la de gestión. Prueba de ello es el retraso con que se ha acometido la transposición de esta Directiva y que ha provocado ya una sentencia condenatoria de incumplimiento del TJCE⁵⁶³. A esta problemática nos referiremos más adelante⁵⁶⁴. Baste, por el momento, con su apunte. Por otra parte, al margen de estos problemas que puedan plantearse en el momento de transposición e implementación de la Directiva IPPC, el nuevo enfoque supone un reto importante para la industria, que deberá hacer un esfuerzo considerable para adaptarse a los nuevos postulados, como garantía de su competitividad⁵⁶⁵.

Por su parte, la Directiva marco de aguas -que deberá ser transpuesta en los ordenamientos jurídicos internos a más tardar el 22 de diciembre de 2003-, va a constituir un punto de referencia ineludible en la regulación de las aguas en los Estados miembros en los años venideros. Novedades de tanta envergadura como las incorporadas en esta Directiva (la gestión por cuencas fluviales, la planificación hidrológica, el enfoque combinado, el objetivo mínimo del buen estado de las aguas...), necesariamente van a provocar cambios significativos en los ordenamientos internos, en algunos casos, obligando incluso a la modificación de las estructuras administrativas existentes, como derivación de la instauración de la cuenca hidrográfica como criterio de gestión⁵⁶⁶. La diversidad de condiciones geográficas, sociales, económicas..., así como el diferente grado de concienciación en torno a la problemática ambiental llevan a intuir que el camino a recorrer no estará exento de obstáculos. La instauración de un marco común para la gestión de los recursos hídricos en todos Estados miembros, siendo tan diferentes las condiciones que presenta este recurso en cada uno de ellos, deberá conjugarse adecuadamente con el juego

⁵⁶²VALENCIA MARTÍN, G., "El régimen jurídico...", *cit.*, p. 152.

⁵⁶³Sentencia de 7 de marzo de 2002, *Comisión contra España* (asunto C-29/01, aún no publicada en el Repertorio Oficial). Sobre la transposición de la Directiva IPPC en el ordenamiento jurídico español, *vid. infra* el capítulo IX de la segunda parte de este trabajo *in totum*.

⁵⁶⁴*Vid. infra* capítulo IX, apartado IX.2, de la segunda parte de este trabajo.

⁵⁶⁵En este sentido, MARTÍN MATEO, R., "Manual de Derecho Ambiental", *cit.*, p. 188.

⁵⁶⁶Esta cuestión suscitó la discrepancia del Comité de Regiones. En su Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la política de aguas de la Comunidad Europea, *cit.*, además de mostrarse contrario a una gestión de los recursos hídricos a nivel europeo, llamaba la atención de la Comisión sobre el hecho de que mediante directivas no se podía decidir la estructura administrativa de los distintos países (apartados 27 y 29).

del principio de subsidiariedad, que deberá permitir tomar en consideración las peculiaridades de cada país. De lo contrario, la Directiva marco de aguas, de tan ambiciosas pretensiones, correrá el riesgo de convertirse en una norma de incumplimiento generalizado, como ha venido sucediendo con muchas de las Directivas en materias de aguas, como, por ejemplo, las reguladoras de los vertidos de sustancias peligrosas y, entre ellas, especialmente la Directiva 76/464/CEE⁵⁶⁷.

Por lo que respecta a España, nuestro país juega con ventaja. Algunas de las primicias de la Directiva marco de aguas en el ámbito comunitario, gozan ya de larga tradición en nuestro Estado. La adopción del criterio de la cuenca hidrográfica como espacio adecuado para la gestión de los recursos hídricos y la planificación hidrológica no constituyen una novedad. Es más, fácilmente puede intuirse que aquí el modelo español ha servido de inspiración al comunitario⁵⁶⁸. Sin embargo, la práctica de los últimos años ha demostrado las dificultades para el funcionamiento correcto de este sistema, en particular, por lo que respecta a la planificación hidrológica, lo que hace adivinar el surgimiento de nuevas dificultades cuando deban incorporarse los postulados de la Directiva marco de aguas, máxime si tenemos en cuenta la integración de las aguas costeras, la introducción de las demarcaciones hidrográficas internacionales y el planteamiento de nuevas exigencias en torno a la protección de la calidad de las aguas, lo que, sin duda, sí que constituye una auténtica novedad para nuestro país que, inevitablemente, habrá de provocar algunos ajustes ordinamentales⁵⁶⁹. Y si ya se auguran algunas dificultades en países como el nuestro, con una tradición cercana a los nuevos postulados de la Directiva marco de aguas, fácilmente puede intuirse que las dificultades aún serán mayores en aquellos Estados ajenos a esta tradición⁵⁷⁰. En todo caso, para una materialización positiva de los postulados de esta Directiva en las regulaciones de los Estados miembros va a ser decisivo, no sólo el papel a desempeñar por la Comisión⁵⁷¹, ciertamente importante para la consecución de los objetivos propuestos, sino también el de los propios Estados miembros. Para ello, será fundamental una firme voluntad de los mismos, así como la cooperación y coordinación, tanto de los Estados entre sí, como con las instancias comunitarias⁵⁷².

⁵⁶⁷*Vid.* al respecto las interesantes reflexiones de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Desarrollo sostenible...", *cit.*, p. 31.

⁵⁶⁸Así lo pone de relieve DELGADO PIQUERAS, F., "La protección ambiental de las aguas continentales", en ORTEGA ÁLVAREZ, L. (dir.), *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Valladolid, Lex Nova, 1998, p. 157.

⁵⁶⁹No es éste el momento de analizar con detalle las repercusiones de la Directiva marco de aguas en el ordenamiento jurídico español. Es ésta una cuestión que iremos analizando detenidamente, a medida que avance el desarrollo de este trabajo y nos adentremos, en particular, en temas como la planificación hidrológica, los estándares de contaminación...

⁵⁷⁰Tal y como advierte MUÑOZ AMOR, M. M., "Propuesta de Directiva...", *cit.*, "no deja de parecer complicado y quizás a corto plazo inalcanzable, el pretender instaurar en la Comunidad un sistema que en nuestro país, con una larga tradición en la gestión administrativa de las aguas, no ha terminado de 'cuajar' hasta hace bien poco" (p. 11).

⁵⁷¹Para desempeñar esta tarea, la Comisión estará asistida por un Comité creado a tal fin, regulado por un Reglamento interno aprobado por él mismo (art. 21 Directiva marco de aguas).

⁵⁷²*Vid.* SETUÁIN MENDÍA, B., "La Directiva-marco...", *cit.*, p. 29.

En definitiva, como sucede casi siempre, el éxito de estas Directivas y de las medidas en ellas incorporadas dependerá de la voluntad, no sólo de la propia Comunidad Europea, llamada a jugar un papel muy importante, sino también de los Estados miembros en el momento de su implementación y aplicación efectiva. Si su utilización ayudará a reducir de manera efectiva la contaminación del medio acuático comunitario es algo que sólo el tiempo dirá.