

APUNTES SOBRE EL TRATAMIENTO SUPRANACIONAL DE LA CALIDAD HIDRICA: LA NORMATIVA COMUNITARIA EUROPEA RELACIONADA CON EL SANEAMIENTO DE LAS AGUAS RESIDUALES

DRA. BEATRIZ SETUÁIN MENDÍA

*Profesora Asociada de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza (España)*

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO: *La salvaguardia de los valores ambientales es un signo de nuestro tiempo. La globalización de la problemática y la inclusión del saneamiento en este ámbito de consideraciones.* II. LA CONSIDERACIÓN INTERNACIONAL DEL SANEAMIENTO. *Las previsiones generales sobre el medio ambiente y el elemento agua como marco de la misma.* 1. *La existencia indubitada de un auténtico derecho ambiental internacional.* 2. *Las previsiones sobre el agua como aplicación particularizada de lo anterior. Su consideración como marco último en el que situar las preocupaciones en torno al saneamiento.* III. LA CONSTRUCCIÓN DE LA ESFERA A CONSIDERAR: *Previsiones relacionadas con el saneamiento en el Derecho comunitario europeo.* 1. *En general: la existencia de una importante política comunitaria ambiental en la que se inscribe el saneamiento.* 2. *En particular: La normativa sobre calidad de las aguas como referente inmediato del tratamiento comunitario del saneamiento. Especial consideración de los textos a él relativos.* A. *Los textos tuteladores de la calidad del agua. Clasificación por su contenido: la insuficiencia del enfoque paralelo exige la adopción de un enfoque combinado.* B. *La necesidad de prestar atención individualizada a las normas que inciden directamente sobre el saneamiento: Directivas hídricas sobre aguas residuales.* a. *La Directiva 76/464, de 4 de mayo, sobre contaminación por vertido de determinadas sustancias peligrosas en el medio acuático.* b. *La Directiva 91/271, de 21 de mayo, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas.* a'. *Contenido: su alcance material, determinaciones generales y previsiones especiales.* b'. *La necesidad de superar la difícil terminología del sistema diseñado por esta Directiva ante la previsible dificultad de su trasposición a nuestra esfera interna: remisión.* c. *Las Directivas 86/278, de 12 de junio, de protección del medio ambiente frente a la utilización de los lodos de depuradora en agricultura, y 91/676, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura: breve esbozo.* d. *La última manifestación al respecto: la Directiva 2000/60, de 23 de octubre, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas y su incidencia sobre el saneamiento.* a'. *Síntesis de sus planteamientos más significativos. En particular, las previsiones relativas a la calidad del agua.* b'. *La ausencia en la Directiva-marco de regulaciones específicas sobre el saneamiento no impide su aplicación al mismo: su natural encaje en las previsiones comunes sobre protección cualitativa del agua.* C. *La incidencia de otras normas de derecho derivado que, sin contenido exclusiva o propiamente hídrico, influyen en la regulación del saneamiento.* a. *La Directiva 96/61, de 24 de septiembre, sobre prevención y control integrado de la contaminación.* b. *La Directiva 85/337, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada por la 97/11, de 3 de marzo.* c. *La Directiva 93/38, de 14 de junio, sobre coordinación de los procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones.* d. *La Directiva 90/313, de 7 de junio, sobre derecho de acceso a la información en materia ambiental.*

I. PLANTEAMIENTO: LA SALVAGUARDIA DE LOS VALORES AMBIENTALES ES UN SIGNO DE NUESTRO TIEMPO. LA GLOBALIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA Y LA INCLUSIÓN DEL SANEAMIENTO EN ESTE ÁMBITO DE CONSIDERACIONES

No descubrimos nada nuevo si afirmamos que, como regla general, la preocupación por la protección del medio ambiente y la búsqueda de soluciones para frenar las agresiones que soportan continuamente los elementos que lo integran¹ viene siendo, de un tiempo a esta parte, uno de los discursos recurrentes en cualquier proclama política, social y jurídica que se precie. En efecto, los avisos acerca de la gravedad de los ataques de que viene siendo objeto el medio y las terribles consecuencias que para la vida humana pueden tener aquellos (formulados desde muy diversas procedencias, respondiendo a distintas orientaciones², y deri-

vados de una pluralidad de razones³), han logrado activar las alarmas sociales, facilitando consecuentemente la formación de una conciencia colectiva y generalizada acerca de la importancia de los valores ecológicos. Conciencia que, dado que las normas son fruto de su época y reflejan el pensamiento, intereses e inquietudes de la sociedad y el tiempo en que se promulgan, va a tener también su trasunto en el plano jurídico, integrándose de este modo dentro de los textos normativos actuales. De hecho, ciñéndonos al ámbito español, y en lo que puede considerarse como un gesto sin precedentes, la Constitución de 27 de diciembre de 1978 –norma suprema de este ordenamiento– recoge en su articulado, y como uno de los principios rectores de la política social y económica, el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado (artículo 45).

Pero no ha sido solamente en la esfera doméstica en la que la traducción jurídica de la necesidad de salvaguardar los valores ambientales se ha hecho notar. Al contrario, el reconocimiento universal de la situación ante la que nos encontramos no podía por menos que conllevar una plasmación escrita de tal dimensión. Así, no es en absoluto ocasional la existencia de textos con destinatario global que, bien vinculantes jurídicamente, bien con un valor meramente declarativo, se encargan de reflejar la problemática anteriormente expuesta y de constatar nuevamente su dimensión mundial. Textos que, además, y como elemento característico, han supuesto la piedra de toque para que los Estados, individualizadamente considerados, y a su reflejo, tomasen cartas en el asunto mediante la aprobación de normas internas en tal sentido⁴.

¹ Elementos en absoluto pacíficos. De hecho, y en relación con el concepto genérico de medio ambiente, existe una interpretación distinta sobre la extensión de su contenido por cada autor que ha abordado su estudio, sin que nosotros tratemos de reproducirlas. Sería inútil, y mucho más si tenemos en cuenta que esta labor ha sido llevada a cabo precedentemente (*vid.*, sobre todo, la sistematización de J. Domper Ferrando, *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, Editorial Cívitas, Madrid, 1992, págs. 58-81 del vol. I) y que, además, la propia subjetividad e inconcreción del término impide encontrar una solución unívoca y definitiva. Simplemente, reténgase –y en este punto seguimos L. Ortega Álvarez, “El concepto de medio ambiente”, en la obra dirigida por el mismo autor, *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2000, 2ª edición, pág. 49–, que, en un esquema muy sencillo, pueden reconducirse a tres líneas-fuerza las opiniones doctrinales acerca de dicho contenido y que, en todas ellas, por su carácter acumulativo, se encuentra comprendida el agua: medio ambiente con un contenido esencialmente natural (comprensivo de los recursos naturales, la fauna y la flora); medio ambiente extendido, además, a la vertiente social (que incluiría conceptos como el bienestar, la calidad de vida y el desarrollo de la personalidad), y medio ambiente integrante también de elementos de la ordenación del territorio y las infraestructuras (hábitat urbano, transportes, monumentos...).

² Porque si algo caracteriza la temática medioambiental, es la prácticamente infinita pluralidad de ángulos desde la que puede ser analizada: económico, sociológico, político, técnico, jurídico... Así lo ha repetido hasta la saciedad la doctrina científica (por todos, T.R. Fernández Rodríguez, *El medio ambiente urbano y las vecindades industriales*, IEAL, Madrid, 1973, págs. 20-22), y así lo reconoció también tempranamente el Tribunal Constitucional Español en su Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, que en su Fundamento Jurídico Quinto alude expre-

samente al “carácter complejo y multidisciplinario que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente, que hacen que estas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico”. Ángulos que, además, no se excluyen entre sí, sino que, por el contrario, se interrelacionan, y cuya estimación conjunta posibilita un conocimiento mucho más completo de los complejos intereses en juego. Lógicamente, también somos conscientes de lo utópico de intentar comprender todas estas panorámicas, contentándonos con la jurídica.

³ Una síntesis de las mismas en R. Martín Mateo, “Bases y características del Derecho ambiental comunitario”, *Noticias de la Unión Europea* 153, 1997, págs. 7-8.

⁴ No parece ser de esta opinión M.A. Arroyo Gómez, quien, en un trabajo publicado en el momento temporal álgido de las preocupaciones globales acerca del medio

Pues bien: es en este movimiento global en pro de la conservación y tutela ambiental en el que hay que encuadrar la contemplación de las previsiones existentes en relación con el saneamiento de las aguas residuales, entendiendo por este último todo el conjunto de actividades a que deben ser sometidas aquellas con el fin de eliminar en lo posible, y antes de proceder a su devolución a los cauces públicos, su carga contaminante. Vertiente que, en un principio, pudiera parecer sorprendente, porque, ¿qué pueden tener de supranacional el alcantarillado, o la conducción de las aguas residuales por sistemas colectores, o el tratamiento de las mismas en estaciones depuradoras; cuestiones todas ellas que, en lo que se aprecia a simple vista, se sitúan de modo muy localizado sobre el terreno y con una dimensión, como mucho, intermunicipal? Pero vertiente en la que, si somos capaces de adoptar una perspectiva más extensa, habremos de convenir. En efecto, que las actividades integrantes del saneamiento presentan una orientación ambiental está fuera de toda duda: es la protección del nivel cualitativo del medio hídrico el motivo que inspira su realización. Y que, además, están íntimamente relacionadas con uno de los recursos naturales (el agua) que integran el concepto complejo de "medio ambiente", tampoco plantea discrepancias. Pues bien. Aceptada la certidumbre de estas dos presencias, es simple cuestión de ampliar el enfoque inicial y adoptar los planteamientos globales expresados con anterioridad: si el saneamiento enlaza mediante este doble vínculo con las preocupaciones ambientales existentes a nivel universal, es lógico concluir que no obsta su inmediata dimensión local para estimarlo incluido plenamente en el ámbito de consideraciones generales en torno al cual estamos re-

flexionando⁵. Quiere ello decir que todas las afirmaciones generales hasta ahora formuladas y por formular pueden ser aplicadas individualizadamente a esta materia, así como han de entenderse relacionadas también con ella las consideraciones que, limitadas ya al plano normativo, van a reflejarse seguidamente.

II. LA CONSIDERACIÓN INTERNACIONAL DEL SANEAMIENTO. LAS PREVISIONES GENERALES SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL ELEMENTO AGUA COMO MARCO DE LA MISMA

A la vista del planteamiento que acaba de formularse no pueden haber ya, pues, dudas acerca del evidente carácter universal de la preocupación por la protección del medio ambiente. Como se ha afirmado, no es esta una cuestión ceñida en exclusiva al ámbito más inmediato, como si tal fuese el único espacio en el que la misma se hubiese planteado. Antes al contrario. Si bien es cierto que los síntomas iniciales de la degradación ambiental se perciben a pequeña escala –cada uno de nosotros podemos comprobar la existencia de agresiones producidas contra los recursos naturales mediante la observación, sobre todo, de nuestro entorno inmediato⁶–, y en este sentido pueden considerarse como problemas de carácter meramente interno, no es menos veraz que el acoso permanente de las inquietudes sobre estas cuestiones y su desarrollo ha sido, en gran medida, reflejo de los avisos formulados desde foros e instancias *internacionales* y de la demostración por los mismos de que, dada la materia ante la que nos encontramos –fundamentada en recursos y sistemas naturales cambiantes y absolutamente imbricados (principio de interdependencia ecológica⁷ o cadenas conexas de problemas ambientales⁸)– la aséptica indivi-

ambiente, se muestra partidario de priorizar la aprobación de políticas nacionales en la materia como etapa previa a la instauración de una auténtica política internacional informada por unos principios de universal aceptación. *Vid.* "Elementos de una política del medio ambiente", *Documentación Administrativa* 145, 1972. Sin negar que, en efecto, tanto en ese momento como en la actualidad se hace precisa la estructuración a nivel estatal de un línea de actividades con el fin proteccionista que el entorno natural requiere, no puede obviarse tampoco, sin embargo, el hecho constatado de que precisamente la conciencia ambiental interna ha nacido a impulso de las actuaciones a nivel internacional. Son dos dimensiones de un hecho único interrelacionadas de modo inescindible.

⁵ Como muy bien sintetiza como reflexión general R. Martín Mateo, "los problemas ambientales son universales aunque las causas tengan origen local, por lo que justamente se ha aludido a la globalización de los bienes comunes". *Vid. Tratado de Derecho ambiental*, Editorial Trivium, Madrid, 1991, vol. I, págs. 203-204.

⁶ *Vid.*, en este sentido, J. Juste Ruiz, *Derecho internacional del medio ambiente*, Editorial Mc Graw-Hill, Madrid, 1999, pág. 9.

⁷ *Vid.* M.A. Arroyo Gómez, "Elementos de una política del medio ambiente", *op. cit.* pág. 82.

⁸ *Vid.* L. Ortega Alvarez, "El concepto de medio ambiente", *op. cit.*, pág. 51.

dualización de situaciones es, sencillamente, imposible⁹. Planteamiento globalizador o principio de globalidad ambiental que se ha intentado mantener, asimismo, en las previsiones contenidas en instrumentos de extensión supranacional y fuerza vinculante diversa que se han fijado para poner freno a los excesos que se vienen cometiendo e intentar corregir, en la medida de lo posible, sus efectos dañinos.

Se hace obligado, por tanto, hacer un repaso somero a aquellos. No se trata, como es lógico, de realizar una enunciación de todos los instrumentos –sobre todo los de carácter convencional– que en relación con la protección del medio ambiente en general y con la tutela de los recursos hídricos en particular existen a nivel mundial. Y mucho menos si tenemos en cuenta que, de acuerdo con recientes estimaciones, se sitúan en torno a novecientos los Tratados internacionales (tanto bilaterales como multilaterales) que tienen al medio ambiente como objeto propio¹⁰. Lo que intenta-

mos, simplemente, y es importante que quede claro, es plantear una rápida visión con carácter eminentemente sintético de las distintas actuaciones, fundamentalmente normativas, que con aquel fin se han llevado a cabo. Y ello con la exclusiva intención de poder detectar o enmarcar en las mismas las posibles previsiones existentes sobre el saneamiento.

1. La existencia indubitada de un auténtico derecho ambiental internacional

Esta última mención a la existencia de *actuaciones normativas internacionales* que pueden resultarnos de interés debe situarnos, por fuerza, ante la afirmación de la *existencia de un auténtico derecho ambiental internacional*. Afirmación esta que, pese a la normalidad con que hoy es formulada, no ha sido ni mucho menos pacífica en todo tiempo, al no verse seguida inicialmente la indiscusión de la preocupación ambiental universal por la aceptación de la existencia de una vertiente jurídica de la misma, plasmada en el reconocimiento de un ordenamiento propio caracterizado por disponer de criterios homogéneos y de reglas jurídicas constantes.

En efecto, las propias novedades tanto de la materia en juego como del interés jurídico por la misma parecían dificultar el cumplimiento de tal requisito adicional, obligando, y ante la falta de elementos propios, a conformar un derecho de síntesis alimentado por los componentes característicos de otras ramas jurídicas ya consolidadas. Sin embargo, y pese a esos obstáculos, en la actualidad la consideración particularizada de aquel derecho ambiental internacional ha logrado situarse fuera de toda duda¹¹, tanto por la labor llevada a cabo por la

⁹ Como afirma R. Martín Mateo, “la protección de los elementos es materia que frecuentemente rebasa los límites territoriales en que se ejerce la jurisdicción de un Estado –y lo mismo podría afirmarse de una Comunidad Autónoma o un Municipio–, bien por transmitirse la contaminación a otros Estado soberanos, bien por trascender esta a sistemas no sometidos a ninguna soberanía específica, como es el caso de los mares internacionales o de la estratosfera”. *Vid. Tratado de Derecho ambiental, op. cit.*, vol. I, pág. 203. (La cursiva es nuestra). Esta dimensión universal, sin embargo –y sería una visión de la cuestión desde la otra cara de la moneda– no es óbice para que la solución a los problemas ambientales pueda –y deba– provenir de la realización, junto con grandes políticas con fines fundamentalmente diseñadores, de actividades concretas a escala local, dado la interrelación entre todos los elementos ambientales. Como dice L. Ortega Alvarez, “se debe actuar en la escala político-administrativa más adecuada, aunque el problema sea general”. *Vid. “El concepto de medio ambiente”, op. cit.* pág. 51.

¹⁰ Para un conocimiento de los mismos, si bien limitados al ámbito español, nos remitimos al trabajo de R. Ortega Domínguez e I. Rodríguez Muñoz, *Tratados internacionales sobre Medio Ambiente suscritos por España*, Editorial del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, Madrid, 1993. Más brevemente, de los mismos autores, “Tratados internacionales sobre Medio Ambiente suscritos por España”, *Revista de Derecho Ambiental* 12, 1994. Ha de hacerse notar que el aumento de este tipo de instrumentos ha sido espectacular en estos últimos años. En efecto, según cifras aportadas por A. Ch. Kiss, en 1981 eran en torno a trescientos los Tratados multilaterales existentes en la materia. Diecisiete años después, la cifra se ha triplicado. *Vid. “L'état du droit de l'environnement en 1981: problèmes et solutions”, Journal de Droit International* 3, 1981.

¹¹ Aunque tampoco puede dejar de mencionarse que la voluntad en el plano teórico no ha eliminado las dificultades del plano práctico. Un ejemplo: el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya tiene en su organización interna una Cámara especial dedicada al medio ambiente, lo que supone que, cuando menos en principio, se reconoce la existencia de un derecho específico en la materia. Sin embargo, esta es una manifestación más bien simbólica, dada la eficacia limitada del Tribunal, supeditada a la decisión de los Estados de acudir a la misma; decisión, por cierto, nunca tomada en lo que se refiere a la Cámara indicada. *Vid.*, en este sentido B. Setuáin Mendiá, “Crónica sobre el curso ‘Problemas actuales del Derecho ambiental’”, *Revista de Administración Pública* 144, 1997, pág. 440.

doctrina identificando una serie de principios propios y específicos de la misma como por la flexibilización del rígido principio de soberanía territorial, derivada esta última de la aprobación de un *corpus* normativo nuevo que "por vía de acuerdos, contratos y convenios suministra una base legal suficiente para imponer sobre la comunidad internacional una auténtica disciplina ambiental¹²". *Corpus* al que, además, hay que adicionar asimismo los instrumentos de carácter programático o meramente declarativo –Recomendaciones, Resoluciones, Declaraciones, Estrategias– surgidos de la celebración de Conferencias Internacionales a distinto nivel que, pese a tal naturaleza, presentan una gran importancia para el desenvolvimiento eficaz de aquel primero, en tanto que posibilitan, por su reiteración, el surgimiento de auténticas reglas consuetudinarias vinculantes que suelen inspirar los derechos internos. De hecho, muchas han sido las manifestaciones de estas normas no vinculantes o de *soft law*, siendo quizás las más significativas la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972¹³ y los instrumentos resultantes de la III Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992¹⁴, resultando ambos, y

cada uno en su tiempo, esenciales para la formación y, sobre todo, para el desarrollo constructivo de una auténtica política ecológica internacional.

Sin embargo, quizás sea más interesante detenerse en los textos caracterizados por disponer de valor jurídico y carácter imperativo. En otras palabras: el llamado, por contraposición con el anterior, *hard law*. El instrumento formal a través del cual estos textos imperativos suelen manifestarse habitualmente es el Tratado internacional, bien de carácter bilateral, bien multilateral, y con un ámbito de actuación más o menos amplio, siendo preferible la extensión universal y apareciendo, asimismo, como regla general de los mismos cuando presentan contenido ambiental, un marcado carácter sectorial, por centrarse en la manifestación de la problemática ambiental y en la búsqueda de soluciones en un ámbito concreto de actuación: aguas continentales, aguas marítimas, atmósfera, etc. Sin embargo, en los últimos tiempos es detectable una tendencia amplificadora de estos instrumentos, derivada del deseo de vincular a un número mayor de sujetos y de establecer unos mínimos comunes en la materia¹⁵.

Son, por tanto, los instrumentos convencionales en los que, con una mayor habitualidad, se suelen contener normas ambientales inter-

¹² Vid. R. Martín Mateo, *Tratado de Derecho ambiental*, op. cit., vol. I, pág. 210.

¹³ Calificada como principal "caja de resonancia de las primigenias preocupaciones medioambientales" (R. Martín Mateo, "La calidad de vida como valor jurídico", *Revista de Administración Pública* 117, 1988, pág. 54) y "punto de partida del Derecho internacional del medio ambiente" (J. Juste Ruiz, *Derecho internacional del medio ambiente*, op. cit., pág. 64), por su clarividencia a la hora de identificar los principales problemas que afectan al entorno físico y los criterios aplicables para un correcto tratamiento de los mismos. Sobre la misma, y además de las referencias que a ella contienen la mayoría de las obras generales sobre Derecho internacional, véanse los trabajos de V.R. Vázquez de Prada, "La Conferencia de Estocolmo sobre el medio ambiente", *Revista de Administración Pública* 68, 1972, y de A. Marín López, "La contaminación del medio ambiente y la Conferencia de Estocolmo", *Anuario del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional* 1973, vol 4.

¹⁴ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (un comentario sobre la misma en G. Corcelle, "20 ans après Stokholm: la Conférence des Nations Unies de Rio de Janeiro sur l'environnement et de développement: point de départ ou aboutissement?", *Revue du Marché Commun et de l'Union Europeene* 365, 1993), Programa o Agenda 21, Convenios marco sobre la Modificación del Clima de 9 de mayo 1992 y sobre la Diversidad

Biológica de 5 de junio de 1992, "Principios para un consenso mundial sobre la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo" (sobre los mismos, véase J.A. Moreno Molina, *La protección ambiental de los bosques*, Editorial Marcial Pons, Madrid, 1998). Todos estos textos pueden consultarse conjuntamente en la publicación preparada por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes español *Río 92*, Dirección General de Política Ambiental, Madrid, 1993, 2 vols. Asimismo, con carácter más extenso, E.U. Petersmann, *International and European Trade and Environmental Law after the Uruguay Round*, Kluwer Law International, Londres, 1995. También con este fin es recomendable el *Código de Legislación Ambiental*, obra preparada por E. Alonso García y M. Riaño Pombo, Editorial del Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1994.

¹⁵ Tendencia que, además, se ha visto acompañada de una flexibilización de la tradicional rigidez que conllevaba la utilización de este tipo de instrumentos convencionales, y que puede consistir, por ejemplo, en la atribución proporcional de responsabilidades en función de la situación o grado de desarrollo de cada parte contratante o, también, en el fraccionamiento temporal del establecimiento efectivo de compromisos vinculantes para los Estados, perfilándose *ab initio*, una mera estructura de actuación (Convenio-marco).

nacionales jurídicamente vinculantes. Sin embargo, no por esa asiduidad debemos olvidar que, junto con ellos, existen también manifestaciones de las mismas sustentadas en dos de los soportes clásicos de las fuentes del Derecho internacional general: la costumbre y los principios generales, a los que hay que sumar las decisiones jurisprudenciales de los Tribunales internacionales y los estudios doctrinales como medios auxiliares para la determinación de aquellas¹⁶. Piénsese, si no, en aspectos de tan obligado cumplimiento e indiscutido valor de norma como la cooperación interestatal para la protección del medio ambiente a nivel mundial, o la prohibición del daño transfronterizo y la responsabilidad por los daños ambientales, hoy plenamente consagrados en el ámbito internacional y cuyo origen detectable se encuentra en aquellos instrumentos clásicos.

En fin, y por concluir. Si visto lo anterior se nos pidiese que extrajésemos alguna conclusión, esta habría de ser la afirmación indubitada de la existencia de una pluralidad de textos, de intensidad jurídica variable e incluidos en instrumentos diversos, como reflejo en el plano escrito de la preocupación internacional por la protección del medio ambiente. Textos que, además, y como acaba de decirse, tienen trascendencia en el plano jurídico, configurando, por la concurrencia reiterada de unos criterios homogéneos y de unas reglas jurídicas constantes que reflejan la existencia de un acervo jurídico colectivo, un auténtico Derecho internacional del medio ambiente. Estos criterios y estas reglas han sido sistematizadas por la doctrina más cualificada¹⁷ y por los pronunciamientos jurisprudenciales que a lo largo de estos últimos años ha formulado, sobre todo, el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya¹⁸. Y de acuerdo con ellos, constituyen obligaciones jurídicamente exigibles –y, por tanto, son auténticas disposiciones jurídicas generales englobadas en un ordenamiento internacional ambiental plenamente individualizable– los

principios de *obligatoriedad de protección del medio ambiente, vigilancia frente al posible daño ambiental transfronterizo, responsabilidad por causación de daños ambientales, prevención, cautela o precaución*¹⁹, y *participación ciudadana*. Con un alcance más parcial, en el sentido de que su identificación como regla global imperativa de trascendencia universal no está clara, no podemos olvidar la mención al principio “quien contamina, paga”. Todos ellos, repetimos, son principios que presentan una indudable vertiente jurídica imperativa y exigible, lo que confirma su naturaleza de auténticas reglas de derecho y, por extensión, la existencia, ahora sí, clara e incontrovertida de una rama específica e individualizable del Derecho internacional: el Derecho internacional ambiental.

2. Las previsiones sobre el agua como aplicación particularizada de lo anterior. Su consideración como marco último en el que situar las preocupaciones en torno al saneamiento

Demostrada, pues, la existencia de aquel, nuestro interés ahora reside en acotar más la cuestión y en centrarnos en el sector material en el que se encuadran las actividades de saneamiento. Sector que, lógicamente, no es otro que el relativo a las aguas continentales. Se trata, por tanto, de analizar las distintas manifestaciones que, a nivel internacional, han existido en torno a la problemática hídrica, abordada desde el viso ambiental.

A este respecto, habremos de comenzar afirmando que, muy probablemente, ha sido en este campo en el que la influencia de las últimas actuaciones medioambientales internacionales se haya hecho notar con un vigor atenuado respecto de otros sectores análogos. Y ello porque, a diferencia de lo acontecido en relación con estos últimos –en que su primigenia regulación ha sido la internacional y a su derivación ha surgido la nacional (piénsese en la atmósfera o

¹⁶ Así, J. Juste Ruiz, *Derecho internacional del medio ambiente*, op. cit., págs. 66-68.

¹⁷ Concretamente, en lo que hemos consultado, J. Juste Ruiz, *ibidem* y M. Prieur, *Droit del l'environnement*, Editorial Dalloz, París, 1996, 3ª edición.

¹⁸ Particularmente clarificadora, por referirse a varios de estos principios, la Sentencia de 25 de septiembre de 1997, asunto Gabčíkovo.

¹⁹ Principio que no ha de confundirse con el anterior, en tanto que este operaría en una situación en la que hay una falta de certeza científica acompañada de una situación de riesgo ambiental grave e irreversible. En estos casos, como proclama la Declaración de Río (Principio 15), “la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”.

en el ruido)–, la protección de las aguas continentales ya había sido objeto de atención en muchos Estados. Atención elemental, es cierto, y generalmente vinculada a una preocupación primordial subyacente: el aseguramiento de su disponibilidad cuantitativa. Pero atención que, por lo menos, tenía el mérito de existir.

Sin embargo, y respetando la aseveración que acaba de realizarse, no es menos cierto que la plasmación pura y exclusiva de los valores ambientales en las preocupaciones en torno a la calidad del medio hídrico, el desapego de perspectivas subordinadoras como la cuantitativa, y el incremento de la frecuencia, perfección y complejidad de las normas específicas relativas al tema, han de insertarse en la línea de globalización y concienciación universal a la que nos venimos refiriendo. Y así, por esta razón, han de ser destacadas actuaciones tales como la aprobación del *Programa Hidrológico Internacional* llevado a cabo por la UNESCO –que, pese a su carácter meramente recomendatorio, ha supuesto la puesta a disposición de la colectividad internacional de un foco de conocimiento sin precedentes a nivel universal–, la *Carta Europea del Agua* aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 6 de mayo de 1968 en Estrasburgo²⁰, el *Plan de Acción* aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Mar del Plata en 1977²¹, el propio *Programa 21*²² o *Convenio de Naciones Unidas so-*

bre el Derecho de los usos de los ríos internacionales distintos de la navegación de 11 de abril de 1997; instrumento este último que, desde el punto de vista jurídico, presenta el innegable interés de establecer referencias ambientales como “límite de los poderes de unos Estados que normalmente se postulan soberanos en sus relaciones recíprocas”, configurándose, por tanto, el concepto de medio ambiente como coto limitativo a la soberanía nacional²³.

Pues bien, es en el marco de las previsiones generales contenidas en todos estos textos en las que han de situarse, en último término, las preocupaciones concretas en torno al saneamiento de las aguas residuales. Siendo como es esta actividad un exponente claro de las preocupaciones existentes en torno a la protección cualitativa del medio hídrico y, más concretamente, un modo de proceder a la prevención y eliminación de la contaminación que recae sobre el mismo, nada obsta –al contrario, todo obliga– a situarlo en este encuadre general.

III. LA CONSTRICCIÓN DE LA ESFERA A CONSIDERAR: PREVISIONES RELACIONADAS CON EL SANEAMIENTO EN EL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

Todo lo que acaba de exponerse hasta este momento no debe perderse nunca de vista. Sin embargo, llegados a este punto, se hace necesario avanzar un paso más. Sobre todo considerando que, junto con este telón de fondo, coexiste otro *corpus* supranacional –en este caso con límites espaciales más constreñidos– que supone para los españoles una referencia más tangible y cercana: el que podríamos denominar hilo directo originario a partir del cual se han tejido de nuevo o se han modificado convenientemente las regulaciones internas en relación con la protección cualitativa del agua y, por ende, en relación con el saneamiento de las residuales²⁴. Nos estamos

²⁰ Este documento, de alcance meramente europeo, tiene unos méritos innegables que ni pueden ni deben soslayarse. Primeramente, el de su temprana aparición, justo en el inicio de la escalada internacional de preocupaciones en torno a la conservación ambiental. Y, en segundo lugar, el de dejar constancia, tras un elaborado análisis de la situación, de la situación del recurso hídrico en Europa con una certeza en la identificación de los problemas y con una innegable clarividencia en la formulación de una serie de recomendaciones para solucionarlos que, a partir de entonces, habrán de ser repetidas hasta la saciedad en los textos posteriores, bien de carácter ambiental general, bien ceñidos en exclusiva a la cuestión hidráulica.

²¹ Que, en lo que nos interesa de modo más específico, decide iniciar en 1981 el “Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental”, cuyo objetivo era facilitar, para 1990, agua potable controlada y servicios de saneamiento en las zonas urbanas y rurales que carecían de ellos; objetivo que, hay que reconocerlo, no se ha logrado en su integridad.

²² Que en su capítulo 18, y bajo la rúbrica de “Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce: aplicación de criterios integrados para su aprovechamiento, ordenación y uso” desgana los mismos, entre los que hay que destacar la protección de los recursos hídricos, la calidad del agua y los ecosistemas acuáticos y al abastecimiento de agua potable y saneamiento.

²³ *Vid.*, en este sentido, A. Embid Irujo, “La evolución del derecho de aguas y las características de la actual problemática del agua”, en la obra dirigida por el mismo autor, *El nuevo Derecho de aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Editorial Cívitas, Madrid, 1998, págs. 76-77.

²⁴ En esta realidad está de acuerdo la totalidad de la doctrina que ha estudiado el actual derecho español de aguas. Por todos, véase A. Fanlo Loras, cuando afirma que “la modernización y reforma de nuestra legislación histórica de aguas, reiteradamente reclamada por la

refiriendo, indudablemente, al Derecho comunitario europeo; Derecho que, en la actualidad, y desde el ingreso de España en las Comunidades Europeas en 1986, es fuente indiscutida de su ordenamiento jurídico.

1. En general: la existencia de una importante política comunitaria ambiental en la que se inscribe el saneamiento

La simple consideración de qué son las Comunidades Europeas y su objeto sirve para que cualquier persona pueda intuir, ya de principio, la especial adecuación que esta construcción presenta en orden a desarrollar en su seno una política sólida de protección del medio ambiente en la que, de modo necesario, se encuadrarán las ordenaciones relativas a la tutela de las aguas y las previsiones en relación con el saneamiento. Política ambiental comunitaria que, efectivamente, existe, pese a las dificultades que hubieron de superarse inicialmente para justificar actuaciones en este sentido, a la vista del silencio que el derecho originario –Tratados constitutivos de las mismas– guardaba en relación a este tipo de cuestiones. No se trata ahora de reproducir el tránsito desde esa vaciedad primera hasta el actual reconocimiento de la misma, toda vez que la doctrina ha dedicado abundantes páginas a dar cuenta

del mismo²⁵. Simplemente reténgase su indiscutida existencia hoy en día, su contemplación al más alto nivel (derecho originario), así como su trasunto práctico, tanto a través de instrumentos de valor programático –los Programas de Acción en la materia²⁶– como de auténticas normas de derecho derivado²⁷, fundamentalmente Directivas²⁸.

doctrina, no explican por sí mismas la atención prestada por la Ley de Aguas de 1985 a los aspectos ambientales de la gestión del agua, si no hubiese sido por la necesidad de acomodar la legislación española de aguas a las exigencias derivadas del Derecho comunitario" (*Vid.* "Marco jurídico para la protección de las aguas", copia dactilográfica de la Ponencia presentada en el Seminario de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, septiembre 1998, pág. 2), o, cuando más directamente, reconoce que "la legislación comunitaria ha resultado, desde la mitad de los años 70, un extraordinario revulsivo de modernización de las legislaciones nacionales, hasta el punto de que la adecuación a sus exigencias ha sido el motor de profundas reformas en los Derechos nacionales" (*Vid.* "La evolución del Derecho comunitario europeo sobre el agua", en A. Embid Irujo (Director), *El nuevo Derecho de aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Editorial Cívitas, Madrid, 1998, págs. 173-174). O igualmente A. Sánchez Blanco, quien muy acertadamente alude a la "afortunada desestabilización comunitaria de las prácticas administrativas sobre nuestro derecho de aguas" (*Vid.* "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", *Revista Española de Derecho Administrativo* 96, 1997, pág. 510).

²⁵ Así, y como síntesis bibliográfica, véanse los trabajos de E. Alonso García, *El Derecho ambiental de la Comunidad Europea*, Editorial Cívitas-Fundación Universidad-Empresa, Madrid, 1993, vol. I, capítulo II; F. López Ramón, "La política de medio ambiente de la Comunidad Europea y su incidencia en el Derecho español", en E. García de Enterría, J.D. González Campos y S. Muñoz Machado (Directores), *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, Editorial Cívitas, Madrid, 1986, vol. III, y "Caracteres del Derecho Comunitario Europeo Ambiental", *Revista de Administración Pública* 142, 1997; L. Prejo Alfonso, "Origen y desarrollo del Derecho medioambiental en el ordenamiento comunitario europeo", en el volumen colectivo *Derecho medioambiental de la Unión Europea*, Editorial Mc Graw-Hill, Madrid, 1996, pág. 48; C. Alonso García, "La política medioambiental comunitaria y el significado de la aprobación del Tratado de la Unión Europea para la misma", *Revista de Administración Pública* 140, 1996; L. Ortúzar Andechaga, "El medio ambiente en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea: aspectos jurídicos", *Noticias CEE*, 1989; y A. García Ureta, "La protección del medio ambiente a la luz del Tratado de la Unión Europea", *Revista Vasca de Administración Pública* 34, 1992.

²⁶ O documentos no normativos elaborados por las instancias comunitarias en los que quedan reflejados los objetivos que las mismas se plantean para llevar a cabo la protección del medio ambiente y las subsiguientes actuaciones necesarias para su consecución, a realizar de acuerdo con el calendario previsto en el texto, y que vienen caracterizados por su valor no imperativo ni vinculante, si bien indicativo. Estos Programas, ha de hacerse notar, y pese a presentar un carácter esencial que nadie discute, no han sido reconocidos al máximo nivel jurídico comunitario hasta la aprobación del Tratado de Maastricht de 1992, que alude a ellos en el artículo 130.S.3. En este sentido, *vid.* D. Fernández de Gatta Sánchez, "La política ambiental comunitaria en el Tratado de la Unión Europea", *Revista de Derecho Ambiental* 12, 1994, pág. 102.

²⁷ Al mencionar al Derecho derivado estamos haciendo referencia a aquel conjunto de normas que son aprobadas por las Instituciones comunitarias como derivación de la potestad normativa y de las diversas competencias que a las mismas les reconocen los Tratados originarios.

²⁸ La Directiva es un tipo de norma comunitaria que se caracteriza por imponer a los Estados miembros de las Comunidades Europeas la consecución de los objetivos previstos en la misma, pero dejando en manos de aquellos la elección de la forma y los medios a través de los cuales tal labor va a ser llevada a cabo. Esta es la razón de que la Directivas Comunitarias sean conocidas como "normas de resultado".

Sin embargo, e incidiendo en lo que acaba de apuntarse, lo que sí hay que destacar por su especial significación es el hecho de que en el interior del *corpus* normativo indicado es posible encontrar, además con una abundancia reseñable, una pluralidad de textos que se refieren directamente al recurso hídrico y a su protección cualitativa. Y, concretando aún más: van a existir decisiones a nivel comunitario, jurídicamente imperativas, y centradas en exclusiva en cuestiones relativas al saneamiento de las aguas residuales. Obviamente, el tema nos interesa, y como tal ha de ser revisado, si bien tampoco podemos olvidar que, junto con los anteriores, existen otros textos que, aun etiquetados como "ambientales", carecen de tal referencia unívoca y propia al agua y su saneamiento, pero que, pese a ello, van a ejercer una influencia directa en la regulación de los mismos, visto que las previsiones generales que contienen les son también de aplicación particularizada. Sirvan como ejemplo las Directivas 85/337, de 27 de junio, sobre Evaluación de Impacto Ambiental (EIA en adelante), modificada recientemente por la 97/11, de 3 de marzo –que somete obligatoriamente a la misma a la construcción de estaciones depuradoras con una capacidad superior a 150.000 habitantes–equivalente y potestativamente el resto de plantas de tratamiento de aguas residuales y los depósitos de lodos–, o 93/38, de 14 de junio, sobre los procedimientos de formalización de los contratos en los llamados sectores excluidos, entre los que se encuentra el agua.

En definitiva: existe una clarísima política ambiental a nivel comunitario, en la que se encuadran las previsiones que, en uno u otro sentido, pueden afectar al saneamiento de las aguas residuales. Se trata, por lo tanto, de conocer estas últimas con algo más de detalle.

2. En particular: la normativa sobre calidad de las aguas como referente inmediato del tratamiento comunitario del saneamiento. Especial consideración de los textos a él relativos

Ha sido mencionado en un epígrafe precedente el hecho de que las actuaciones que, en materia hídrica, han sido desarrolladas en el seno de las Comunidades Europeas deben entenderse englobadas dentro de la política general de medio ambiente. En efecto, no resulta en absoluto difícil comprobar que, precisamente

en el momento en que las primeras manifestaciones de esta última comenzaron a tomar carta de naturaleza en el ámbito comunitario europeo, los aspectos cualitativos en torno al agua empezaron a presentarse también como objeto de interés, al punto de que en la actualidad tanto el *derecho originario* –artículo 175.2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, versión derivada de Amsterdam– como los *Programas de Acción en materia ambiental* –caso del Capítulo 1 y del punto 5.4 del Capítulo 5 del Quinto Programa– contienen referencias explícitas a la problemática existente alrededor del recurso y, más concretamente, a la necesidad de proteger su calidad, entre otras medidas, a través del saneamiento.

A. Los textos tuteladores de la calidad del agua. Clasificación por su contenido: la insuficiencia del enfoque paralelo exige la adopción de un enfoque combinado

Pero quizás lo más significativo a nuestros efectos haya sido el surgimiento de un auténtico cuerpo de normas de *derecho derivado* dedicadas en exclusiva a establecer una regulación que ponga fin a la indeseada realidad del deterioro cualitativo de las aguas comunitarias. Cuerpo que, integrado en su práctica totalidad por Directivas, va a venir inicialmente caracterizado por presentar una visión estrictamente sectorial de la problemática en juego, sin pretensión alguna de articulación recíproca entre sus elementos con el fin de conformar una regulación global²⁹. De esta manera, y de acuer-

²⁹ Esta realidad ha sido destacada unánimemente por la doctrina española que ha analizado el tema. Así, S. Martín-Retortillo afirma que "la política comunitaria de protección de la calidad de las aguas continentales viene determinada de modo principal en función de su destino" ("La calidad de las aguas", en la obra del mismo autor *Derecho de Aguas*, Editorial Cívitas, Madrid, 1997, pág. 300). En el mismo sentido, P. De Miguel García reconoce que, en el ámbito comunitario, "cada uso, aprovechamiento o aplicación de las aguas tienen sus peculiares normas de calidad determinantes de su idoneidad" ("Contaminación y calidad de aguas continentales: el Derecho español ante la normativa de la CEE", *Revista Española de Derecho Administrativo* 35, 1982, pág. 601); y A. Fanlo Loras identifica como principal limitación de la gran mayoría de la normativa hidráulica comunitaria "su enfoque sectorial, reducido a un determinado aspecto de la protección de las aguas" (*vid.* "La evolución del Derecho comunitario europeo sobre el agua", *op. cit.* pág. 178, "La protección de las aguas", *op. cit.*, pág. 18, y "Marco jurídico para la protección de

do con este *modus operandi* dual, viene hablándose de *normas que establecen estándares de calidad* y de *normas que establecen estándares de emisión*. Las primeras se distinguen por proceder a la fijación de una serie de características cualitativas –variables en función de los usos a que estén destinadas– a las que las masas hídricas habrán de acomodarse; características que se entenderán alcanzadas cuando, de los análisis que de las mismas se lleven a cabo, se desprenda su acomodo a cada uno de los niveles precisados en relación con los diferentes parámetros a tener en cuenta: organolépticos, fisicoquímicos, microbiológicos, radiactivos, toxicológicos, etc. Las segundas, por su parte, analizan la problemática en juego a través del visor de las sustancias trasladadas a aquellas, fijando limitaciones a la composición de los vertidos y controlando su cumplimiento con carácter previo a las evacuaciones sobre el cauce receptor.

Sin embargo, y como es fácilmente perceptible, ambos enfoques, individualizadamente considerados, adolecen de insuficiencias evidentes. Así, el enfoque “estándares de calidad”, al tener en cuenta exclusivamente el punto de vista de las aguas receptoras, deja sin contemplar la otra cara de la moneda de lo que, en realidad, es una única cuestión –la protección de la calidad de las aguas–; cara que vendría constituida por los vertidos que se efectúan sobre las mismas y su contenido y que, en buena lógica, algo tendrán que ver con la consecución de tal meta, pudiendo llegar así a constituirse aquel en una “licencia para contaminar” que beneficiase a aquellos cauces que por su mayor caudal circulante toleran una carga contaminante superior, y que perjudicase a los vertidos posteriores, controlados más rigurosamente, dado el efecto acumulativo de la contaminación³⁰. Por lo que respecta al enfo-

que “estándares de emisión”, el mismo incurre en análoga falta de complitud, en la medida en que se manifiesta ajeno a las características del medio receptor. Ello, lógicamente, puede dar lugar –y de hecho, ha dado– a alteraciones del sistema pretendido: no sería extraño que los vertidos individualmente analizados respetasen los límites de emisión establecidos, pero que, en conjunto, supusiesen una carga contaminante inadmisibles para el cauce de que se trate³¹.

Ante estas obviedades, ha de entenderse puesta definitivamente la puntilla al que ha venido conociéndose como enfoque paralelo o excluyente, y que ha sido adoptado tradicionalmente por las normas hídricas comunitarias: ni el enfoque “objetivos de calidad” ni el enfoque “estándares de emisión” son suficientes *per se* para lograr una auténtica y real tutela de la calidad de las aguas. Antes al contrario, las carencias a que conduce la consideración aislada de ambos son evidentes, y nada nuevo descubrimos poniéndolas de manifiesto. Las mismas han sido denunciadas hasta la saciedad por la doctrina³², y, lo que es más significativo, por las propias instancias comunitarias de las que un día emanaron las normas con cuyos sesgos parciales hoy ellas mismas se ma-

las aguas”, *op. cit.*, pág. 3). No deja de tener, de todas formas, su sentido esta táctica de abordaje sectorial de las normas hídricas comunitarias, sobre todo las primeras en el tiempo, toda vez que, siendo como era totalmente ajena a la conciencia social imperante la idea de globalidad, lo que importaba era solucionar los problemas puntuales que se planteaban, tales como el aseguramiento de que las aguas destinadas a consumo humano cumplieran los requisitos de calidad mínimos para evitar trastornos de la salud, o que la salud de los bañistas estaba protegida mediante la determinación de qué aguas son aptas por su nivel cualitativo para tal uso, o la eliminación de las espumas producidas por los detergentes en los cursos de agua. Una visión exhaustiva de

las mismas, si bien limitada por la fecha de su aparición (1993), en el trabajo de E. Alonso García, *El Derecho ambiental de la Comunidad Europea*, *op. cit.*, págs. 21-80. Las posteriores actualizaciones se contemplan en los trabajos de A. Fanlo Loras, “La evolución del Derecho comunitario europeo sobre el agua”, *op. cit.*, págs. 182-200, y de M. Allende Alvarez, “La política ambiental en materia de aguas de la Unión Europea”, en A. Embid Irujo (Director), *Gestión del agua y medio ambiente*, Editorial Cívitas. Madrid, 1997, págs. 266-271.

³⁰ Vid. en este sentido A. Fanlo Loras, “La evolución del Derecho comunitario europeo sobre el agua”, *op. cit.* págs. 190-191.

³¹ O si simultáneamente se hubiesen establecido estándares de calidad, que estos se viesen superados por la suma las cargas contaminantes de esos vertidos, perfectamente legales desde el punto de vista de los estándares de emisión.

³² Clarísima es, sin ir más lejos, la afirmación llevada a cabo por A. Embid Irujo: la correcta regulación de la problemática de la calidad del agua necesita un adecuado balance en el establecimiento de normas de emisión de sustancias y parámetros de calidad del agua, teniéndose siempre buena conciencia de las dos formas de contemplar el problema de la contaminación. Vid. “La evolución del derecho de aguas y las características de la actual problemática del agua”, *op. cit.*, págs. 79-80.

nifiestan en desacuerdo³³. En este sentido, son significativas las palabras contenidas en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento de 26 de febrero de 1996 titulada "La política de aguas de la Comunidad Europea" COM (96) 59 final, en la que se afirma textualmente que "en la práctica, ninguno de estos enfoques ofrece la solución ideal (...) resultando que ambos son complementarios, y no contradictorios". Idea en la que, además, han insistido otros organismos –Parlamento, Comité Económico y Social, Comité de las Regiones– en sus Resoluciones y Dictámenes en relación con la Comunicación de la Comisión.

Parece, pues, clara la existencia de un acuerdo institucional al más alto nivel en torno a la insuficiencia del enfoque paralelo y a la necesidad de adoptar decididamente un enfoque combinado que aplique los anteriores criterios de manera complementaria. De hecho, en esa línea se manifiestan las últimas normas de contenido hidráulico que han sido aprobadas. Tal es el caso de la Directiva 98/83, de 3 de noviembre, relativa a la calidad de las aguas destinadas a consumo humano y, singularmente, de la 91/271, de 21 de mayo, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas. Por supuesto, también de la Directiva 2000/60, de 23 de octubre, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (la comúnmente conocida como Directiva-marco). Enfoque combinado que, además, y al margen de las cuestiones de operatividad y eficacia que se han esgrimido en su favor, viene impuesto también por la propia lógica de las cosas; por la propia realidad física del recurso sobre el que todas estas cuestiones se plantean. En efecto, si es el hidráulico un ciclo, es del más elemental sentido común la adopción de visiones reguladoras que lo contemplen como tal y que, *a sensu contrario*, eviten visiones excluyentes que, por fuerza, han de ser parciales. La interrelación entre los factores que afectan a las aguas es evidente: estamos en presencia de una materia

en la que las imbricaciones recíprocas es lo natural, oponiéndose a la misma la consideración de compartimentos estancos que se esfuerzan en dividir lo que, *per natura*, es una unidad.

B. *La necesidad de prestar atención individualizada a las normas que inciden directamente sobre el saneamiento: Directivas hídricas sobre aguas residuales*

Visto lo anterior, y dejando ya al margen –si bien nunca olvidadas– las críticas formuladas al *modus operandi* habitual hasta prácticamente nuestros días, en lo que ahora interesa centrarnos es en la variada realidad que constituyen los textos aprobados por las Instituciones comunitarias y cuyo contenido está integrado por previsiones destinadas, expresamente, a preservar la vertiente cualitativa de las aguas. Vertiente que, con evidencia, presenta múltiples manifestaciones y puede concretarse, según el aspecto que se quiera resaltar, en un casi infinito abanico de prismas; tantos, que los hace inabarcables para un trabajo como este. Esto nos obliga a concretar nuestra atención en aquellas normas –Directivas todas ellas– que, unas con más intensidad que otras, presentan relación directa con el saneamiento de las aguas residuales.

a. *La Directiva 76/464, de 4 de mayo, sobre contaminación por vertido de determinadas sustancias peligrosas en el medio acuático*

La primera de estas normas es la *Directiva 76/464, de 4 de mayo, sobre contaminación por vertido de determinadas sustancias peligrosas en el medio acuático y los textos que la desarrollan*³⁴; norma que, aunque en su denominación no mencione a las aguas residuales, presenta una vinculación íntima e inescindible con las mismas, de tal intensidad, además, que las constituye en punto de partida inexcusable para su estudio. En efecto, utilizando una forma de exponer las cosas, quizás básica pero clarificadora, habremos de convenir en que las aguas residuales son aquellas que resultan de la realización de distintos usos del recurso hídrico y

³³ Ya en el Cuarto Programa de Acción Medioambiental –es decir, en 1987, fecha de su aprobación– se replantearon sus redactores la utilización del enfoque paralelo "en favor de una política de control de la contaminación más coherente que abarque ambos tipos de causas y que haga el mejor uso posible de uno de los dos enfoques paralelos". Así lo destaca R. Martín Mateo, *Tratado de Derecho ambiental, op. cit.*, vol II, 1992, pág. 104.

³⁴ Las conocidas como "Directivas-hija". Vid. una relación sucinta de las mismas en el trabajo de A. Fanlo Loras, "La evolución del Derecho comunitario europeo sobre el agua", *op. cit.*, pág. 191.

que, según establece el ordenamiento comunitario, habrán de ser sometidas a un tratamiento previo antes de proceder a su vertido en el medio receptor. Vertido que, se supone, no deberá conllevar perturbación cualitativa significativa para la masa de agua que lo reciba, lo que obligará a que la carga contaminante de las sustancias en él contenidas e, incluso, la existencia misma de alguna de ellas, deba ser comprobada en orden a la verificación de tal exigencia. Pues bien, aquí es donde radica la profunda relación de la Directiva 76/464 y sus normas de desarrollo con las aguas residuales: en el hecho de que la primera –estableciendo un marco operacional determinado caracterizado por la fijación de límites generales al vertido de determinadas sustancias– y las demás –individualizando en cifras concretas los valores límite en relación con las que han sido enunciadas en la anterior– van a condicionar de modo importante la composición de aquellas que, de este modo, y para obtener la correspondiente y necesaria autorización de evacuación previa, deberán ser sometidas anteriormente a un proceso saneador que permita alcanzar los niveles cualitativos predeterminados. En este punto radica, pues, la interdependencia recíproca entre estas normas y el saneamiento.

Un elemento característico de este conjunto normativo radica en la limitación del vertido de una serie de sustancias haciendo uso de una técnica, novedosa a nivel comunitario europeo, si bien ya previamente utilizada por algunas normas internacionales³⁵: el establecimiento de un sistema basado en la definición de una doble lista. Así, la Directiva 76/464 fija una lista I o “negra” en la que se incluyen determinadas sustancias que, por su toxicidad, persistencia y bioacumulación, se hace necesario eliminar del medio acuático³⁶. Junto con ella, diseña asimismo una lista II o “gris” en la que se relacionan aquellas sustancias que, por tener un efecto perjudicial sobre el mismo, es preciso reducir.

En la medida en que la lista I tiene como intención la *eliminación* de las sustancias en ella contenidas, es lógico que la determinación prevista en la Directiva sea la de prohibir su vertido; prohibición que, no obstante lo tajante de su formulación inicial, podrá ser flexibilizada siempre y cuando, en ningún caso, se superen los límites de emisión y/o objetivos de calidad que en textos posteriores –las Directivas de desarrollo y, dentro de los márgenes establecidos por estas, las normas internas de cada Estado miembro³⁷– se establezcan en relación con cada una de ellas. Por su parte, y en lo que hace a las sustancias de la lista II, basta, como se ha dicho, con su *reducción*.

El vertido de las sustancias de ambas listas está (artículos 3.1 y 7.2) sujeto a previa autorización administrativa, expedida por la autoridad competente del Estado miembro del que se trate³⁸. Autorización que, en ambos casos, deberá reflejar los niveles máximos de concentración y de cantidad que de las mismas puedan estar contenidos en aquel. No obstante, y siendo este dato común a ambos tipos de sustan-

³⁵ Caso de los Convenios internacionales sobre contaminación marina de Oslo y Londres de 1972 y de París de 1974, y del Convenio de Bonn de 1976 para la protección del Rin.

³⁶ Lista que fue actualizada, veinte años después de su formulación primera, por la Directiva 96/61, de 24 de septiembre, sobre prevención y control integrado de la contaminación, incorporando nuevas sustancias y reformulando sus primitivas referencias.

³⁷ En el caso de España el artículo 254 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, el que ha recogido el testigo del sistema fijado en la Directiva 76/464, al singularizar de nuevo una doble lista que, en análogos términos a los manifestados en el texto comunitario –idénticos en un principio, recientemente modificados por el Real Decreto 995/2000, de 2 de junio, en lo que hace a algunas de las sustancias de la lista II–, vuelve a reproducirse en el Anexo al Título III de este texto. Igualmente, no puede dejar de mencionarse la Orden de 12 de noviembre de 1987, sobre normas de emisión, objetivos de calidad y métodos de medición de referencia relativos a determinadas sustancias nocivas o peligrosas contenidas en los vertidos de aguas residuales, modificada por las Órdenes de 13 de marzo de 1989, 27 de febrero de 1991, 28 de junio de 1991 y 25 de mayo de 1992.

³⁸ Vertido que, ha de hacerse constar, puede ser tanto directo como indirecto, es decir, realizado directamente en una masa de agua receptora o utilizando para tal destino la red de alcantarillado, si bien en este último caso la Directiva (artículo 3.2) no exige de modo necesario autorización previa sino mero respeto a las normas de emisión. Esta limitación no existe en Derecho interno español, en el cual, y por mor de la exigencia contenida en el artículo 92 de la vigente Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, *todo* vertido requiere autorización administrativa, lo que nos lleva a avanzar una afirmación importante: la exigencia de autorización de vertido es menos rigurosa en las normas de Derecho comunitario que en Derecho interno español o, lo que es lo mismo, el artículo 92 de la Ley de Aguas es, clarísimamente, una norma adicional de protección cuya existencia permite de modo general el artículo 176 de la actual redacción del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea.

cias, se introducen seguidamente matizaciones en función de la lista en la cual aquellas se encuadren. Así, en el caso de los vertidos de las sustancias de la lista I, las normas de la evacuación habrán de determinarse dentro de los límites de emisión y/o objetivos de calidad fijados por las normas comunitarias de desarrollo y, a su reflejo, por las normas de derecho interno –si bien, en caso de ser necesario, podrán fijarse normas más severas en atención a las circunstancias concretas de toxicidad, persistencia y bioacumulación en el medio acuático del vertido en cuestión–, mientras que en el caso de las sustancias de la lista II, esta determinación se hará de acuerdo con los objetivos de calidad que fijen los programas de reducción de la contaminación que aprueben los Estados miembros (artículo 7). Además, la autorización en el caso de los vertidos de sustancias de la lista I queda sujeta a un límite temporal, si bien podrá ser renovada. *A sensu contrario*, si el interesado declara no poder cumplir las normas de emisión, la autorización no será otorgada y si, habiéndolo sido, las incumple, se adoptará análoga decisión prohibitiva previo intento fallido de adopción de las medidas necesarias para que aquellos observen.

A la vista de todo lo anterior podemos afirmar, como síntesis, que son, por un lado, la identificación en un régimen de doble lista de un grupo de sustancias de contenido contaminante y la subsiguiente encomienda a textos posteriores de la fijación de valores límite en su relación y, por otro, la exigencia de previa autorización para proceder a la misma los dos pilares fundamentales del sistema fijado por esta Directiva; sistema que, conviene saberlo, ha sido reproducido en gran medida por el Derecho interno español.

b. La Directiva 91/271, de 21 de mayo, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas

Lo que acabamos de ver es, obviamente, muy importante, y por ello no puede ser desdénado. No obstante, y reconociendo el alcance general de la Directiva 76/464, el texto comunitario que merece una atención mayor, por ocuparse específicamente de las aguas residuales y su tratamiento, es la *Directiva 91/271, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas*.

a'. Contenido: su alcance material, determinaciones generales y previsiones especiales³⁹

El modelo que diseña esta Directiva, caracterizado, como ya avanzamos, por adoptar un enfoque combinado valores límites de emisión/objetivos de calidad, no es en absoluto sencillo. Por varias razones. En primer lugar, por la propia terminología utilizada, bastante complicada para el jurista por responder en gran medida a componentes de carácter técnico ajenos a su saber habitual. En segundo lugar, e íntimamente relacionado con lo anterior, por el hecho de que la fijación de esos conceptos se ha llevado a cabo (no podía ser de otro modo dada la naturaleza de norma de resultado a que responde la Directiva) atendiendo exclusivamente a los efectos que con la misma pretendían conseguirse, obviando totalmente los condicionantes jurídicos internos de los Estados miembros en los que se ha de aplicar y, más concretamente, la estructura descentralizada y las categorías generales acuñadas por el Derecho español. Y en tercer lugar, por la multiplicidad de datos a tener en cuenta en la formulación de tal sistema, hasta el punto de que, no sin una pizca de exageración, podría tacharse al mismo de bastante próximo al casuismo, en la medida en que son plurales y, a la vez, muy determinadas las variables tenidas en cuenta en su diseño.

En general, y con el lastre que suponen estas complicaciones iniciales, el *alcance* que tal sistema se autoplantea es ambicioso, tanto en lo que hace al objeto sobre el que recae como en lo que respecta a la extensión de las actuaciones que pretenden llevarse a cabo. De esta forma, y en relación con el primer aspecto, son las *aguas residuales urbanas* las destinatarias de las previsiones generales contenidas en la Directiva; aguas que, de acuerdo con el concepto que de las mismas da el artículo 2 de este texto, no se limitan a las de carácter doméstico, sino que se extienden también, *en tanto que mezcladas con aquellas y en cuanto que vinculadas a la realidad urbana*, a las de origen industrial y

³⁹ Puede verse una presentación sintética muy clarificadora del sistema diseñado por la Directiva 91/271 en el trabajo de A. Fanlo Loras "Obras hidráulicas de saneamiento y depuración", incluido en la obra colectiva dirigida por A. Embid Irujo, *Las obras hidráulicas*, Editorial Civitas, Madrid, 1995, págs. 130-136.

a las provenientes de escorrentía pluvial⁴⁰. Junto con las mismas, no puede desconocerse la existencia, además, de una serie de regulacio-

⁴⁰ El matiz que hemos querido aportar mediante la apostilla realizada tipográficamente es, desde luego, intencionado. Lo que hemos pretendido con la misma ha sido resaltar, aquí y ahora, una realidad que, aunque no se ponga de manifiesto expresamente por el texto de la Directiva 91/271, subyace en su regulación. Nos estamos refiriendo al hecho, indiscutible para nosotros, de que las aguas industriales a las que son de aplicación las previsiones generales del texto citado no son todas las que se generen como consecuencia de los procesos industriales, sino *solo las que, por su localización y vinculación con un núcleo urbano, y en tanto que mezcladas con las domésticas, puedan considerarse por ello en buena lid como urbanas*. Ponemos un ejemplo sencillo que ilustra nuestra interpretación: de acuerdo con lo expuesto, las aguas residuales procedentes de una industria aislada, que no presenten relación con un núcleo habitado y que, por lo tanto, no se mezclan con las procedentes de aquel, no aparecen en principio como destinatarias de aquellas, lo que no quiere decir, por supuesto, que en España quedan exentas de sometimiento a procedimiento depurativo previo a su vertido, dada la exigencia general del mismo que deriva de nuestra vigente Ley de Aguas. Si están, por contra, sujetas a las determinaciones de la Directiva las aguas residuales procedentes de las fábricas instaladas en los polígonos industriales situados en las afueras de las poblaciones, que, en tanto que mezcladas las más de las veces con las domésticas en las redes de alcantarillado o en los sistemas colectores para conducir las a las estaciones depuradoras, son un producto natural del fenómeno de concentración urbana. Y, por supuesto, no suscitan duda alguna las aguas residuales provenientes de establecimientos comerciales o industriales situados en los cascos urbanos. Esta es la interpretación que se impone a la vista de la definición de aguas residuales urbanas contiene el artículo 2.1 de la misma y de la triple clasificación que tradicionalmente se ha hecho de las aguas residuales: domésticas, urbanas e industriales, entendiéndose por las segundas aguas de composición mixta doméstica/industrial que se mezclan en las redes de alcantarillado de las ciudades antes de su llegada a la planta de depuración (*vid.*, en este sentido, A.M. Vázquez Losada, "La utilización de lodos de depuradora en agricultura. Análisis de la Directiva 86/278/CEE", *Noticias CEE* 58, 1989, págs. 67-68). Análoga parece ser la opinión de E. Alonso García, cuando, con parcidad, alude a la obligación de tratamiento específico que impone la Directiva "a los núcleos urbanos e industriales en cuanto urbanos", en lo que, entendemos, supone la introducción de un matiz en el sentido por nosotros apuntado (*vid. El Derecho ambiental de la Comunidad Europea, op. cit.*, vol. II, pág. 63). E, igualmente, como argumento *a fortiori*, podemos reseñar cómo en diversos Anteproyectos de la Directiva que nos ocupa, la expresión utilizada era la de "aguas residuales municipales" en lugar de la actual "aguas residuales urbanas", lo que pone de manifiesto claramente que en la mente del redactor de este texto estaba presente la vinculación inescindible de las aguas residuales fijadas como objeto de sus previsiones con un núcleo poblacional definido. Otra cosa será que, como vamos a ver a continuación, existan previsiones referidas en exclusiva a determinadas aguas re-

nes aplicables en exclusiva a las aguas residuales industriales procedentes de determinados sectores de producción citados en el Anexo III, y que, *per se*, son objeto de determinaciones específicas. Por su parte, y por lo que hace a qué actuaciones pretenden llevarse a cabo sobre las aguas residuales, habrá que afirmar que estas serán distintas en función de si estamos en presencia de aguas residuales urbanas propiamente dichas –en cuyo caso se procederá a su *recogida, tratamiento y vertido*– o de aguas industriales procedentes de los sectores predeterminados –en los que solamente el *tratamiento* y el *vertido* no mencionados como objeto de regulación por el texto que nos ocupa; limitación que, en buena lógica, viene justificada por el hecho de que su evacuación directa evita la recogida de las mismas en los sistemas colectores urbanos–. Este hecho nos ha de llevar a convenir con A. Fanlo Loras en que la Directiva "establece un sistema de control *completo* de las aguas residuales en cuanto que regula la calidad de los vertidos, los sistemas colectores, el tratamiento de las aguas recogidas y el vertido final⁴¹", evidenciando así el amplio anhelo en cuanto a su alcance como uno de sus datos característicos.

La consecución de los objetivos que se propone la Directiva pasa, evidentemente, por el establecimiento de unas *obligaciones que conforman el sistema general diseñado por la misma*. Obligaciones que gravitan en torno a una exigencia central implícita que les subyace y a cuyo respecto se ordenan: la imposición, sin posibilidad de excepción, del deber de depurar las aguas residuales con carácter previo a su vertido. La obediencia a la misma exige, lógicamente, la fijación de actuaciones, y de ello se encarga con detenimiento el articulado de la Directiva, estableciendo a estos efectos una distinción inicial entre tres grandes tipos de operaciones sucesivas: 1ª) recogida y conducción, 2ª) tratamiento, y 3ª) vertido, reutilización y aprovechamiento de los lodos; operacio-

siduales industriales –las provenientes de cualquiera de los sectores industriales citados en el Anexo III– que, en este caso sí, son objeto de determinaciones específicas *en atención expresa y exclusiva* a su origen industrial y al hecho de que se viertan directamente en el cauce receptor, sin mezcla, por tanto, con las domésticas o pluviales.

⁴¹ *Vid.* "La protección de las aguas", *op. cit.* pág. 27.

nes que dibujan la visión cíclica con que se ha de abordar el saneamiento, y conforme a la cual se fijan las determinaciones concretas.

La primera de las operaciones a llevar a cabo es, como se ha dicho, la recogida y conducción de las aguas residuales por los sistemas colectores, entendidos en este texto como comprensivos tanto de las redes de alcantarillado como de los sistemas colectores propiamente dichos. Infraestructuras estas cuya existencia es considerada por el artículo 3 como una exigencia insoslayable a fecha límite 31 de diciembre de 2005, si bien tal imposición se fija en emplazamientos temporales graduales: deberán disponer de ellos a más tardar el 31 de diciembre del año 2000 las aglomeraciones de más de 15.000 habitantes-equivalente, difiriéndose esta exigencia hasta el 31 de diciembre del año 2005 respecto de las aglomeraciones urbanas de entre 2.000 y 15.000 habitantes-equivalente, y adelantándose hasta el 31 de diciembre de 1998 para las aglomeraciones que cuenten con más de 10.000 habitantes-equivalente y que viertan sus aguas residuales en una zona sensible así declarada por los Estados miembros. Solo es posible evitar estas exigencias en aquellos casos en que la instalación de los mismos no esté justificada por no suponer ventaja alguna o porque su instalación implique un coste excesivo, permitiéndose entonces su sustitución por otros sistemas de recogida y conducción individuales o adecuados para conseguir un nivel igual de protección ambiental.

Como lógica secuencia subsiguiente, la Directiva prevé, en segundo lugar, el sometimiento de las aguas residuales a tratamiento en las instalaciones adecuadas con carácter previo a su evacuación, de modo que, en general, y como lo indica el punto 2 de la letra B del Anexo I, se cumplan los requisitos cualitativos determinados en el cuadro 1 que acompaña al mismo⁴². Este tratamiento no va a ser idéntico en todos los casos, distinguiéndose por el contrario varios supuestos investidos de un mayor

o menor rigor en función de los habitantes-equivalente de las aglomeraciones urbanas y de si los vertidos se realizan en zonas sensibles o menos sensibles. De este modo –regla general–, habrán de someter sus aguas residuales urbanas a tratamiento secundario (que incluya un tratamiento biológico con sedimentación secundaria o proceso análogo, artículo 2.8) antes del 31 de diciembre de año 2000 las aglomeraciones urbanas que cuenten con más de 15.000 habitantes-equivalente, y, asimismo, antes del 31 de diciembre del año 2005 las que cuenten entre 10.000 y 15.000, o entre 2.000 y 10.000 habitantes-equivalente y viertan en aguas dulces y estuarios. Por su parte, habrán de someter a un tratamiento adecuado de sus aguas residuales urbanas antes de 1 de enero del año 2006 (entendiendo por tal cualquier proceso y/o sistema de eliminación en virtud del cual, después del vertido de las mismas, las aguas receptoras cumplan los objetivos de calidad y las disposiciones de la presente y de las restantes Directivas comunitarias, artículo 2.9) aquellas aglomeraciones urbanas que cuenten con menos de 2.000 habitantes-equivalente y viertan en aguas dulces y estuarios, y las que cuenten con menos de 10.000 habitantes-equivalente y viertan en aguas costeras. Por último, las aglomeraciones urbanas de más de 10.000 habitantes-equivalente y que viertan en zonas sensibles, o que estén situadas en zonas de captación de las zonas menos sensibles y contribuyan a la contaminación de las mismas, habrán de someter sus aguas residuales a un tratamiento más riguroso que el secundario, que permita que las mismas cumplan, además de los requisitos de calidad generales, los impuestos con carácter acumulativo por el cuadro 2 del Anexo I de la Directiva; cuadro que, por cierto, en un sentido puramente técnico, ha sido recientemente modificado por la Directiva 98/15, de 27 de febrero, con el fin de aclarar los problemas de interpretación que en torno al mismo se venían planteando. Esta exigencia se relaja, al permitirse un tratamiento menos riguroso de los mismos respecto de los vertidos realizados en aguas situadas en regiones de alta montaña en las que resulte difícil la aplicación de un tratamiento biológico eficaz debido a las bajas temperaturas (y siempre y cuando existan estudios de detalle que indiquen que tales vertidos no perjudican al medio ambiente), así como en el caso de las aglomeraciones urbanas de entre 10.000 y 150.000 habitantes-equivalente que

⁴² Requisitos que, conviene no olvidarlo, para nada anulan la eficacia de los establecidos por la Directiva 76/464 y sus textos de desarrollo –cuyas normas de emisión, como vimos, son de aplicación general a todos los vertidos–, acumulándose, por tanto, a los mismos. En idéntico sentido, E. Alonso García, *El Derecho ambiental de la Comunidad Europea*, op. cit., vol. II, págs. 64-65.

viertan en aguas costeras situadas en zonas menos sensibles, y las de entre 2.000 y 10.000 habitantes-equivalente que viertan en estuarios igualmente localizados en zonas declaradas menos sensibles, siempre que se asegure que las mismas reciben por lo menos un tratamiento primario, que existan estudios globales que indiquen que dichos vertidos no tendrán efectos negativos sobre el medio ambiente, y que se realiza sobre ellos el preceptivo control establecido con carácter general por el Anexo I, letra D de la Directiva.

Por último, y como clausura del imaginario círculo de actividades en torno a las aguas residuales, se contienen en el texto de la Directiva previsiones relativas *al vertido final de las mismas y a su posible reutilización, así como la de los lodos generados por su proceso de depuración*. En lo que hace a las *evacuaciones*, el artículo 12.2 establece la regla general de sometimiento previo de las mismas a normativas preexistentes y/o autorizaciones específicas que aseguren su adecuación a los requisitos cualitativos que les son exigibles. En estos términos, parece que hay que entender que el control de aquellas –habida cuenta las conjunciones utilizadas en el precepto citado (“y/o”)– puede tener para los Estados miembros carácter optativo, no en lo que hace a su exigencia, sino en cuanto a la fórmula concreta en que la misma se lleva a cabo⁴³, correspondiendo a los Estados miembros, de acuerdo con el Anexo I, punto B, la fiscalización del cumplimiento de tal exigencia así como la elección de unos puntos de vertido que minimicen sus efectos sobre las aguas receptoras. Por su parte, y respecto de la *reutilización de las aguas residuales*, son demasiado escuetas las disposiciones que la Directiva contiene en torno a esta actividad, al limitarse en

su artículo 12.1 a establecer una previsión genérica de tal posibilidad “cuando proceda”, lo que, indudablemente, supone una nueva remisión a los Estados miembros en orden a la determinación de la regulación jurídica concreta de esta actividad. Lo mismo ocurre con las previsiones en relación con los *lodos resultantes del proceso de depuración de las aguas residuales* (el artículo 14 establece que se reutilizarán “cuando proceda”), con lo que nuevamente se difiere en aquellos la concreción de las condiciones en que la misma se realizará. Además, el texto añade determinaciones en orden a su control, de las que son buena muestra la exigencia de sometimiento de su vertido a normas generales, registro o autorización, a más tardar a 31 de diciembre de 1998; fecha esta, precisamente, en la que tal actuación deberá dejar de realizarse en aguas de superficie (artículo 14.2).

Contemplados ya estos tres grandes grupos de operaciones, finalizan las determinaciones generales de la Directiva con la fijación de una serie de medidas de carácter conclusivo: la posibilidad de que la Comisión –asistida por un Comité compuesto por representantes de los Estados miembros y de la Comisión– adopte las medidas precisas para la aplicación de este texto (artículo 18); la encomienda a los Estados de la aprobación de las disposiciones internas necesarias para dar cumplimiento a aquella (artículo 19); y la determinación general –aplicable a todos los textos comunitarios de esta naturaleza– de que los destinatarios de la Directiva son, precisamente, los Estados miembros (artículo 20).

Las vistas hasta ahora son, como hemos dicho, las determinaciones generales que configuran el sistema común aplicable a todo tipo de aguas residuales urbanas. Sin embargo, y junto con ellas, el texto de la Directiva 91/271 contiene una serie de *previsiones especiales* que, bien justificadas por algunos aspectos concretos que pueden concurrir en las mismas, bien dirigidas a asegurar la aplicación efectiva de aquel, han de ser tenidas en cuenta. De entre las mismas, posiblemente sea la cuestión relativa al *vertido de aguas de origen industrial* la que más interés plantee, por la perplejidad que en algunos puntos causa.

En este orden de cosas, es el artículo 11 de la Directiva el que, en primer lugar, ha de ser tenido en cuenta, por contener la obligación expresa de someter a “normativa previa y/o

⁴³ En este sentido, *vid.* E. Alonso García, *El Derecho ambiental de la Comunidad Europea*, *op. cit.*, vol. II, pág. 64, nota a pie de página N° 135, cuyo razonamiento, si bien referido en exclusiva a las aguas residuales industriales, igualmente puede ser formulado en relación con la totalidad de las aguas residuales. El derecho interno español, sin embargo, ha consagrado la exigencia global de autorización administrativa para proceder al vertido de aguas residuales; autorización, por supuesto, para cuya obtención habrán de cumplirse los condicionantes cualitativos fijados en la normativa aprobada en la materia, por lo que, entendemos, desaparece en este ámbito nacional la posibilidad de opción para conformarse una auténtica exigencia acumulativa de ambos requisitos.

autorización específica por parte de la autoridad competente o de los organismos adecuados" el vertido de aguas residuales industriales en sistemas colectores o instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas como modo de asegurar su adecuación a las exigencias contenidas en el Anexo C⁴⁴. Se refiere este precepto, pues, a las aguas residuales industriales recogidas, conducidas y tratadas en sistemas colectores e instalaciones de tratamiento, esto es, a las aguas residuales industriales incluidas en la categoría de *urbanas* por su mixtura con las domésticas y pluviales y que, de acuerdo con la previsión que se acaba de reproducir, quedan sujetas a la exigencia general de tratamiento previo a su evacuación, si bien la elección de la fórmula concreta para fiscalizar su realización efectiva nuevamente parece plantearse en términos opcionales para los Estados miembros.

Junto con esta previsión, contiene asimismo la Directiva 91/271 algunas reglas, enumeradas en el artículo 13, que son de aplicación exclusiva a las aguas procedentes de la serie limitada de sectores industriales enunciados en el Anexo III y que son vertidas directamente al medio receptor, sin paso previo por las instalaciones urbanas de saneamiento. Aguas cuyo tratamiento jurídico individualizado puede sintetizarse en la siguiente afirmación: si bien las mismas no utilizan las infraestructuras de tratamiento de las aguas residuales urbanas, permaneciendo por ello al margen de la autorización y/o normativa específica exigida con carácter general para las aguas residuales industriales que sí lo hacen, en caso de provenir de instalaciones que representen 4.000 habitantes-equivalente o más, sí que van a verse sujetas a aquella exigencia. En otras palabras: dado que no les es de aplicación la regla general de fiscalización previa, y considerando que la misma es necesaria, la Directiva se plantea suplir tal ausencia, para lo cual establece otra regla análoga en relación con las aguas que nos ocupan. Hasta aquí, ningún problema. La perturbación se plantea cuando comprobamos a renglón seguido cómo tal suplencia tiene carácter limitado, quedando al margen de la mis-

ma las aguas residuales industriales generadas por los procesos productivos derivados de los sectores prefijados que provengan de instalaciones que representen a un número menor de 4.000 habitantes-equivalente. A la vista de esto, es cuando el sistema diseñado por el texto comunitario, hasta ahora impecable, empieza a demostrar sus fallos.

El sin sentido de esta excepción ha sido puesto de manifiesto en la doctrina española por la cualificada voz de R. Martín Mateo, quien no duda en calificar como incoherente con el propósito general de la Directiva la introducción de esta aparente dispensa para contaminar⁴⁵. Y efectivamente, así es: son difíciles de conciliar la intención proteccionista que inspira aquella y la habilitación para proceder a la evacuación sin fiscalización previa de unas determinadas aguas residuales por el mero hecho de no encuadrarse cuantitativamente en unos parámetros numéricos fijados arbitrariamente en el texto. No hace falta explicar que no tiene por qué ser directamente proporcional la relación entre el volumen del vertido –vertiente cuantitativa del mismo– y su composición –vertiente cualitativa–, como tampoco que nada obsta que las aguas residuales procedentes de una instalación que no supere aquella cifra de 4.000 habitantes-equivalente contengan una carga contaminante muchísimo mayor que otras que sí la rebasen, estando, sin embargo, su vertido, por mor de las determinaciones antedichas, exento de control en el primer caso y sometidas a comprobación de calidad previa en el segundo. Por no hablar, so pena de extendernos en demasía, del hecho de que el volumen de agua del cauce receptor algo tendrá que ver también en los efectos concretos del vertido. En fin: que el desacierto de esta previsión se evidencia por sí mismo, sin necesidad de mayores argumentos. Y mucho más si tenemos en cuenta que, en lo que hace exclusivamente al Derecho interno español, la exigencia de autorización para proceder al vertido a cauce público de aguas residuales tiene carácter general (artículo 92 de la Ley de Aguas), sin que quepa excepción alguna en atención al origen de las mismas o a la forma en que aquel sea llevado a cabo; dato este que, habida cuenta la habilitación reconocida a los Estados

⁴⁴ Anexo en el que se fija una serie de requisitos que pretenden, en última instancia, impedir que aquella evacuación conlleve efectos perniciosos para las personas y el entorno en general.

⁴⁵ *Vid. Tratado de Derecho ambiental, op. cit.*, vol. II, pág. 83.

miembros por el derecho originario (artículo 176, Tratado de la Comunidad Económica Europea, redacción derivada de Amsterdam) en orden a la adopción de medidas de mayor protección que las previstas a nivel comunitario, enerva de raíz los incomprensibles efectos limitadores fijados en la Directiva que nos ocupa.

Junto con las previsiones específicas en torno a las aguas residuales industriales, aparecen también situadas en la misma consideración de regulaciones especiales de la Directiva 91/271 algunas otras que, por atender a aspectos muy determinados, se hacen tributarias asimismo de una mención individualizada. Tal es el caso de las posibles *afecciones transfronterizas* de un vertido de aguas residuales; afecciones cuyos efectos intentan ser minimizados mediante el establecimiento (artículo 9) de un sistema de notificaciones entre el Estado del que provengan y los Estados afectados y la Comisión que permita conocer su alcance, así como a través de la fijación de las medidas necesarias en origen para proteger las aguas afectadas. No se concreta cuáles habrán de ser estas medidas en origen; concreción que corresponderá, preferentemente, al Estado miembro en cuyo territorio se generen aquellas aguas, pero, en buena lógica, se supone habrán de consistir, por lo menos, en el sometimiento de tales vertidos a una autorización antecedente a su realización, como única manera de comprobar que tales afecciones dejan de producirse o, cuando menos, se van reduciendo progresivamente.

El deseo de asegurar la aplicación efectiva del sistema diseñado por la misma lleva también al redactor de la Directiva al establecimiento de regulaciones especiales con tal fin. Ejemplo de las mismas pueden ser la fijación (artículo 15) de un *sistema de control de los vertidos*, tanto de las aguas residuales urbanas en general, como de las aguas industriales específicas y de los lodos. Sistema que podrá ser determinado por los Estados miembros –correspondiéndose como mínimo con los requisitos fijados por el método de referencia para el seguimiento y evaluación de resultados contenido en el Anexo I, punto D de la Directiva–, y de cuyos resultados habrá que dar cumplida cuenta a la Comisión en el plazo de seis meses desde la recepción de una petición en este sentido. Se añaden a esta previsión de carácter general dos peculiaridades referidas a otros tantos supuestos concretos. Así, en lo que hace a

las aguas residuales industriales de origen específico y vertido directo contempladas en el artículo 13, el control se realizará en aquellos casos en que pueda preverse que los mismos produzcan efectos importantes sobre el medio ambiente. Por lo que respecta a los vertidos realizados en zonas menos sensibles y a la evacuación de lodos en aguas de superficie, tales controles serán llevados a cabo con el fin de verificar que los mismos no tienen efectos negativos sobre el medio ambiente. No entendemos muy bien la imposición de restricciones en relación con los supuestos citados, toda vez que la efectiva consecución del objetivo principal de la Directiva –proteger el medio ambiente de los efectos negativos de los vertidos de aguas residuales– no podrá ser justamente calibrada sin un sistema estable que fije la realización de amplios controles generalizados y periódicos. Sistema con el que, desde luego, no calza muy bien la fijación de condicionantes limitadores basados en elementos subjetivos que pueden dejar reducida a la nada, en relación con los elementos a los que se refieran, su virtualidad.

Finalmente, como últimas regulaciones especiales, han de mencionarse las que se contienen en los artículos 8 –en el que se enumeran una serie de *actuaciones a llevar a cabo en caso de concurrencia de circunstancias excepcionales*⁴⁶–, 16 –en el que se establece la obligación de todos los Estados miembros de publicar bianualmente un informe sobre la situación de los vertidos de aguas residuales urbanas y de lodos de depuradora en su ámbito territorial, del que darán oportuno traslado a la Comisión–, y 17 –en

⁴⁶ De acuerdo con este precepto, en aquellos supuestos excepcionales, consecuencia de problemas técnicos –y siempre en relación con grupos de población geográficamente definidos–, en que los Estados miembros comprueben la dificultad de lograr en plazo los objetivos fijados por la Directiva, podrán presentar ante la Comisión una solicitud especial de ampliación del mismo; solicitud que deberá estar debidamente justificada y en la que se expondrán tanto las dificultades que impiden el cumplimiento puntual de las obligaciones como la propuesta de un calendario alternativo que, en ningún caso, podrá exceder del 31 de diciembre del año 2005. Asimismo, y en aquellos supuestos en que el establecimiento de un tratamiento más avanzado en relación con los vertidos en zonas menos sensibles procedentes de aglomeraciones urbanas de más de 150.000 habitantes-equivalente no redunde en ventajas para el medio ambiente, la Comisión podrá autorizar la imposición de un tratamiento menos riguroso.

el que se requiere asimismo a los Estados miembros para la elaboración, a más tardar a fecha 31 de diciembre de 1993, de un programa de aplicación de la misma actualizable cada dos años de ser preciso⁴⁷.

b'. La necesidad de superar la difícil terminología del sistema diseñado por esta Directiva ante la previsible dificultad de su trasposición a nuestra esfera interna: remisión

A la vista de todo lo que acaba de exponerse, y dejando ya al margen los contenidos concretos de la Directiva, no cabe la menor duda de que si intentamos buscar un dato de síntesis que sea el que, en último término, permanezca en la memoria del lector, este no va a ser otro que el hecho de la coexistencia en el articulado de aquella de una multiplicidad de consideraciones y situaciones diversas tenidas en cuenta para la formulación del sistema que diseña. Consideraciones y situaciones que son tan numerosas que no nos han hecho dudar a la hora de tildar este texto como próximo al casuismo, y que ahora nos llevan a resaltar nuevamente la especial complicación de que le revisten, al dificultar sobremanera la retención del criterio aplicable en cada supuesto particular. Junto con ello, es de destacar, asimismo, que esta innegable dificultad puede haberse visto agravada además por otro aspecto importante que se detecta inmediatamente. Nos estamos refiriendo a la terminología que la misma utiliza y que, no cabe duda, resulta extraña al jurista. Extrañeza que, no obstante, debe ser superada, en tanto que un conocimiento cabal de aquella resulta esencial para comprender el sistema referido y, es más, para su obligada aplicación a nivel interno de los Estados miembros comunitarios, que es, en definitiva, de lo que se trata.

El primero de estos conceptos dificultosos es, obviamente, el de *aglomeración-urbana*, definido en el artículo 2.4 de la Directiva como "la zona 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". Es decir: el texto comunitario plantea sus exigencias en torno al saneamiento en función de la existencia de un núcleo poblacional o de actividad que, por generar un volumen significativo de aguas residuales, se haga acreedor de la instalación de las infraestructuras y servicios precisos para llevar a cabo las actividades en que se concreta el macroconcepto; núcleo que, además, no presenta en principio ninguna correspondencia con las figuras de organización territorial que pueden resultar conocidas, lo que puede plantear problemas a la hora de su trasposición al Derecho español.

No puede dejar de mencionarse, igualmente, el concepto de *habitante-equivalente*, que aparece definido en el artículo 2.6 del texto comunitario como "la carga orgánica biodegradable con una demanda bioquímica de oxígeno de cinco días (DBO 5), de 60 gramos de oxígeno por día", lo que nuevamente nos ha de llevar a concluir en que es un parámetro estrictamente cuantitativo el determinante de la imposición de obligaciones de saneamiento más o menos rigurosas en emplazamientos temporales más o menos cercanos, alejado asimismo de las referencias conocidas lógicas (singularmente, de los criterios poblacionales estrictos) para optar por un concepto rigurosamente técnico.

Por último, y en lo que hace al lugar concreto donde se realiza el vertido, el texto comunitario individualiza dos tipos de zonas en función del impacto que el mismo vaya a tener sobre el medio receptor, de modo que es posible distinguir entre *zonas sensibles* y *zonas menos sensibles*. Por *zonas sensibles*, habrá que entender (artículo 5.1) aquellas cuyas características se correspondan con alguna de las fijadas en su Anexo II.A⁴⁸, debiendo ser quien mejor conoce las de

⁴⁷ Programa que responderá al modelo que de los mismos aprobó la Decisión de la Comisión 93/481, de 7 de septiembre. En España se aprobó, con evidente retraso -año y dos meses más tarde sobre la fecha fijada por la Directiva- el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales, que es el que contiene las determinaciones en este sentido.

⁴⁸ Tratarse de lagos de agua dulce naturales, otros medios de agua dulce, estuarios y aguas costeras que sean eutróficos o que podrían llegar a serlo en un futuro próximo si no se adoptan medidas de protección; de aguas dulces de superficie destinadas a la obtención de agua potable que, de no tomarse medidas de protección, podrían tener una concentración de nitratos superior a la establecida por la Directiva 75/440, que las regula; o de zonas en las que sea necesario un tratamiento adicional al secundario para cumplir las Directivas existentes.

su territorio que se encuentran en alguna de esas situaciones –los Estados miembros– los encargados de determinarlas⁴⁹; determinación susceptible de revisión por lo menos cada cuatro años para considerar las modificaciones que pudieran haberse producido en ese periodo de tiempo. La excepción a todo lo anterior radica en aquellos Estados miembros en los que, por sus propias características, se aplique ya con carácter general, y en todo su territorio, un tratamiento más riguroso de sus aguas residuales, en cuyo caso están exentos de llevar a cabo tal individualización de zonas por resultar totalmente innecesaria. Por su parte, las *zonas menos sensibles* atenderán igualmente a los criterios expuestos en el punto 2 del mismo Anexo II, de acuerdo con los cuales un medio o zona de agua marina podrá catalogarse como tal cuando el vertido de aguas residuales no tenga efectos negativos sobre el medio ambiente debido a la morfología, hidrología o condiciones específicas existentes en la misma, y sin perder de vista para otorgar tal consideración el posible riesgo de que la carga vertida pueda desplazarse a zonas adyacentes y ser perjudicial para el medio ambiente. Al igual que en el caso anterior, serán los Estados miembros los que procederán a la fijación de tales; fijación que también será revisada transcurrido idéntico periodo de tiempo.

Pues bien: una vez conocido qué ha de entenderse por cada una de las nociones a cuya concurrencia el articulado de la Directiva 91/271 vincula la imposición de unas u otras obligaciones, no puede evidentemente dejar de quedar una sensación de dificultad; de temor ante el modo en que las mismas se habrán de inscribir en el ordenamiento interno español, siendo como son de obligada cumplimiento. ¿Se intentará su correspondencia con categorías ya existentes en su derecho? De ser así, ¿cuáles serán estas? ¿Se optará, por contra, por utilizar los mismos conceptos? ¿Y qué resultado darán en este ámbito? Séase, pues, consciente de que no va a tratarse de una labor en absoluto sencilla⁵⁰.

- c. Las Directivas 86/278, de 12 de junio, de protección del medio ambiente frente a la utilización de los lodos de depuradora en agricultura, y 91/676, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura: breve esbozo

Dando ya por concluidas las determinaciones establecidas por la Directiva 91/271, pero sin perderlas de vista, queremos ahora mencionar con brevedad –prácticamente dejar apuntadas– algunas previsiones contenidas en otros dos textos comunitarios que, sin referirse directamente y en exclusiva a la cuestión de las aguas residuales, van a presentar no obstante vinculación con las mismas. Nos estamos refiriendo a las regulaciones llevadas a cabo por las *Directivas 86/278, de 12 de junio, de protección del medio ambiente frente a la utilización de los lodos de depuradora en agricultura*⁵¹, y *91/676, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura*.

Es bien cierto que la atención única al nombre de las Directivas que acabamos de reseñar puede generar, *ab initio*, dudas acerca de la identificación en las mismas de aspectos lo suficientemente significativos como para justificar su mención en un momento de nuestro discurso en el que lo que nos ocupa son los textos comunitarios que se refieren *específicamente* a las aguas residuales y su saneamiento. En efecto; en atención exclusiva a su nombre, ¿no sería más lógica la inclusión del tratamiento de estos textos en unos apartados que, de existir, se refiriesen a la protección de los suelos o a la contaminación de las aguas continentales en

las aguas residuales urbanas, desarrollado por el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo), el problema sigue planteándose. Y ello porque ambos textos han decidido hacer suyos los conceptos ofrecidos por los textos comunitarios tal cual, sin clarificar el modo en que han de determinarse de manera concreta las aglomeraciones urbanas –aunque algunas Comunidades Autónomas se han encargado de hacerlo en relación con su territorio– y el cálculo de los habitantes-equivalente. Se sigue en este país, pues, prácticamente en el mismo punto fijado por la Directiva.

⁴⁹ La determinación en España de las zonas sensibles se ha llevado a cabo mediante Resolución de la Secretaría de Aguas y Costas, de 25 de mayo de 1998.

⁵⁰ De hecho, y aunque existen ya normas españolas de trasposición de la Directiva 91/271 (concretamente, el Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de

⁵¹ Un comentario sobre la misma puede obtenerse en la obra de A. Ruiz de Apodaca Espinosa, *Derecho ambiental integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos*, Editorial Cívitas, Madrid, 2001, págs. 174-203.

general⁵²? ¿No es cierto que la Directiva sobre aplicación de lodos de depuradora en agricultura va a limitarse a regular uno de los posibles usos de los mismos, abordado además desde la óptica de los suelos sobre los que estos se aplican, y alejándose por tanto de su vertiente puramente hídrica como derivados de un proceso de depuración de aguas residuales? ¿Y qué tiene que ver el saneamiento de las aguas residuales con la contaminación difusa de origen agrario, aparte del mero hecho común de referirse ambos a cuestiones relativas a la protección cualitativa del agua, pero aparentemente desde perspectivas tan diversas? Legítimas dudas, pues, que no es extraño que se planteen, y que, incluso después de exponer nuestra justificación, pueden seguir siendo mantenidas.

De hecho, y por lo que se refiere al primero, no puede negarse la certeza de lo que acaba de decirse: es verdad que la perspectiva que adopta tal Directiva es exclusivamente la del medio físico destinatario de los lodos de depuradora, en tanto que pretenden evitarse los efectos nocivos que estos, por su contenido, tienen directamente sobre el suelo y de modo indirecto, a través de la cadena alimentaria, sobre plantas, animales y ser humano. No es, por tanto, un texto que presenta un contenido propiamente hídrico, siendo por el contrario encuadrable con mayor rigor en el grupo normativo relativo a la política comunitaria de residuos⁵³, y radicando aquí la diferencia esen-

cial con la Directiva 91/271. Perspectiva concreta y diferente de la que venimos contemplando a la que, además, hay que añadir otro límite evidente, cual es el hecho de que las regulaciones contenidas en la misma hacen referencia en exclusiva a un tipo de utilización muy determinada de los lodos –la agrícola–, dejando al margen otras consideraciones de no menor importancia como puede ser la solución que ha de darse al destino de aquellos lodos cuya aplicación agraria viene prohibida por la Directiva que nos ocupa debido a su alto contenido en metales pesados. En definitiva: que, dando la razón a quienes se hubiesen planteado aquellas dudas, hemos de reconocer que no se trata de un texto que aborde globalmente la problemática existente en torno a los mismos ni que lo haga desde la óptica que orienta este trabajo. Pero –y ahí va nuestra justificación– cuestión que, por contra, no ha de llevarnos en el plano opuesto a una posición estricta que minimice su importancia, en tanto que las previsiones en él contenidas, aun moviéndose en este marco determinado y diferente, habrán de ser de aplicación simultánea y articulada con las que, en general, y desde una perspectiva puramente hídrica, recoge sobre los mismos la Directiva 91/271. Es por esta razón por la que decimos que la Directiva 86/278 supone un complemento parcial de la anterior.

La misma afirmación –es un texto complementario de la Directiva 91/271 en relación a un aspecto concreto– cabe formular respecto de la Directiva 91/676, de 12 de diciembre, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura. Texto este que, aun presentando ya un contenido propiamente hídrico (pues pretende directamente la protección de las *aguas continentales* contra la mayor fuente de contaminación difusa existente, que no es otra que los nitratos utilizados como abonos agrícolas⁵⁴), aparece no obstante orientado

⁵² En tanto que la presencia de sustancias contaminantes en las mismas puede deberse no solo al vertido de aguas residuales, sino también a la filtración hasta ellas de elementos tóxicos contenidos en lodos y abonos utilizados en agricultura. En este sentido se manifiesta I. Sanz Rubiales cuando alude a la insuficiencia de la normativa tradicional del control de vertidos para fiscalizar el problema de la contaminación de las aguas continentales. *Vid.* “Régimen jurídico de la contaminación de las aguas por nitratos utilizados en la agricultura”, en *Actas del I Congreso Regional del Agua*, Editorial Junta de Castilla y León, Confederación Hidrográfica del Duero e Iberdrola, Valladolid, 1996, pág. 266.

⁵³ De esta opinión son A. Ruiz de Apodaca Espinosa (*Derecho ambiental integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos*, *op. cit.*, págs. 97-113) e I. Sanz Rubiales (*Los vertidos en aguas subterráneas*, *op. cit.* pág. 231). Obviamente, el análisis de la política comunitaria de residuos excede con mucho el objeto de este trabajo. Para un conocimiento de la misma, véanse por todos en la doctrina española R. Martín Mateo, *Tratado de Derecho ambiental*, *op. cit.*, vol. II, págs. 567-600, E. Alonso García, *El Derecho ambiental de la Comunidad Europea*, *op. cit.*, vol. II, págs. 153-183 y J.F. Alenza García, *El*

sistema de gestión de residuos sólidos urbanos en Derecho español, Editorial Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1997, págs. 259-272.

⁵⁴ Es aquí observable un dato importante y que con extraordinaria lucidez ha puesto de manifiesto en la doctrina española S. Martín-Retortillo. En efecto, frente a lo que ha venido siendo tradicional en las normativas hídricas continentales, en las que los usos agrícolas de las aguas han sido los destinatarios preferentes de las escasas medidas de protección de las mismas que

desde una perspectiva radicalmente distinta a la que inspira la norma específica sobre aguas residuales, al no referirse lógicamente a estas últimas, sino a la problemática derivada del hecho de que, por medios indirectos distintos del vertido, los componentes contaminantes de los abonos utilizados en agricultura terminen llegando a las aguas continentales. Sin embargo, y siendo esto cierto, su carácter de complemento de la Directiva 91/271 le viene dado, al igual que la anterior, por el hecho de que uno de los productos utilizados con esos fines fertilizantes son precisamente los lodos procedentes de los procesos de depuración, por lo que, como hemos dicho al reflexionar sobre aquella, en relación con los mismos y, más concretamente, en lo que hace a su utilización en agricultura, las determinaciones contenidas en la presente Directiva desplegarán sus efectos simultáneamente con las que, con generalidad, recoge la 91/271, imponiéndose por ello la necesidad de su articulación.

Nuevamente parece innecesario describir con todo detalle el sistema que diseña la Directiva 61/676, por entender que el mismo, en cuanto tal, excedería el ámbito del estudio que nos hemos propuesto. Por ello, queremos dejar simple constancia de sus grandes líneas⁵⁵, que vienen constituidas por la imposición general a los Estados miembros de la elaboración y aprobación de códigos de prácticas agrarias correctas en los que se determinen los modos de realización de las actividades agrícolas para evitar

aquellas contenían en tanto que se trataba de garantizar la utilización del recurso para estos fines preservándolos de la contaminación proveniente de los aprovechamientos urbanos e industriales, y aún manteniéndose este planteamiento en la actualidad, puede detectarse hoy junto a él otro que adopta justamente la perspectiva contraria: la consideración de los usos agrícolas como una importante fuente de contaminación de las aguas. Planteamiento este que no sorprende actualmente a nadie, pues es un hecho comprobado que la utilización de fertilizantes químicos en la agricultura conduce indefectiblemente a alterar el nivel cualitativo de las aguas, en tanto que estos, por vías difusas, acaban llegando a los cauces por los que las mismas circulan. Por ello, no es de extrañar tampoco que aparezcan normas destinadas precisamente a proteger aquellas de este tipo de contaminación difusa. Véase sobre estas cuestiones "Reflexiones sobre la utilización de las aguas para usos agrícolas", Revista Española de Derecho Administrativo 45, 1985, págs. 19-20.

⁵⁵ Remitimos para el conocimiento detallado de la cuestión a la descripción y tratamiento que de la misma ha llevado a cabo I. Sanz Rubiales, *Los vertidos en aguas subterráneas*, op. cit., págs. 227-244.

en lo posible la contaminación hídrica a causa de los nitratos utilizados en las mismas. Junto con esta obligación general, se contemplan asimismo mecanismos específicos de actuación, tales como la determinación por los Estados miembros de zonas vulnerables en las que el impacto de la contaminación es mayor (y por ello precisan una protección especial); la elaboración de programas de acción para reducir la contaminación; y el establecimiento de normas sobre cooperación transfronteriza y vigilancia de la calidad del agua en la materia. Pero, al igual que en relación con la Directiva de lodos de depuradora, la conclusión que ahora nos interesa destacar no ha de ser otra que la ya adelantada: la consideración de esta Directiva como complemento de la 91/271.

d. La última manifestación al respecto: la Directiva 2000/60, de 23 de octubre, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas y su incidencia sobre el saneamiento

Es indudable, a la vista de lo expuesto, que la política comunitaria de aguas en general y las regulaciones relativas al saneamiento en particular conforman un conjunto normativo cuya trascendencia no necesita ser recalcada. Y menos si, como ya destacamos, el desarrollo del derecho de los Estados miembros –y del español singularmente– en relación con estas cuestiones ha venido fuertemente impulsado por las intenciones establecidas por aquel, derivándose en la práctica el enraizamiento firme de una conciencia ecológica en torno al agua y la realización de actividades concretas, no siempre con el alcance deseable, pero plenamente constatables por todos. No obstante, y siendo esto así, tampoco puede dejar de hacerse notar, en el otro lado de la barrera, la manifiesta insuficiencia de lo conseguido hasta el momento. Sin desdoro de tales logros son innegables las carencias aún existentes. Carencias que, respondiendo a varias razones –mayor demanda de agua; existencia de fuentes de contaminación difusa con las que no se contaba cuando se establecieron las disposiciones vigentes; dificultad objetiva de la aplicación efectiva y en plazo de las últimas Directivas; etc–, imponen la necesidad de proseguir en la línea abierta⁵⁶.

⁵⁶ Como apunta B. Setuáin Mendía, "es cierto que existe una multiplicidad de Directivas europeas que tienen por

Las instancias comunitarias, indudablemente, no permanecen ciegas a esta realidad, siendo buena muestra de ello, en la esfera de la acción normativa, la presentación por la Comisión –8 de julio de 1993– de una Propuesta de Directiva relativa a la calidad ecológica del agua, cuyo objetivo era garantizar la obtención de aquella en todas las aguas superficiales de la Comunidad. Sin embargo, la idea de su aprobación ha sido desechada, al pasar su contenido, mejorado y superado ampliamente, a formar parte del articulado de un nuevo texto más ambicioso: la *Directiva 2000/60, de 23 de octubre, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas* (Directiva-marco a partir de ahora), en la que, por su enorme calibre, vamos a centrarnos brevemente a continuación.

Obviamente, un texto de la sustantividad de la Directiva-marco –que pretende ni más ni menos que fijar el encuadre en el que deberá desarrollarse *cualquier* actuación a nivel comunitario en relación con el recurso hídrico– no puede surgir de la nada. Más aún, el cuerpo de la Propuesta de Directiva sobre calidad ecológica del agua a la que acabamos de aludir debiera haber sido, a sugerencia del Consejo, el hito del que partir para la elaboración de aquella; sugerencia que, no obstante, fue rechazada por insuficiente por Parlamento y Comisión. En esta tesitura, pues, y en su sustitución, la que con toda legitimidad debe considerarse como predecesora *inmediata* de la Directiva-marco ha de ser la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo que llevó por título “La política de aguas de la Comunidad Europea”; Comunicación en la que aquella institución enumera una serie de disfunciones y actividades correctoras que, por fuerza, habían de desembocar en el texto que nos ocupa: detección de los déficit fundamentales de que adolece tal política, fijación de las líneas que han de ser emprendidas para suplirlos e, incluso, formulación de un esquema orientativo de Directiva-marco que permitiera realizarlas efectivamente.

Las críticas a este texto no se hicieron esperar: si bien todas las Instituciones consultadas se manifestaron conformes con la idea nuclear de aprobar una Directiva-marco como modo óptimo de acometer una nueva estrategia comunitaria sobre el agua, no fueron de igual opinión en lo que respecta al contenido que del esquema de la misma planteó la Comisión, en

tanto que apreciaron en aquel insuficiencias de mayor o menor intensidad. Como muy bien señala A. FANLO LORAS⁵⁷, especialmente reprobador se mostró el Parlamento europeo, quien en su Resolución de 23 de octubre de 1996 lo critica duramente por entender que adolece de defectos tan flagrantes como la ausencia de una definición delimitada y con priorización de objetivos y medidas de la estrategia global a seguir, la no procedencia a la necesaria simplificación de la normativa vigente, y, sobre todo, la no fijación, en el marco de un enfoque combinado, de unos valores límites de emisión rigurosos y unificados, complementados por unos objetivos de calidad de las aguas, lo que, a su juicio, es absolutamente preciso si se quiere proceder a una protección eficaz de su calidad. Sin embargo, y pese a la existencia de esas críticas, la idea de elaborar un texto global en la materia cuajó en el seno comunitario, concluyendo en la aprobación de la meritada Directiva-marco.

a'. Síntesis de sus planteamientos más significativos. En particular, las previsiones relativas a la calidad del agua

Evidentemente, no se trata ahora de dar cumplida cuenta de todos y cada uno de los contenidos que integran aquella. Con menor razón si, como hemos advertido y como su propio nombre indica, a su través pretende llevarse a cabo una tarea tan ambiciosa como el establecimiento de un marco global del que referir todo tipo de actuación hídrica. Indudablemente, la realización de esta tarea escapa a nuestras intenciones. Por ello, nos remitimos a los trabajos específicos que existen⁵⁸, limitándo-

objetivo la protección cualitativa de las aguas. Pero no es menos cierto que en un campo como el medioambiental, en el que, y aun desde enfoques jurídicos, los factores tecnológicos juegan un importante papel, la obsolescencia de las normas suele producirse de un modo más rápido que en el resto de sectores. Pues bien, en gran medida, esto es lo que ha ocurrido respecto de muchas de las Directivas sobre calidad de las aguas”. *Vid. El régimen jurídico de las aguas residuales. Perspectivas de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Editorial Egido, Zaragoza, 1998, pág. 23.

⁵⁷ *Vid.* “La evolución del derecho comunitario europeo sobre el agua”, *op. cit.* pág. 202.

⁵⁸ Hoy, véase un comentario monográfico sobre la misma en el trabajo de B. Setuáin Mendía, “La Directiva-marco sobre el agua: el fin del proceso decisorio y el inicio del aplicativo”, *Justicia Administrativa* 11, 2001. Asimismo,

nos aquí a identificar sucintamente sus puntos fundamentales y destacando aquellos referidos en particular a los aspectos cualitativos del agua.

Con esta intención, comenzaremos destacando la significación del hecho de que, a diferencia de cómo el recurso hídrico se halla regulado en el Derecho español –con evidente separación entre el cuerpo normativo ordenador de las aguas continentales y el de las marítimas y con un reparto de atribuciones sobre cada una de ellas entre los diversos niveles públicos existentes: Estado, Comunidades Autónomas, Municipios–, la *Directiva-marco determina, en cuanto que objeto físico sobre el que desplegar sus previsiones, tanto las unas como las otras*. Eventualidad que no ha de significar, ni mucho menos, que el texto comunitario pueda imponer a España una alteración del reparto competencial existente en relación con sus bienes públicos. Antes al contrario, a lo que vendrán obligados los poderes públicos españoles es, únicamente, a conseguir el cumplimiento de los objetivos fijados por la *Directiva-marco*; obligación que impondrá la exigencia de una cooperación efectiva entre las Administraciones en presencia. Pero nada más. No han de atribuirse a un solo nivel público las competencias que, hoy, aparecen ostentadas por una pluralidad de ellos. Así lo ha recordado en multitud de ocasiones el Tribunal Constitucional español.

Aun siendo importante lo que acaba de reseñarse, no puede dejar de significarse, no obstante, que existen en el *corpus* de la *Directiva-marco* una serie de previsiones preponderantes, que descollan por su alcance sobre las demás. Previsiones de entre las cuáles hay que destacar, sobre todo, tres: 1) *la elección de la cuenca o demarcación hidrográfica como espacio físico básico del que referir las regulaciones contenidas en la norma*; 2) *la importancia que los instrumentos planificadores presentan también en él*, y 3) *la esencialidad de los contenidos ambientales que refleja*. La primera de ellas es una decisión sin parangón en

la breve historia de la normación del recurso a nivel comunitario –que no en el caso español, dado el carácter autóctono de la figura–, sobre todo por la posibilidad que plantea de configurar como tales a cuencas que exceden el ámbito de un Estado miembro, y que, en atención a este hecho, deberán hacer uso de una intensa coordinación interestatal, así como determinar con claridad la organización administrativa de que tienen que dotarse para posibilitar su operar diario⁵⁹. La segunda, por su parte, se halla inescindiblemente unida al hecho de ser precisamente esta –la cuenca– la delimitación que imponen naturaleza y razón a los efectos perseguidos por la *Directiva-marco*, en la medida en que, sobre la misma, deben diseñarse y realizarse verdaderas actuaciones de gestión y administración del recurso; actuaciones que no van a dejarse al albur de la improvisación, sino que van a responder a una estudiada programación y planificación previa llevada a cabo a través de programas de medidas –consistentes en el señalamiento de actuaciones materiales particularizadas necesarias para conseguir las finalidades pretendidas a nivel comunitario– y de planes de cuenca –de carácter más amplio–. Por último, la cuantía de los aspectos ambientales del recurso que son tenidos en cuenta en el texto de la *Directiva-marco* permiten predicar de los mismos, sin que deba considerarse un exceso, su consideración de característica más destacada de este texto, en tanto que se plantean como propios una extensa serie de objetivos de tal naturaleza (artículo 4) sintetizables en una importante afirmación: el mismo opta por el enfoque combinando valores límite de emisión/objetivos de calidad para el control de la contaminación hídrica, pese a haber renunciado a fijar unos valores límite de emisión estrictos y uniformes de aplicación inamovible en todo el ámbito comunitario,

unas reflexiones sobre su incidencia en el derecho hídrico general, en el artículo de S. Martín-Retortillo "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", *Revista de Administración Pública* 153, 2000.

⁵⁹ Organización que no viene prefijada por las instancias comunitarias, dejándose a la determinación de los Estados miembros. Para aquellos que no hayan operado nunca en función de este parámetro jurídico-territorial, A. Sánchez Blanco sugiere, válidamente a nuestro entender, que no sería una mala elección aprovechar la exitosa experiencia de nuestras Confederaciones Hidrográficas. Vid. su trabajo "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", *Revista Española de Derecho Administrativo* 96, 1997 págs. 513-514.

acompañados por unos objetivos de calidad complementarios. Buen ejemplo de esto es la imposición, en el artículo 10, de la obligación de velar porque los vertidos en las aguas superficiales se vigilen de acuerdo con un *planeamiento combinado* que establezca y/o aplique los controles de emisión basados en las mejores técnicas disponibles, los valores límites de emisión que correspondan y, en caso de impactos difusos, las verificaciones que proceda, de acuerdo con lo fijado por las Directivas 96/61 y 91/271; la 91/676, de 12 de diciembre, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos agrícolas; todas las Directivas que puedan adoptarse en adelante para combatir la contaminación del agua; las Directivas contempladas en el Anexo IX⁶⁰, y cualquier otra norma comunitaria que pudiese estimarse pertinente.

No puede, por último, dejar de hacerse referencia a la *vertiente económica del sistema que orquesta esta Directiva-marco*; aspecto este —no hace falta incidir en ello— por el que pierden buena parte de su vigor las en principio poderosas pretensiones que diseñan todos los regímenes de protección ambiental existentes. Pues bien: un texto de la ambición de aquella norma no podía ser ajeno a este tipo de cuestiones, debiendo contener alguna referencia vinculada a las mismas. Y desde luego, esa referencia existe, concretamente en el artículo 9. Precepto este que parte del principio de recuperación de los costes derivados de los servicios relacionados con el agua —por tanto, el saneamiento entre otros—, calculados de acuerdo con el principio ‘quien contamina, paga’. Pero precepto que, a diferencia de Propuestas anteriores, no alude a la “integridad” cuando se refiere a esa recuperación; referencia que, de haber prosperado, hubiese impelido al legislador español a alterar con rapidez su derecho, visto que el mismo parte del principio de recuperación “parcial” de los costes de los servicios relacionados con el agua mediante la exacción de figuras tributarias. Incidiendo en este mismo orden de consideraciones, ha de destacarse también que la utilización del principio ‘quien

contamina, paga’, para el cálculo de las cantidades precisas para la recuperación de los costes derivados de los servicios del agua debiera suponer la repercusión en los contaminadores de los gastos derivados de su acción, así como el correlativo incentivo a los usuarios que utilicen de forma eficiente el recurso. Y a ello se refiere también el precepto señalado, en la medida en que contempla este tipo de estímulos, sin que esto signifique que los Estados miembros no puedan tener en cuenta, en circunstancias puntuales, características específicas concurrentes en espacios determinados como modo de flexibilizar las exigencias a la hora de fijar la tarificación concreta a aplicar. De la misma manera, tampoco podrá frenarse la financiación de medidas preventivas o correctivas adicionales que ayuden a la consecución de los objetivos de la Directiva-marco (apartado 3).

b’. La ausencia en la Directiva-marco de regulaciones específicas sobre el saneamiento no impide su aplicación al mismo: su natural encaje en las previsiones comunes sobre protección cualitativa del agua

El brevísimo repaso que, por los contenidos de la Directiva-marco, acabamos de llevar a cabo nos ha servido, entre otras cosas, para comprobar cómo las referencias explícitas a las aguas residuales y su saneamiento brillan por su ausencia y cuando apuntan implícitamente, lo hacen en cuanto que un aspecto más a realizar para conseguir el objetivo esencial de protección cualitativa del recurso que persigue este texto. Sin embargo, cualquier lector que haya seguido con una mínima atención el discurso anterior será capaz de colegir que tal ausencia no ha de entenderse como sinónimo de inaplicación a la macroactividad citada de sus previsiones, siendo la realidad precisamente la contraria, en tanto que, al referirse la mayor parte de aquellas a la protección cualitativa del medio hídrico frente la contaminación, y en cuanto que esta última acción global pasa, entre otras, por la realización de actuaciones de este cariz —control de los vertidos de aguas residuales, sin ir más lejos—, la relación que presentan con la materia es innegable.

Piénsese, por ejemplo, en la concreción en los programas de medidas de actuaciones necesarias para prevenir el deterioro de la calidad ecológica y la contaminación de las aguas

⁶⁰ Directivas de desarrollo de las previsiones de la Directiva 76/464, que, paradójicamente, y como establece el Considerando 52, deberá ser derogada una vez se apliquen plenamente las disposiciones contenidas en la Directiva-marco.

superficiales; medidas entre las que, necesariamente, deberán encontrarse las de saneamiento. O, igualmente, en la imposición del enfoque combinado para el control de la contaminación, que presenta una directa e inmediata incidencia sobre las aguas residuales en tanto que su evacuación ni deberá superar los valores límites de emisión ni sobrepasar los objetivos de calidad fijados. Y, por fin, recordemos cómo en el cálculo de la tarificación que habrá de aplicarse a los usos del agua a fin de recuperar los costes derivados de los mismos habrán de ser tenidos en consideración los costes ambientales de los mismos, encontrándose entre ellos los debidos a la realización sobre las mismas de actividades de saneamiento.

En fin. Que analicemos la previsión que analicemos, en todas encaja la consideración del saneamiento de las aguas residuales. La mayoría de las previsiones generales diseñadas por la Directiva-marco para la protección del medio hídrico comunitario habrán de ser tenidas en cuenta en la regulación a nivel estatal de la macroactividad: son previsiones de necesaria aplicación sobre el mismo, razón por la que, aun a riesgo de ser considerados reiterativos, nos vemos obligados a concluir este apartado reiterando la misma afirmación utilizada para darle entrada: que la escasez de regulaciones específicas sobre las aguas residuales y su saneamiento en el texto de aquella no significa que su contenido no le sea de aplicación, en tanto la natural acomodación que tales actividades presentan en las previsiones comunes sobre protección de la calidad de las aguas que se incluyen en aquel.

C. *La incidencia de otras normas de derecho derivado que, sin contenido exclusiva o propiamente hídrico, influyen en la regulación del saneamiento*

Como ha de ser propio de un ordenamiento coherente, la regulación de un sector material determinado no va a venir compuesta en exclusiva por aquellas normas que se refieran a él de modo específico. Antes al contrario, en la red de imbricaciones mutuas que caracteriza al mundo jurídico, textos que carecen en apariencia de un contenido concreto pueden, no obstante, ejercer una influencia poderosa sobre materias alejadas a primera vista de lo que es su objeto propio. Esto es lo que ocurre, sin ir más lejos, con la protección cualitativa de las aguas en general y con la ordenación del sa-

neamiento de las residuales en particular, en tanto que, junto con las previsiones contenidas en las normas hídricas expuestas, le son también de aplicación otras adicionales recogidas en textos de tipología diversa.

a. *La Directiva 96/61, de 24 de septiembre, sobre prevención y control integrado de la contaminación*

Uno de estos textos es la *Directiva 96/61, de 24 de septiembre, sobre prevención y control integrado de la contaminación*. Norma que pese a tener a las aguas solo como destinatarias parciales de sus previsiones, va a influir, no obstante, y de manera significativa además, en la consideración tenida hasta ahora sobre el control de la contaminación hídrica, producida en un porcentaje muy elevado por el vertido de aguas residuales sin un tratamiento adecuado. Y ello en la medida en que consagra definitiva y expresamente el enfoque integrado de tal control. En efecto, uno de los aspectos sobre los que se ha hecho hincapié en páginas precedentes ha sido el relativo a la necesidad de abandonar, a la vista de su insuficiencia, la sistemática de enfoques paralelos excluyentes que orienta la mayoría de los textos mencionados, y la subsiguiente adopción sustitutoria de un enfoque integrado que contemple a ambos de forma complementaria y articulada. Pues bien: la Directiva 96/61 pretende, con carácter general —esto es: no solo en relación con el agua, sino también con otros elementos ambientales—, ni más ni menos que eso: abordar intersectorialmente la contaminación de origen industrial, superando tanto la rígida perspectiva compartimentarizada de la misma como su efecto nocivo más evidente, cual es el desplazamiento de los riesgos de un sistema natural a otro, en virtud del conocido principio de interdependencia ecológica. Obviamente, un objetivo tan ambicioso como este conlleva como tributo, y no está de más volverlo a destacar, el hecho de que el que nos ocupa no es un texto totalmente hídrico, sino solo fraccionariamente, a la vista de que las destinatarias de sus previsiones protectoras son, efectivamente, las aguas, pero junto con ellas, y en igual consideración, la atmósfera y el suelo; elementos todos ellos que pueden verse alterados por la contaminación que un determinado tipo de actividades industriales —las provenientes de las grandes instalaciones relacionadas en el Anexo I de la misma— produce sobre los mismos.

Para lograr aquel objetivo, la Directiva diseña un sistema basado en la expedición de autorizaciones administrativas integradas –permisos en su terminología–, que obtendrán aquellas industrias⁶¹ que demuestren que sus emisiones sobre agua, atmósfera y suelo, conjuntamente, no impiden el cumplimiento de los requisitos generales establecidos en el artículo 3: no producir ninguna contaminación importante; evitar o, si ello no es posible, eliminar con la menor incidencia ambiental la producción de residuos; utilizar la energía de una manera eficaz, y tomar las medidas necesarias para evitar los accidentes. Si, como decimos, las autoridades competentes para la expedición del permiso comprueban, tras el análisis de la solicitud presentada por el interesado, que los anteriores pueden cumplirse, se procederá a su otorgamiento, fijándose en él los valores límite de emisión aplicables a cada caso y los sistemas de control de su cumplimiento. No impone esta Directiva, pues, el establecimiento a nivel comunitario europeo de valores límite de emisión comunes a cada tipo de instalaciones, reservándose esta posibilidad para casos excepcionales (artículo 9.8), y prefiriéndose, así, la determinación individualizada de los mismos en cada permiso⁶². Sin embargo, y en tanto que aquellos valores límite excepcionales no se aprueben, servirán de mínimo referencial los fijados en las Directivas relacionadas en el Anexo II del texto que nos ocupa, entre las que, en materia hídrica, se encuentra la 76/464, cuyos parámetros son modificados por el texto que nos ocupa. Es importante, asimismo, tener presente que la expedición de este permiso integrado no dispensa de la necesidad de que las instalaciones a que se refiera dispongan de otras licencias ambientales exigidas

por la normativa vigente en cada Estado miembro de las Comunidades Europeas; licencias que, no por el carácter global del primero, van a verse sustituidos por él. Singularmente se plantea esta cuestión en relación con la EIA, respecto de cuya demanda simultánea con el permiso integrado no deja lugar a dudas la Exposición de Motivos de la Directiva 96/61, cuando afirma que las disposiciones de la misma “se aplicarán sin perjuicio de las disposiciones de la Directiva 85/337, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente”⁶³. Cuestión importante, que podía plantear dudas, y que hemos preferido aclarar.

Bien. Si a la mera vista de esta breve síntesis del sistema contemplado por la Directiva 96/61 quisiésemos formular una primera valoración, esta debería ser, por fuerza, positiva. A nadie escapa la simpatía con que debe recibirse cualquier regulación que, como esta, suponga una simplificación de los pesados trámites procedimentales ante la Administración, así como la eliminación, en aras de la deseable eficacia

⁶¹ Industrias que no tienen por qué ser solamente de nueva instalación, en tanto que la Directiva se prevé asimismo de aplicación a las ya existentes, si bien se concede a estas un periodo transitorio que se extiende hasta el 30 de octubre del año 2007.

⁶² Lo que, como señala G. Valencia Martín, supone, además de hacer bueno el principio de subsidiariedad que inspira toda actuación en materia ambiental a nivel comunitario europeo, la toma en cada caso de decisiones individualizadas y con un alto componente de discrecionalidad técnica por parte de las autoridades administrativas competentes, similar al existente, como veremos, en los procedimientos de EIA. Vid. “El régimen jurídico del control integrado de la contaminación”, *Noticias de la Unión Europea* 153, 1997, págs. 144 y 148.

⁶³ Véase, en este sentido, G. Valencia Martín, *Ibidem*, pág. 146. Este autor destaca asimismo los problemas de articulación que pueden plantearse entre esta pluralidad de permisos, cuya resolución, como no podía ser de otro modo, queda en manos del legislador interno. En España existe un ejemplo de norma –autonómica en este caso– surgida al socaire de la Directiva que estamos comentando: la Ley del Parlamento de Cataluña 3/1998, de 27 de febrero, de intervención integral de la Administración ambiental, desarrollada por Decreto 136/1999, de 18 de mayo, mediante el que se aprueba su Reglamento general y se modifican los Anexos de aquella. Estas normas, en relación con la cuestión concreta de la articulación de los permisos coexistentes no establece una solución clara, al limitarse en su Exposición de Motivos a afirmar que uno de los objetivos de la misma es “alcanzar la máxima simplificación administrativa (...) mediante la integración de otros procedimientos sectoriales, entre los cuales se incluye el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental cuando proceda”, sin aclarar en qué casos se entiende que existe esa procedencia.

No se manifiesta muy favorable, a esta pretendida separación aséptica entre permiso integrado y EIA, J. Rosa Moreno, para quien la conexión entre ambas técnicas es tan intensa que aquella carece de sentido. Vid. “Las evaluaciones de impacto ambiental en el ámbito comunitario y su incidencia en el derecho interno”, *Noticias de la Unión Europea* 153, 1997, pág. 137. Por ello, valora positivamente el reconocimiento que la nueva Directiva 97/11, de 3 de marzo, de modificación de la Directiva 85/337, de 27 de junio, por la que se regula la figura, otorga en su artículo 2.2.b a los Estados miembros para que establezcan, si es su deseo, un procedimiento único de evaluación de impacto y permiso integrado.

en la actuación de los poderes públicos, de intervenciones que constituyan duplicaciones innecesarias. Sin embargo, junto con las loas no pueden dejar de manifestarse los aspectos menos agradables y, desde luego, la que no debe dejar de mencionarse es una cuestión cuya complicación se revela meridiana desde el momento mismo en que se procede a la lectura primera de esta norma. Nos estamos refiriendo a la dificultad enorme que va a suponer la puesta en práctica del sistema diseñado, singularmente en lo que hace a su elemento central: la unificación de todos los permisos que, hasta ahora, venían controlando por separado las distintas emisiones provenientes de una misma instalación; permisos que, para mayor complicación, podían venir siendo otorgados en Estados descentralizados como España por niveles públicos distintos. Así, en este país, una misma empresa venía precisando hasta ahora, y solo en lo que hace al control de sus emisiones contaminantes, tres autorizaciones distintas: una en relación con sus emisiones a la atmósfera (artículo 3.3 de la Ley 32/1972, de 22 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico); otra en el caso de que produjese residuos peligrosos (artículo 9.1 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos), y la ya más familiar autorización de vertido de aguas residuales a cauce público (artículo 92 de la Ley de Aguas), correspondiendo las dos primeras –en virtud del reparto constitucional de atribuciones existente en cada materia– a las autoridades autonómicas, y la tercera, en caso de que se trate de aguas situadas en una cuenca hidrográfica cuyas aguas discurren por más de una Comunidad autónoma, a las Confederaciones Hidrográficas (autoridades estatales), permaneciendo por contra en manos autonómicas si la cuenca es intracomunitaria. No estamos, pues, hablando de ciencia ficción cuando aludimos a la complejidad del traslado práctico de los proyectos de la Directiva 91/61.

La solución a esta disyuntiva, desde luego, no se prevé fácil. Por una sencilla razón jurídica: porque lo que no puede el derecho comunitario en general y esta Directiva en particular es alterar el reparto competencial existente en el seno de los Estados miembros⁶⁴, de modo

que, en ningún caso, podrá aquella decidir *motu proprio* la atribución a uno solo de los poderes implicados de la ejecución de todas esas funciones autorizatorias que ahora se reúnen, debiendo, por contra, confiar en su coordinación. Afinando aún más: por lo que se refiere al objeto de nuestras preocupaciones, en España la autoridad competente para otorgar a nivel interno la autorización de vertido –Confederación Hidrográfica o Administración Hidráulica autonómica en virtud de la inter o intracomunitariedad de las cuencas– deberá seguir siendo la misma, en tanto que este sistema de distribución competencial ha sido sancionado por el Tribunal Constitucional. Y esto es inamovible, lo que significará que, por mucho que la Directiva propugne la emisión del permiso único habrá de ser otra distinta a la impracticable alteración competencial la solución que haya de buscarse para proceder a la misma. Solución que la propia Directiva hace pasar por la coordinación interadministrativa (artículo 7), si bien silenciando el modo en que la misma ha de llevarse a cabo, lo que abre paso a diferentes posibilidades. En el caso del Estado español, G. Valencia Martín ha propuesto la integración de la autorización estatal de vertido dentro de un procedimiento principal de otorgamiento del permiso integrado tramitado y resuelto por la Comunidad Autónoma por la vía de un informe vinculante, sin que ello obste, claro está, a que pueda ser otra la solución por la que, finalmente, se opte.

En fin: problemas de nada fácil solución al que habrá que sumar, además, el enorme impacto que sobre las actividades industriales afectadas van a tener las disposiciones de la Directiva. En efecto, planteado el asunto en términos de ecuación, si la obtención del permiso integrado pasa por la demostración del “buen trato ecológico” de las actividades allí realizadas, y este muy difícilmente podrá alcanzarse sin la aplicación a los procesos productivos de las “mejores técnicas disponibles”, el otro componente de la misma se evidencia por sí mismo: la necesidad de inversiones económicas enormes que ignoramos hasta qué punto sus responsables están en condiciones –e intenciones– de asumir. Mucho nos tememos que, como en tantas otras ocasiones, las imposiciones de una norma ambiental pueden quedar minimizadas por problemas de este tipo. Será cuestión de esperar el transcurso el tiempo.

⁶⁴ Así lo ha recordado, entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional español 80/1993, de 8 de marzo, en su Fundamento Jurídico Tercero.

- b. La Directiva 85/337, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada por la 97/11, de 3 de marzo

Junto con la norma que acabamos de analizar –solo parcialmente hídrica– no podemos dejar de hacer referencia, siquiera brevemente, a una serie de Directivas comunitarias que, careciendo de contenido alguno de tal calibre, van a ejercer no obstante influencia directa en la regulación de la calidad de las aguas y, más concretamente, de la macroactividad de saneamiento, en la medida en que las previsiones generales contenidas en ellas son, también, de aplicación particularizada a la misma.

La primera de estas Directivas es la 85/337, de 27 de junio, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada por la 97/11, de 3 de marzo, sobre la misma cuestión. Textos ambos que, se comprende a la vista de su nombre, tienen como misión la regulación genérica de una técnica preventiva de protección ambiental ya consolidada en la mayor parte de los ordenamientos avanzados: la EIA; técnica que, sin pretensión dogmática alguna, puede definirse como la valoración, con carácter previo a la autorización por los poderes públicos competentes de su realización, de las repercusiones que sobre el medio ambiente pueden tener determinados proyectos públicos y privados, como modo de tomar en consideración los aspectos ambientales a la hora de proceder a adoptar decisiones públicas.

Remitiendo el estudio de la misma a los abundantes trabajos existentes en su relación⁶⁵ y centrándonos exclusivamente en lo que nos interesa, hay que destacar, como dato significativo, el hecho de que la Directiva 85/337 utiliza en el diseño de su contenido un sistema de doble Anexo. De esta manera, incorpora un Anexo I en el que se establecen los proyectos que habrán de someterse *obligatoriamente* a EIA, añadiendo a renglón seguido un Anexo II referido a los que solo deberán serlo *potestativamente*, en función de la decisión que al respecto tomen los Estados miembros, quienes, en su regulación interna, bien los individualizará expresamente, bien fijará simplemente unos umbrales cuantitativos y cualitativos, franqueados los cuáles el proyecto de que se trate se sujetará a tal EIA. Pues bien, en lo que se

refiere a las estructuras relacionadas con el saneamiento, estos Anexos venían limitados a reflejar, en cuanto que susceptibles de análisis facultativo –esto es: como construcciones recogidas en el Anexo II y dejadas, por ende, al albur de la decisión de cada Estado miembro– a las estaciones de depuración y a los depósitos de lodos; decisión por la que el legislador español optó en sentido negativo, al situarlas al margen de consideración de la norma interna que procedió a la transposición a derecho interno de este Estado: el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de EIA. En efecto, este texto español enumera particularizadamente los proyectos y actividades sujetos a EIA, y dentro de las mismas no alude para nada a aquellas anteriores, quedando como única mención a una obra de carácter hídrico la relativa a las grandes presas⁶⁶. Esto no había de significar, sin embargo, que en el territorio español no se llevasen a cabo análisis de impacto en relación con infraestructuras de saneamiento, toda vez que, como ha señalado el Tribunal Constitucional (singularmente en la importante Sentencia 13/1998, de 22 de enero), la competencia para regular y efectuar la EIA no viene atribuida unívoca y exclusivamente al

⁶⁵ Por todos, en la doctrina española, véase el pionero trabajo de J. Rosa Moreno, *Régimen jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental*, Editorial Trivium, Madrid, 1993, *in totum*. Asimismo valiosos los trabajos de A. García Ureta, *Marco jurídico del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1994; S. Hernández Fernández, *La legislación de Evaluación de Impacto Ambiental en España*, Editorial FUNGEMA-Mundi Prensa, Madrid, 2000; J. Jordano Fraga, “La Evaluación de Impacto Ambiental. Naturaleza, impugnabilidad, perspectivas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 143, 1995; J.I. Morillo-Velarde “Declaración de Impacto Ambiental y Comunidades Autónomas (algunas consideraciones acerca de la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1998, de 22 de enero)”, en la obra colectiva coordinada por F. Sosa Wagner, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Dr. D. Ramón Martín Matco*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, vol. III; D. J. Vera Jurado, “La Evaluación de Impacto Ambiental y las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente: un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en la misma obra colectiva.

⁶⁶ Debiendo entender por tales las que superen los 15 metros de altura o que, teniendo entre 10 y 15, tengan una capacidad superior a 100.000 metros cúbicos o alguna otra característica excepcional de cimientos o cualquier otra circunstancia que permita calificar la obra como importante para la seguridad o la economía públicas.

nivel público central –obligado en última instancia ante las Instituciones comunitarias al cumplimiento de sus directrices– sino que, por contra, se extiende a la Administración en que reside la competencia sustantiva para realizar la obra o autorizar el proyecto. Por esta razón, no era anormal la existencia de normas autonómicas que, en ejercicio de sus competencias materiales, aludiesen a la EIA y, es más, impusiesen su ejecución para la realización de aquellas construcciones demandadas por la prestación de las actividades de saneamiento⁶⁷.

Sin embargo, una nueva Directiva europea vino, no hace mucho tiempo, a clarificar la situación y a eliminar dudas en relación con la obligación de evaluar ambientalmente, con carácter previo a su realización, a las instalaciones de saneamiento y, sobre todo, a las más imponentes: las estaciones depuradoras. Nos estamos refiriendo a la Directiva 97/11, de 3 de marzo, de acuerdo con la cual será obligatorio someter a EIA –porque así se incorpora al Anexo I de la Directiva 85/337– a las plantas de tratamiento de aguas residuales: a) de capacidad superior al equivalente de 150.000 habitantes, b) o cuando el vertido de efluentes que provengan de las mismas afecten a un medio acuático calificado como sensible, o c), cuando el vertido se realice en un río y la ubicación del mismo esté próxima aguas arriba a tomas de abastecimiento humano. Clarificación, pues, obvia, por lo que no pueden caber dudas ahora en relación con este punto. Y menos en la esfera territorial española, en la que el reciente Real Decreto-Ley de 6 de octubre de 2000 ha procedido a la modificación del Real Decreto Legislativo regulador de la EIA incorporando expresamente, y sin posibilidad de excepción, estas previsiones⁶⁸.

No es pequeña, pues, y a la vista de todo lo anterior, la importancia que como texto impulsor ha tenido la Directiva comunitaria europea a la que nos hemos referido en este apartado.

- c. La Directiva 93/38, de 14 de junio, sobre coordinación de los procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones

Otra Directiva digna siquiera de mención es la 93/38, de 14 de junio, sobre coordinación de los procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones, también conocida como Directiva de sectores excluidos, dada su intención de extraer del sistema de contratación pública habitual en cada Estado miembro la adjudicación de las construcciones referidas a los sectores materiales mencionados⁶⁹. La razón de esta intención y, por ende, de la aprobación de este texto europeo, radica en el interés por reforzar, a la vista de la importancia de las materias sobre las que recae, el aseguramiento de los principios comunitarios de publicidad, no discriminación y concurrencia y, simultáneamente, de flexibilizar –por la misma razón– el rígido procedimiento de adjudicación que viene caracterizando tradicionalmente el régimen de los contratos en los que una de las partes (habitualmente la contratante) es una Administración pública. Obviamente, y en lo que interesa, las infraestructuras de saneamiento se integran en uno de estos sectores –el del agua–, por lo que han de conocerse las previsiones del texto comunitario en la medida en que les afectan⁷⁰.

Lo esencial de su sistema ya está dicho: las infraestructuras integrables en cualquiera de estos sectores, llegado el momento de su establecimiento o modificación, deberán regirse en su fase de adjudicación y ejecución por las dis-

⁶⁷ Son los casos, no exhaustivos, de la Ley de las Cortes Autonómicas Valencianas 2/1989, de 3 de marzo, de Impacto Ambiental (que somete a EIA “los colectores de depuración de aguas y emisarios”, Anexo I.6.b); de la Ley Canaria 11/1990, de 13 de julio, de prevención del impacto ecológico (que somete a EIA a las instalaciones de aguas residuales con capacidad para más de 5.000 habitantes, Anexo I.26); o de la Ley de la Asamblea de Madrid, 10/1991, de 4 de abril, para la protección del medio ambiente (que somete a EIA a las depuradoras y emisarios de aguas residuales, Anexo II.41).

⁶⁸ Este último hecho no ha sido obstáculo, sin embargo, para que el Gobierno de este país haya introducido ante las Cortes Generales un Proyecto de Ley con fines perfeccionadores, unificadores y aclaratorios, que sustituya lo que, en la actualidad, se reparte en una pluralidad de textos.

⁶⁹ Un completo comentario sobre la misma puede encontrarse en la obra colectiva, presentada por V. López-Ibor Mayor, *La contratación pública en los llamados sectores excluidos. Agua, energía, transportes y telecomunicaciones*, Editorial Civitas, Madrid, 1997.

⁷⁰ Cualquier duda que, en este sentido, pudiera mantenerse, queda despejada a la vista del Anexo XVI A de la Directiva, en el que se enumeran los servicios a los que son de aplicación las normas de contratación contenidas en esta norma, y entre los cuales, textualmente, se alude al “alcantarillado y la eliminación de desperdicios y los servicios de saneamiento y similares”.

posiciones de la Directiva aludida. Y ello siempre que no rebasen en cuantía las cantidades fijadas expresamente por el texto: 400.000 ECUS (hoy EUROS) en el caso de los contratos de suministro y de servicios y 5.000.000 si se trata de contratos de obras, siendo ambas cifras de partida mínimas, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Hasta aquí ningún problema. Las dificultades se plantean cuando se presta atención al siguiente requisito aplicativo de esta norma y, más concretamente, cuando se quiere contemplar su aplicación en relación con la macroactividad de saneamiento: que las entidades beneficiarias de la adjudicación se encarguen, además de la realización de las actividades que la componen, de la prestación del servicio de agua potable, lo que nos sitúa ante la disyuntiva de la aplicabilidad de estas previsiones en el caso de que se pretenda adjudicarse un contrato en relación con el saneamiento al margen de cualquier otra consideración. La respuesta a esta disyuntiva parece, y siempre de acuerdo con el tenor literal de la Directiva, que ha de resolverse en sentido negativo. Eventualidad que demuestra, y esta ha de ser nuestra conclusión, las limitaciones en las que, ya en su mero planteamiento, incurre este texto⁷¹.

⁷¹ Estas mismas limitaciones se evidencian en el ordenamiento español, toda vez que la norma de trasposición de esta Directiva de sectores excluidos –la Ley 48/1998, de 30 de diciembre– establece unos ámbitos subjetivos y objetivos tan restrictivos que concluyen en la detección de aquellas citadas. Para empezar, el *ámbito de aplicación subjetiva* se reduce, por mor del artículo 2, a las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquier Administración territorial; las asociaciones formadas por las citadas entidades de derecho público; las empresas públicas y las empresas privadas que gocen un derecho especial o exclusivo otorgado por una autoridad competente en virtud de alguna disposición normativa o administrativa que tenga como efecto la reserva del ejercicio de la actividad de que se trate en el sector. Es decir, siempre supuestos de Administraciones instrumentales, sin que en ningún caso venga a considerarse directamente como tales entidades contratantes las Administraciones territoriales ni, tampoco, y dentro de aquel tipo de entes, los organismos autónomos. Previsión esta que, lógicamente, limita mucho el ámbito de aplicación de la Ley de contratos de los sectores excluidos, restringiéndola solo a los adjudicados por tales sujetos. Por lo que respecta al *ámbito de aplicación objetiva*, el artículo 3 de la Ley española determina la exclusiva sujeción a la norma de “los contratos que deban adjudicar las entidades que ejerzan una actividad de producción, transporte o distribución de agua potable, siempre y cuando dichos contratos estén relacionados con proyectos de ingeniería hidráulica

d. La Directiva 90/313, de 7 de junio, sobre derecho de acceso a la información en materia ambiental

Por último, vamos a aludir a la *Directiva 90/313, de 7 de junio, sobre derecho de acceso a la información en materia ambiental*⁷². Texto este que, como su propio nombre indica, reconoce el derecho que cualquier persona física o jurídica a acceder a la información que, obrante en manos públicas, se refiera a cuestiones relacionadas con el medio ambiente en general y, como obvia consecuencia, con las actuaciones llevadas a cabo en el campo del saneamiento en particular.

Es importante tener en cuenta que, como muy bien ha sido puesto de manifiesto por la doctrina⁷³, el derecho que reconoce este texto comunitario es el que tienen todas estas personas de solicitar y obtener informaciones ambientales que disponen las Administraciones públicas y que, en principio, estas no difunden *motu proprio*. En otras palabras, no se trata del derecho a obtener una información que, periódicamente los poderes públicos se encargan de

(...) relacionados a su vez con la evacuación o tratamientos de aguas residuales”. Es decir, la Ley sobre contratación en los sectores excluidos solo va a entrar en juego cuando las entidades contratantes anteriormente citadas produzcan, transporten o distribuyan agua potable y, además, deseen adjudicar un contrato en relación con el saneamiento, no viéndose, por contra, sujetas a este régimen cualquier otro supuesto al margen del citado.

En fin: podemos afirmar sin temor a equivocarnos que, a la vista de lo expuesto, *solo los contratos que, para proceder a la realización de instalaciones que posibiliten la prestación del servicio de saneamiento, deseen celebrar los entes instrumentales citados que, a su vez, vengán prestando ya el servicio de abastecimiento de agua potable y que, al mismo tiempo, no supongan un montante inferior a las cantidades indicadas*, podrán beneficiarse del peculiar régimen de contratación previsto en la Ley 48/1998, mientras que todos los demás supuestos, y por estar como están al margen de los requisitos exigidos, quedarán bajo la órbita de las previsiones generales de la contratación común. Lo único que se logra con esta realidad es el planteamiento de una bifurcación de actuaciones en función del supuesto concreto de que se trate nada recomendable en un campo como el del saneamiento, acechado ya por suficientes dificultades e indefiniciones.

⁷² Puede verse un comentario general sobre la misma en el trabajo de A. García Ureta, “Perspectivas sobre el derecho de acceso a la información sobre el ambiente: un repaso a la Directiva 90/313/CEE”, *Revista de Derecho Ambiental* 13, 1994.

⁷³ Vid. M. Sánchez Morón, “El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente”, *Revista de Administración Pública* 137, 1995, págs. 31-34.

proporcionar de oficio a través de boletines, debates, declaraciones de sus portavoces, etc. Y mucho menos –en tanto que estamos hablando de un derecho de las personas– de los obligados envíos de información recíproca entre las diversas Administraciones y los distintos Estados miembros a fin de coordinar sus actuaciones en aras a la consecución de la política común prefijada. Por el contrario, se trata de la posibilidad, planteada en términos de derecho subjetivo, de que los administrados –todos ellos, sin limitación alguna producida por cuestiones ajenas a la propia capacidad jurídica de actuar ante las Administraciones públicas⁷⁴–, y al margen de un procedimiento administrativo –es decir, sin ninguna necesidad de que exista uno en curso que sirva de marco para dicha solicitud⁷⁵ y, mucho menos, de demostrar en ningún momento su condición de interesados– soliciten a cualquier Administración pública una información en relación con la materia ambiental (y, como integrante de la misma, en relación con el saneamiento)⁷⁶; información que, de acuerdo con el artículo 3.4 de la Directiva 90/313, deberá serle proporcionada en un plazo máximo de dos meses.

La Directiva citada ha sido trasladada al ordenamiento español mediante Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente⁷⁷. Esta traslación es bastante fiel al texto y espíritu de la Directiva, salvo una importante objeción que, para su conocimiento, ha de ponerse de manifiesto. Nos estamos refiriendo a la reducción del ámbito subjetivo activo del derecho, que, como sabemos, en la norma comunitaria europea estaba planteado en los términos más amplios posibles, mientras que en la Ley española aparece reducido a los nacionales o residentes en uno de los Estados de la Unión o a los nacionales de terceros Estados, de acuerdo con el principio de reciprocidad. La irracionalidad de esta limitación es evidente, no pudiendo el legislador español justificar de ninguna manera esta restricción que, a juicio de la doctrina más cualificada, habrá de ceder ante el innegable efecto directo del que goza el texto comunitario⁷⁸.

La aplicabilidad de este derecho de acceso a la información ambiental en relación con el saneamiento de las aguas residuales debe quedar, pues, y visto lo visto, fuera de toda duda. En todo el ámbito comunitario, a consecuencia de la existencia de la Directiva que nos ocupa. Y particularmente en la esfera territorial española, ya no solo por causa de la misma y de la norma que la traspone, sino, a mayor abundamiento, por la presencia de una declaración explícita en este sentido en el artículo 13 bis de la Ley de Aguas vigente (artículo introducido en el ordenamiento de este país por la reforma que de su articulado llevó a cabo la Ley 46/

⁷⁴ Este aspecto aparece destacado por M. Sánchez Morón quien, con acierto, hace notar la generosa amplitud con que la Directiva delimita el ámbito subjetivo activo del derecho.

⁷⁵ En cuyo caso, más que en presencia de este derecho genérico de acceso a la información ambiental, estaríamos haciendo uso de la fase de información pública existente en la mayoría de los procesos administrativos. Por esta razón, por tratarse de derechos y situaciones distintas, ambos son perfectamente compatibles. Así lo entiende R. Martín Mateo, *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Editorial Trivium, Madrid, 1994, pág. 189.

⁷⁶ Y ello, sea cual sea el soporte físico en el que se encuentran y sea cual sea la materia a la que se refiera, siempre que, obviamente, tenga relación con la materia ambiental. Solo están al margen de acceso en ejercicio de este derecho las informaciones que afecten a la confidencialidad de las deliberaciones de las autoridades públicas, de las relaciones internacionales y de la defensa nacional; la seguridad pública; los asuntos que se encuentren *sub iudice* o lo hayan sido en el pasado, o sean objeto de pesquisas o de investigación preliminar; los secretos comerciales e industriales, incluida la propiedad intelectual; la confidencialidad de datos y/o expedientes personales; los datos proporcionados por un tercero sin que este esté obligado jurídicamente a facilitarlos; o a los datos cuya divulgación pudiera perjudicar al medio ambiente al que se refieren (artículo 3.2). Indudablemente, la amplitud y generalidad con que se enuncian muchas de estas excepciones se convierte en indeterminación, con la consiguiente falta de seguridad jurídica que la misma pudiese acarrear.

⁷⁷ Un valioso comentario sobre esta norma puede encontrarse en el trabajo de J. Domper Ferrando, "El derecho de acceso a la información en materia de aguas", en A. Embid Irujo (Director), *La reforma de la Ley de Aguas*, Editorial Civitas, Madrid, 2000.

⁷⁸ En tal sentido se manifiestan, por ejemplo, A. García Ureta e I. Arróspide Erkoreka, para quienes "el tenor del artículo 3.1 de la Directiva 90/313 no deja lugar a dudas, por lo que la redacción del artículo 1 de la Ley 38/1995 no es aceptable e infringe la Directiva comunitaria. La introducción del principio de reciprocidad, por tanto, debe ceder ante el efecto directo de la misma, al igual que el criterio del domicilio". *Vid.* "Sobre la trasposición de tres normas ambientales comunitarias en el Derecho estatal: Directivas 90/313 (acceso a la información), 92/43 (hábitats y especies de flora y fauna) y 91/271 (tratamiento de aguas residuales urbanas)", *Revista Vasca de Administración Pública* 46, 1996, pág. 67. En el mismo sentido, J. Domper Ferrando, *ibidem*.

1999, de 13 de diciembre), que establece que todas las personas físicas o jurídicas tienen derecho a acceder, en los términos previstos por la Ley 38/1995, "a la información en materia de aguas y, en particular, a la información sobre vertidos y calidad de las aguas"⁷⁹. En fin: meridiana tras la exposición anterior esta posibilidad⁸⁰. Y posibilidad que, es importante no perderlo de vista, no aparece solo limitada al conocimiento de las actuaciones que han dado lugar a la necesidad de proceder a la realización de actividades de saneamiento y las medidas tomadas para intentar ponerles fin, sino integrante, asimismo, de las que se prevén ser realizadas en un futuro, incluso contempladas todavía a nivel de planes o programas generales sin concreción de actividades determinadas.

Si hubiese, a modo de síntesis conclusiva, que formular una idea de cierre, esta iría en la

línea de destacar la indudable importancia del reconocimiento, a consecuencia de un texto comunitario, de un derecho a la información ambiental. Derecho que, quién sabe, puede servir de fundamento al ejercicio posterior de un derecho reaccional, legitimado por las consecuencias que sobre la esfera jurídica individual pudiese tener alguna de las actividades conocidas a través de aquel, pero que, aunque así no fuera, tiene sustantividad en sí mismo como modo de manifestar lo que, a lo largo de todo este trabajo, hemos intentado destacar: que las preocupaciones en torno al medio ambiente en general y a la protección cualitativa de las aguas en particular –en la que se integra de modo evidente la temática relativa al saneamiento de aguas residuales– constituyen, como proclama A. Embid Irujo, uno de los signos de los tiempos modernos⁸¹.

⁷⁹ La analogía de este precepto con la regulación de la cuestión contemplada por la Ley 38/1995 ha sido ya destacada en la doctrina por M. Sánchez Morón, para quien textualmente, "desde un punto de vista sustantivo, este nuevo artículo 13 bis no añade nada a lo que ya disponía esta Ley. Con independencia de que no esté mal recordar su existencia en el propio texto de la Ley de Aguas para aquellos que estén más habituados a utilizar la legislación de aguas que la de medio ambiente. Pero este es todo el alcance práctico del precepto". Vid. "Aspectos ambientales de la modificación de la LAG", en la obra colectiva dirigida por A. Embid Irujo *La reforma de la Ley de Aguas*, Editorial Civitas, Madrid, 2000. Una interpretación más amplia de este precepto es reconocida, sin embargo, por J. Domper Ferrando, para quién la actual tendencia expansiva del derecho de acceso a la información en poder de las Administraciones públicas como vía de democratización y transparencia con el fin de aumentar el grado de sensibilización y participación de los ciudadanos en los asuntos que les afectan podría permitir, sin mayores problemas, la consideración del derecho contemplado en aquel –y, por ende, de todo el sistema derivado de la Ley 38/1995– en referencia a todos los aspectos relacionados con el demanio hídrico en general, y no solo con los estrictamente ambientales. Vid. "El derecho de acceso a la información en materia de aguas", *op. cit.*

⁸⁰ A esta relación de preceptos habría que sumar, asimismo, el artículo 4 del Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de cuenca, en el que se reconoce el derecho de cualquier persona a consultar el contenido de los mismos y a obtener copias y certificaciones de sus extremos, así como a acceder a su contenido en los términos previstos en la Ley 38/1995; contenido en el que debiera encontrarse integrada con carácter necesario la relación de "las características básicas de calidad de las aguas y de la ordenación de los vertidos de las aguas residuales" (así lo exige el artículo 40.e de la Ley de Aguas).

⁸¹ Vid. "La evolución del derecho de aguas y las características de la actual problemática del agua", *op. cit.*, págs. 66 y 78. En similares términos en su trabajo "Usos del agua e impacto ambiental: evaluación de impacto ambiental y caudal ecológico", en la obra dirigida por el mismo autor, *La calidad de las aguas*, Editorial Civitas, Madrid, 1994, pág. 120.