

MARCO LEGAL Y COMPETENCIAL DEL SANEAMIENTO DE LAS AGUAS RESIDUALES

Beatriz Setuáin Mendía

Prof. Titular de Derecho Administrativo



Universidad
Zaragoza

1542



Instituto Universitario de Investigación
en Ciencias Ambientales
de Aragón

Universidad Zaragoza

Marco legal y competencial del saneamiento

- Dudas sobre la responsabilidad del cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Directiva de aguas residuales
- En España, tendencia automatizada a considerarla competencia propia municipal, basada en una lectura literal y no sistemática de la LBRL
 - Artículo 25.2.c) LBRL:
 - “El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, *en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas*, en las siguientes materias: c) (...) *evacuación y tratamiento de aguas residuales*”
 - Artículo 26.1.a) LBRL:
 - “Los Municipios *deberán prestar, en todo caso*, los servicios siguientes: a) En todos los Municipios (...) *abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado...*”
 - Necesidad de completar: apartados 3 y 5 del artículo 25:
 - “3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo *se determinarán por Ley* debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera
 - 5. *La Ley determinará la competencia municipal* propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública”

Marco legal y competencial del saneamiento

- Lectura correcta:
 - Los Municipios detentan competencia directa, exclusiva e incondicionada sobre el alcantarillado: artículo 26 como precepto atributivo
 - Los Municipios detentan competencias sobre el saneamiento el alta con el alcance que le atribuya el legislador sectorial: artículo 25 como precepto dispositivo, con mandato obligatorio a aquél para darles entrada
 - Necesidad de deducir el marco competencial de la normativa sectorial
- Parquedad TRLA, propia de su condición de norma hídrica general
- RD-L 11/1995, de 28 de diciembre, desarrollado por RD 509/1996:
 - Norma de “trasposición” de la Directiva 91/271
 - No traslada las obligaciones comunitarias a referencias y categorías jurídicas propias
 - Introduce inseguridad jurídica

Marco legal y competencial del saneamiento

- Las obligaciones de saneamiento siguen articulándose en torno a conceptos comunitarios sin correspondencia jurídica en derecho español
 - Habitantes-equivalente: “carga orgánica biodegradable con una demanda bioquímica de oxígeno de cinco días (DBO 5), de 60 gramos de oxígeno por día”.
 - Aglomeraciones urbanas: “zona geográfica formada por uno o varios Municipios, o por parte de uno o varios de ellos, que por su población o actividad económica constituya un foco de generación de aguas residuales que justifique su recogida y conducción a una instalación de tratamiento o a un punto de vertido final”
 - Zonas sensibles o menos sensibles: en función de la concurrencia de los criterios de los Anexos I y II del RD 509/1996 (eutrofización, hidrología y morfología, etc.)
- Consecuencia: requieren concreción para articular el sistema
 - ¿Cómo?: operaciones valorativas conforme a los elementos técnicos y ambientales señalados en la norma
 - Discrecionalidad
 - Pérdida de homogeneidad entre en las distintas partes del territorio, dependiendo de la apreciación que se haga de ellos en cada una de ellas

Marco legal y competencial del saneamiento

- ¿Quién?: las propias Administraciones públicas, conforme a un primer nivel de atribución competencial al que procede la norma:
 - Grueso competencial: Comunidades Autónomas
 - Fijar las aglomeraciones urbanas de su territorio y establecer el ente representativo de los Municipios concernidos
 - Elaborar el plan o programa de aplicación de las previsiones contenidas en las normas
 - Determinar excepciones al régimen común de obligaciones
 - Señalar zonas sensibles en cuencas intracomunitarias
 - Municipios (art. 3): referencia inespecífica: les corresponderá el cumplimiento de las obligaciones señaladas, en cuanto integrantes de una aglomeración urbana y actuantes a través de un ente representativo
 - Estado: competencias ambientales e hídricas intercomunitarias
 - Aprobar la legislación básica (art. 149.1.23 CE)
 - Fijar, previa audiencia a Comunidades Autónomas y entidades locales afectadas, las zonas sensibles sitas en cuencas intercomunitarias (art. 149.1.22 CE)

Marco legal y competencial del saneamiento

- El ejercicio de ese grueso competencial autonómico es ampliamente discrecional
 - Fijación de aglomeraciones urbanas
 - El criterio impuesto por la norma es ambiental: generación de contaminación suficiente
 - Sin pautas básicas de acompasamiento jurídico-territorial
 - Posibilidad de disociación entre ámbitos competenciales y consecuente fragmentación servicial
 - Conveniencia de búsqueda de encajes a nivel básico
 - Esta discrecionalidad posibilita diversos modelos de saneamiento, con efectos prácticos diversos. Dos extremos:
 - Territorios que opten por intensa concentración de efluentes e instalaciones complejas: solo tiene sentido en determinadas situaciones (cargas contaminantes muy específicas...)
 - Territorios que opten por sistemas estrictamente locales de tratamiento: a veces son innecesarios, a veces insuficientes

Marco legal y competencial del saneamiento

- Institucionalización de las aglomeraciones urbanas: ente representativo de los Municipios afectados
 - Los Municipios enfrentan jurídicamente las obligaciones de depuración como integrantes de la aglomeración y a través del ente representativo que designe la Comunidad Autónoma
 - Si la aglomeración coincide con un Municipio, sería lógico que la Comunidad Autónoma señale como ente representativo a la propia entidad local o a una figura organizativa municipal
 - Si no coincide: libre determinación autonómica
 - El Municipio (y su competencia) se desdibuja en la aglomeración, mediatizado por la figura representativa que señalen las instancias autonómicas

Marco legal y competencial del saneamiento

- El reparto competencial descrito es el básico (primer nivel)
- Complemento con un segundo nivel competencial derivado de la legislación autonómica de saneamiento (art. 149.1.23 CE)
 - Leyes previas al RDL 11/1995, utilizando el criterio del interés supramunicipal, ya habían otorgado el grueso de las atribuciones sobre saneamiento a las instancias autonómicas: planificación, control, financiación, ejecución, prestación...
 - Municipios: alcantarillado, propuesta, ejecución de infraestructuras de interés local (escasas y simples), gestión (salvo que medien, muy habitualmente, mecanismos de sustitución)... siempre en el marco de la planificación autonómica
 - Leyes posteriores siguen reproduciendo el modelo (Cantabria 2014)

Marco legal y competencial del saneamiento

- ¿Articulación de dos bloques legales que operan en la misma materia conforme a parámetros distintos?: lectura conforme a lo básico
 - Las competencias de las CCAA atribuidas por Ley autonómica tienen como referencia necesaria los conceptos básicos del sistema: se planificará considerando las aglomeraciones urbanas, se proyectarán y ejecutarán las infraestructuras conforme al cálculo de los h-e y la consideración del punto de vertido, se designará el ente representativo conforme al modelo de aglomeración urbana –manteniendo la figura instrumental autonómica existente si encaja en ese papel o sustituyéndola por otra– ...

Marco legal y competencial del saneamiento

- Conclusión: el marco normativo es complejo, el reparto competencial no es claro, su ejercicio es diverso, y todo eso complica la consecución de los objetivos comunitarios
- Los defectos son sustantivos: falta de esfuerzo de adaptación a la realidad y al contexto jurídico, desconexión interordinamental, superposición asistemática de mandatos normativos, consecuente falta de visión sistémica
 - Normativa básica
 - Una cosa es que tenga que dar cabida al desarrollo
 - Y otra que no establezca un armazón común para el ejercicio de la competencia autonómica, acompasando el modelo con estructuras propias y limitando el ejercicio desbordado de la discrecionalidad: esto es la trasposición

Marco legal y competencial del saneamiento

- Normativa autonómica de desarrollo
 - No se ha adaptado expresamente a los nuevos parámetros básicos, obligando a una lectura voluntarista y esforzada.
 - Exceso de discrecionalidad en el ejercicio del desarrollo
- Aspectos sobre los que hay que reflexionar
 - Competencias municipales:
 - ¿Plena responsabilidad?: ningún inconveniente jurídico, razonabilidad desde el prisma del ciclo urbano del agua
 - ¿Viabilidad general? ¿Respaldo de un marco firme, claro y estable de auxilio y asistencia? ¿Generaría fragmentación?
 - Competencias autonómicas:
 - Exigidas: supramunicipalidad de la actividad
 - ¿Exceso?
 - Ante la desconexión y la falta de sistemática, realidad: “pasarse la pelota” según el nivel de implicación de cada poder público, visión desligada y poco colaborativa del ejercicio competencial

Marco legal y competencial del saneamiento

- Propuesta:
 - Clarificación a nivel básico de pautas de correspondencia jurídica para los conceptos sobre los que pivotan las obligaciones de saneamiento: homogeneidad en la determinación de aglomeraciones urbanas y habitantes-equivalente en todo el territorio, sin divergencias autonómicas inexplicables
 - Diferenciación explícita y nítida de escalas de actividad dentro del saneamiento: implementación (planificación, equipamiento) y prestación
 - Implementación: competencia estatal y autonómica, excepcionalmente local
 - Estatal mediante la declaración de obras de interés general, cuando realmente lo sean: no como excusa para la financiación y desentendimiento por otros niveles públicos
 - Autonómica la mayoría de las veces porque el modelo de saneamiento se liga a las competencias autonómicas (OT, obras públicas, normas adicionales protección m-a) y se presta al interés supralocal si se opta por un modelo racional-concentrado de aglomeraciones
 - Local cuando exista un interés exclusivamente local, y capacidad municipal suficiente para su desarrollo

Marco legal y competencial del saneamiento

- Prestación (mantenimiento y gestión de infraestructuras): competencia municipal *real*
 - Ente representativo sea local, mediante alguna de las fórmulas institucionales de supramunicipalidad: implicación real de los Municipios
 - Posibilidad de participación autonómica complementaria, según las necesidades
 - Articulación de un marco claro y estable de asistencia, semejante al existente en relación con otros servicios locales
 - Compromiso real por parte de las Corporaciones locales

Marco legal y competencial del saneamiento

- Afectación al conjunto, que es uno: el saneamiento forma parte sustancial de la política hidráulica
 - Poca consideración de la actividad en los elementos centrales del sistema: planificación hidrológica
 - Objetivos ambientales y programas de medidas forman parte del contenido obligatorio de los PH: deberían esforzarse en analizar en profundidad la actividad, ofreciendo un diagnóstico que pudiera traducirse en un reajuste normativo y competencial
 - Poca conciencia de las Administraciones competentes de esa incardinación: prisma prestacional, no ambiental
- Sin esa visión de conjunto, no se logrará el buen estado de las aguas: las diferencias territoriales, también derivadas de las deficiencias normativas y competenciales aludidas, respaldan en cierto modo los incumplimientos por los que ha sido condenado nuestro país