

# Competencias y obligaciones de los entes locales para hacer frente a la contaminación de las aguas. Especial referencia a la actuación local en materia de vertidos

LUCÍA CASADO CASADO

*Profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad Rovira i Virgili y subdirectora del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)*

1. Introducción
2. Las competencias de los entes locales para prevenir y evitar la contaminación de las aguas. Especial referencia al saneamiento y a la depuración de aguas residuales
3. Los entes locales y los vertidos: la actuación local en materia de vertidos como instrumento clave para garantizar la protección de la calidad de las aguas
  - 3.1. Los vertidos indirectos al dominio público hidráulico: las potestades administrativas de los entes locales sobre los vertidos realizados a sus redes de saneamiento
    - 3.1.1. La potestad normativa local para la aprobación de ordenanzas reguladoras de vertidos a sistemas de saneamiento locales
    - 3.1.2. Las competencias sobre los vertidos indirectos en aguas superficiales: los entes locales como sujetos autorizantes
    - 3.1.3. Las competencias sobre los vertidos indirectos en aguas superficiales: los entes locales como responsables del ejercicio de las potestades administrativas de control e inspección y la sancionadora

- 3.2. Los vertidos directos al dominio público hidráulico: la intervención y las obligaciones de los entes locales
  - 3.2.1. La intervención de los entes locales en el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones de vertido mediante un informe preceptivo
  - 3.2.2. Los entes locales como sujetos autorizados en materia de vertidos: las obligaciones que les corresponden
    - 3.2.2.1. La exigencia de autorización de vertido a los entes locales
    - 3.2.2.2. Los requisitos específicos exigidos a las solicitudes de autorizaciones de vertido de los entes locales
      - 3.2.2.2.1. La obligación por parte de las entidades locales de presentación del proyecto técnico de las obras e instalaciones de depuración en la declaración de vertido. Análisis de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo
      - 3.2.2.2.2. Los contenidos obligatorios específicos de la declaración de vertido en el caso de solicitudes formuladas por entidades locales
    - 3.2.2.3. Las obligaciones de los entes locales como sujeto autorizado y el control permanente de la Administración otorgante sobre los vertidos autorizados
    - 3.2.2.4. Las consecuencias para los entes locales del incumplimiento de sus obligaciones en materia de vertidos. El ejercicio de la potestad sancionadora sobre los entes locales

## Resumen

Las Administraciones locales carecen de competencias sustantivas de gestión sobre el dominio público hidráulico, pero tienen un gran protagonismo en este ámbito, como concesionarias y usuarias de las aguas y como prestadoras de los servicios relacionados con el agua (abastecimiento y saneamiento y depuración de aguas residuales). Por ello, juegan un papel decisivo en relación con la adecuada gestión y preservación de la calidad de las aguas y tienen responsabilidades importantes en materia de vertidos. A dichas cuestiones se refiere este trabajo, centrado en el examen de las competencias de las entidades locales para prevenir y evitar la contaminación de las aguas y, en particular, en el análisis de la actuación local en materia de vertidos, con referencia específica a las competencias de

los entes locales sobre los vertidos indirectos y a sus obligaciones en relación con los vertidos directos al dominio público hidráulico.

Palabras clave: *vertidos; aguas residuales; saneamiento; depuración; ordenanzas; sanciones administrativas.*

### ***Powers and obligations of local entities to fight water pollution. Especial reference to waste management***

#### **Abstract**

*Local entities lack real management powers over public waters, but they have an active role in this area as water concessionaires and when they provide water services (supply, sanitation and purification of residual waters). Thus, local entities play a determinant role in relation to the adequate management and preservation of water quality and they have relevant obligations in the field of waste management. This article focuses on the powers of local entities over the prevention of water pollution and, particularly, over the analysis of the local action on waste and the powers on indirect and direct waste on public waters.*

**Keywords:** discharges; waste water; sanitation; purification; local law; administrative sanctions.

## **1**

### **Introducción**

La contaminación de las aguas constituye uno de los principales problemas ambientales de nuestro entorno, de alcance planetario, siendo los vertidos una de sus principales causas. El control de los vertidos realizados a las aguas y el saneamiento de aguas residuales devienen fundamentales para preservar y mejorar el nivel cualitativo de las aguas. Sin embargo, el saneamiento constituye todavía un reto pendiente a nivel mundial<sup>1</sup>; y también requiere de mejoras sustanciales a nivel interno, por la necesi-

---

1. Según datos de Naciones Unidas, 2400 millones de personas carecen de acceso a servicios básicos de saneamiento; más del 80 % de las aguas residuales resultantes de las actividades humanas se vierten en ríos o en el mar sin que se eliminen los contaminantes; y cada día, cerca de 1000 niños mueren a causa de enfermedades diarreicas prevenibles

dad, todavía, de dar cumplimiento efectivo a la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas<sup>2</sup>.

No debe extrañar, en este contexto, que los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que forman parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la 70.<sup>a</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas durante la Cumbre de Desarrollo Sostenible de 2015, incluyan –concretamente, como objetivo número 6– el de “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”. Son varias las metas que se fijan para 2030 con el fin de dar cumplimiento a este objetivo. Entre ellas, las de lograr el acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene adecuados para todos; mejorar la calidad del agua mediante la reducción de la contaminación, la eliminación del vertimiento y la reducción al mínimo de la descarga de materiales y productos químicos peligrosos, la reducción a la mitad del porcentaje de aguas residuales sin tratar y un aumento sustancial del reciclado y la reutilización en condiciones de seguridad a nivel mundial; proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua; ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento; y apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

En este ámbito, es evidente la importancia del papel a desempeñar por las entidades locales. La Administración local tiene un gran protagonismo en materia de gestión de las aguas, como concesionaria y usuaria de las aguas y como prestadora de los servicios relacionados con el agua (abaste-

---

relacionadas con el agua y el saneamiento (<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/> –última consulta, 30 de septiembre de 2017–).

2. Buena muestra de las dificultades que se plantean en España para dar cumplimiento efectivo a esta Directiva son las cinco sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que han declarado el incumplimiento de la misma por parte de España: sentencias de 15 de mayo de 2003, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España* (asunto C-419/01); de 8 de septiembre de 2005 (Sala Tercera), *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España* (asunto C-416/02); de 19 de abril de 2007, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España* (asunto C-219/05); de 14 de abril de 2011, *Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España* (C-343/10); y de 10 de marzo de 2016, *Comisión Europea contra Reino de España* (C-38/15). Asimismo, las numerosas sanciones impuestas en este ámbito a Administraciones locales (*vid. infra* el apartado 3.2.2.4 de este trabajo).

cimiento y saneamiento y depuración de aguas residuales)<sup>3</sup>. En consecuencia, los entes locales están llamados a jugar un papel decisivo en relación con la adecuada gestión y preservación de la calidad de las aguas y tienen responsabilidades importantes en materia de vertidos<sup>4</sup>. Son dichas cuestiones las que centran nuestra atención en este trabajo.

## 2

### Las competencias de los entes locales para prevenir y evitar la contaminación de las aguas. Especial referencia al saneamiento y a la depuración de aguas residuales

Tradicionalmente, los entes locales han ejercido competencias sobre las aguas y, en particular, sobre el control de la calidad de las aguas y los vertidos a sus sistemas de saneamiento<sup>5</sup>. En la actualidad, el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (en adelante, TRLA), y el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del dominio público hidráulico (en adelante, RDPH) silencian cualquier referencia en torno a las competencias de las entidades locales sobre la gestión del dominio público hidráulico y, en particular, sobre la titularidad del servicio público de saneamiento de aguas residuales, y no prejuzgan quién deba ser el titular de los servicios de saneamiento y depuración de aguas residuales<sup>6</sup>. Sin embargo, la obligación municipal de saneamiento puede derivarse, en estas normas, de la circunstancia de que las entidades locales son titulares del vertido final procedente de su alcantarillado que finalmente se realice a los cauces, y deben obtener la correspondiente autorización de vertido y asumir su depuración, en la medida en que esta autorización se vincula en el TRLA a su previa depuración.

3. Así lo advierte RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María, “Las obligaciones de los entes locales en relación con la protección de la calidad de las aguas”, en EMBID IRUJO, Antonio (dir.), *Agua y ciudades*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2012, p. 428.

4. Así lo destaca ALONSO GARCÍA, Enrique, “La gestión del medio ambiente por las entidades locales”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo II, Iustel, Madrid, p. 2504.

5. En este sentido, RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María, “Las obligaciones...”, cit., p. 431.

6. FANLO LORAS, Antonio, “Obras hidráulicas de saneamiento y depuración”, en EMBID IRUJO, Antonio (dir.), *Las obras hidráulicas*, Civitas, Madrid, 1995, p. 150.

Ante el silencio del TRLA y del RDPH, es necesario acudir a la legislación de régimen local y a la normativa sectorial específica, con el fin de ver cómo se prevén las competencias locales en este ámbito.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LBRL), tras su modificación por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local<sup>7</sup> (en adelante, LRSAL), establece, en su artículo 25.2, que el municipio ejercerá “en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas”, las de “Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales” [apartado c)] y “Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas” [apartado b)]. El reconocimiento de estas competencias constituye únicamente un primer escalón en la definición de las competencias locales, toda vez que será necesaria su concreción de la mano del legislador sectorial. Las materias enumeradas en el artículo 25 LBRL no son en sí mismas un título competencial, sino un mandato dirigido al legislador, estatal y autonómico, para que determine, en este marco declarado de interés local, las competencias en que efectivamente se concretará.

El artículo 26.1 de la LBRL, por su parte, configura como servicio municipal de prestación obligatoria en todos los municipios el alcantarillado<sup>8</sup> [apartado a)] y, en los municipios con población superior a 50 000 habitantes, además, el medio ambiente urbano [apartado d)]<sup>9</sup>. Y el artículo 26.2 de la LBRL incluye la evacuación y el tratamiento de aguas residuales –también el abastecimiento de agua potable a domicilio– entre los servicios

7. Sobre las competencias de los entes locales en materia de medio ambiente en la LBRL tras su modificación por la LRSAL, *vid.* CASADO CASADO, Lucía, “Las competencias ambientales de las entidades locales: luces y sombras tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 32, dedicado a Homenaje a D. Ramón Martín Mateo (III), 2015, pp. 201-283.

8. Nótese que únicamente el alcantarillado se configura como servicio municipal de prestación obligatoria. No así el tratamiento de aguas residuales.

9. Tratándose de servicios municipales de prestación obligatoria, a los vecinos asiste, de acuerdo con el artículo 18.1.g) de la LBRL, el derecho a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio. *Vid.* EMBID IRUJO, Antonio, “El derecho a los servicios de agua potable y saneamiento”, en EMBID IRUJO, Antonio y DOMÍNGUEZ SERRANO, Judith (dirs.), *La calidad de las aguas y su regulación jurídica (Un estudio comparado de la situación en España y México)*, Iustel, Madrid, 2011, pp. 70-71.

que la diputación provincial o entidad equivalente coordinará en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes. Para coordinar la citada prestación de servicios, la diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas<sup>10</sup>. Cuando el municipio justifique ante la diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la diputación lo considera acreditado. Cuando la diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la diputación o entidad equivalente, será a esta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios.

Finalmente, el artículo 86.2 de la LBRL declara la reserva en favor de las entidades locales de la depuración de aguas<sup>11</sup> –también del abastecimiento domiciliario–<sup>12</sup>.

Por su parte, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, únicamente contiene una parca previsión en su artículo 42.3.a), que establece como responsabilidad mínima de los ayuntamientos en relación con el obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones públicas, el “Control sanitario

---

10. El artículo 26.2 de la LBRL, tras su modificación por la LRSAL, preveía que la diputación debía proponer al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación del servicio, y que “Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la comunidad autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera”. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 111/2016, de 9 de junio (ponente: Antonio Narváez Rodríguez), ha declarado inconstitucional este inciso.

11. Nótese la diferente terminología utilizada para referirse a las competencias locales, a los servicios municipales de prestación obligatoria, a los servicios cuya prestación será objeto de coordinación por la diputación provincial y a los servicios esenciales reservados a favor de las entidades locales en los artículos 25.2 (“evacuación y tratamiento de aguas residuales”), 26.1 (“alcantarillado”), 26.2 (“evacuación y tratamiento de aguas residuales”) y 86.2 de la LBRL (“depuración de aguas”).

12. Sobre la reserva en favor de las entidades locales de la depuración de aguas, *vid.* SETUÁIN MENDÍA, Beatriz, *El saneamiento de aguas residuales en el ordenamiento español. Régimen jurídico*, Lex Nova, Valladolid, 2002, pp. 357-371.

del medio ambiente: Contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales”.

Ante el silencio del TRLA y la vaguedad de los términos utilizados por la Ley General de Sanidad, el legislador autonómico ha desempeñado un papel fundamental en la delimitación de las competencias que corresponden a las entidades locales en materia de vertidos. Así, son las diversas normas autonómicas reguladoras del saneamiento y depuración de aguas residuales y de los vertidos de aguas residuales a sistemas de saneamiento las que han procedido a definir los respectivos ámbitos de actuación autonómico y local en esta materia. Esta deferencia al legislador autonómico de la concreta definición de las competencias municipales en materia de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales dificulta en la práctica la existencia de un modelo uniforme aplicable a todos los municipios, ya que las diversas leyes autonómicas han ido introduciendo peculiaridades y matices al respecto. No obstante, pueden extraerse algunos elementos comunes a todas estas normas que pueden ayudarnos en la tarea de delimitación de las competencias municipales en esta materia. Entre estos elementos debe destacarse, sin duda, que las competencias municipales se centran en el tradicional servicio de alcantarillado, a la par que se constata la insuficiencia del ámbito municipal para la prestación del servicio de tratamiento y depuración de aguas residuales, dado el marcado carácter supramunicipal del problema<sup>13</sup>. Así, el grueso de competencias locales en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales recae sobre el tradicional servicio público de alcantarillado, de obligatoria prestación en todos los municipios, en tanto que el tratamiento y la depuración (la recuperación de aguas residuales para su posterior vertido en condiciones de calidad al dominio público hidráulico), por la infraestructura requerida y su alto coste y por el evidente interés supramunicipal implicado, abren un amplio espacio para la intervención de las comunidades autónomas<sup>14</sup>. No obstante, los municipios siguen teniendo importantes competencias en materia de saneamiento y depuración<sup>15</sup>.

13. Como pone de manifiesto EMBID IRUJO, Antonio, “El derecho...”, cit., p. 65, “la legislación de las comunidades autónomas puede atribuir (autoatribuirse, diríamos con entera propiedad) a las mismas competencias, sobre todo en el caso en el que por la necesaria construcción de infraestructuras para proveer dichos servicios se superen los estrictos intereses municipales”.

14. *Vid.* EMBID IRUJO, Antonio, “Los servicios públicos del agua: su problemática jurídica con atención especial al abastecimiento y la depuración de las aguas residuales”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, 1996, p. 51.

15. Así lo advierte RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María, “Las obligaciones...”, cit., p. 434, al señalar que, “Por un lado, son los titulares de los sistemas colectores y

Por otra parte, no puede ocultarse el impacto en esta materia de la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, incorporada en nuestro ordenamiento jurídico a través del Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, desarrollado mediante el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo. Esta Directiva obliga a someter las aguas residuales a diferentes tipos de tratamientos, más o menos rigurosos, en diferentes plazos, utilizando como criterios básicos para fijar estas obligaciones el del número de habitantes-equivalentes y el de las aglomeraciones urbanas, con el objeto de conseguir que en el año 2005 todos los Estados miembros dispongan de un sistema de depuración efectivo de sus aguas residuales. Para ello, fija entre las obligaciones de los Estados miembros, en relación con las aguas residuales urbanas, el establecimiento de sistemas colectores que recojan y conduzcan las aguas residuales urbanas a las estaciones depuradoras de aguas residuales, y el tratamiento de los vertidos de aguas residuales urbanas antes de su acceso al medio. Como aspecto más reseñable, debe destacarse, sin duda, la ampliación de las competencias a desempeñar por los municipios, ya sea a título individual, agrupados, o con el concurso de la Administración supramunicipal. Efectivamente, si de acuerdo con la LBRL no se cuestiona el carácter de servicio mínimo obligatorio de titularidad municipal del alcantarillado, así reconocido de manera expresa, no sucede lo mismo con el tratamiento y depuración de las aguas residuales, que, aunque situado en la órbita de las competencias municipales, no se configura expresamente como servicio de prestación obligatoria para los municipios –si bien en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes se hace recaer sobre la diputación provincial la coordinación de los servicios de evacuación y tratamiento de aguas residuales–. Ahora bien, la configuración de las “aglomeraciones urbanas” como entidades locales confirma la naturaleza local del servicio de saneamiento, independientemente de que este servicio lo realicen los propios municipios, constituidos como aglomeración urbana, o, lo que será más frecuente, un “ente público representativo de los municipios”, cuyo ámbito territorial será fijado por las comunidades autónomas. Ello implica que las obligaciones de

---

alcantarillado a los que van a parar las aguas residuales y por lo tanto, los competentes para autorizar los vertidos que a tales conductos pueden realizarse. Por otro lado, en la mayoría de los casos la titularidad de las EDAR corresponde a los municipios o a las agrupaciones de municipios (mancomunidades). En consecuencia, los municipios tienen importantes competencias en materia de preservación de la calidad de las aguas a través del saneamiento y de la depuración de las aguas residuales urbanas”.

saneamiento establecidas por la Directiva 91/271/CEE quedan en manos de la Administración local<sup>16</sup>.

En todo caso, lo cierto es que, en el marco del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva comunitaria, el tratamiento y recuperación de aguas residuales constituye un servicio obligatorio a prestar por las entidades locales. Por influencia directa del derecho de la Unión Europea y a pesar de no estar reconocido así en la LBRL (excepto que lo entendamos incluido en el servicio de protección del medio ambiente urbano que deben prestar los municipios de más de 50 000 habitantes), el tratamiento y depuración de aguas residuales ha pasado a ser un servicio local obligatorio. Así lo confirma la jurisprudencia. Por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede Granada), en la Sentencia de 20 de octubre de 2014, afirma lo siguiente:

*[...] es responsabilidad de las corporaciones locales el proveer a todas las aglomeraciones urbanas situadas en su municipio del preceptivo sistema de evacuación de aguas residuales, siendo la corporación local la titular del servicio y de la autorización y en este sentido debemos recordar que la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, establece dos obligaciones claramente diferenciadas, en primer lugar, las “aglomeraciones urbanas” deberán disponer, según los casos, de sistemas colectores para la recogida y conducción de las aguas residuales y, en segundo lugar, se prevén distintos tratamientos a los que deberán someterse dichas aguas antes de su vertido a las aguas continentales o marítimas, siendo responsabilidad de los municipios el proveer de dichos sistemas de evacuación<sup>17</sup>.*

Ahora bien, el carácter de servicio público local debe entenderse sin perjuicio de las atribuciones que puedan corresponder a las comunidades autónomas, de acuerdo con la legislación autonómica (por ejemplo, arbitrar fórmulas de cooperación y coordinación en los casos en que las aglomeraciones urbanas no coincidan con los municipios; introducción del canon de

16. Sin perjuicio de que, como advierte EMBID IRUJO, Antonio, “El derecho...”, cit., p. 73, “puede haber supuestos de supramunicipalidad, que supongan un pase a las comunidades autónomas de la obligación de prestación de dichos servicios”.

17. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede Granada) de 20 de octubre de 2014 (Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, ponente: Antonio Manuel de la Oliva Vázquez), FJ 4.º. En la misma línea, *vid.*, también, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede Granada) de 13 de febrero de 2012 (Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, ponente: Beatriz Galindo Sacristán), FJ 3.º.

saneamiento como medio de financiación de la explotación y mantenimiento de las estaciones depuradoras de aguas residuales; aprobación de planes autonómicos de saneamiento y depuración...), e incluso al propio Estado (intervención para la financiación de las infraestructuras). Aun siendo un servicio público local, el saneamiento y la depuración constituyen una materia cuya problemática trasciende el ámbito de un municipio o, incluso, el de una comunidad autónoma. Por otra parte, no puede ocultarse el extraordinario coste que implica la construcción y explotación y mantenimiento de estos servicios, así como la tradicional insuficiencia de medios técnicos y económicos de la que adolecen muchas Administraciones locales. Estas circunstancias son las que justifican el ejercicio de competencias por parte de las comunidades autónomas en esta materia, en el marco de su propia legislación de saneamiento.

Las competencias de que disponen los entes locales en materia de abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas residuales y que acabamos de examinar son las que justifican su intervención en relación con la protección de la calidad de las aguas<sup>18</sup>.

### 3

#### **Los entes locales y los vertidos: la actuación local en materia de vertidos como instrumento clave para garantizar la protección de la calidad de las aguas**

Los vertidos<sup>19</sup> se someten, en nuestro ordenamiento jurídico, a autorización administrativa (autorización de vertido), que constituye el eje central sobre el cual gravita la intervención administrativa sobre los vertidos. Por la forma de realización, los vertidos pueden clasificarse en directos e indirectos. De acuerdo con el artículo 245.1 del RDPH, constituyen vertidos directos “la emisión directa de contaminantes a las aguas continentales o a cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, así como la descarga de contaminantes en el agua subterránea mediante inyección sin percolación a través del suelo o del subsuelo”; y vertidos indirectos “tanto los realizados en aguas superficiales a través de azarbes, redes de colectores de recogida

18. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María, “Las obligaciones...”, cit., p. 433.

19. El TRLA utiliza un concepto amplio de “vertido” y considera como tales “los que se realicen directa o indirectamente en las aguas continentales, así como en el resto del dominio público hidráulico, cualquiera que sea el procedimiento o técnica utilizada” (art. 100.1 TRLA).

de aguas residuales o de aguas pluviales o por cualquier otro medio de desagüe, o a cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, así como los realizados en aguas subterráneas mediante filtración a través del suelo o del subsuelo”. La intervención de los entes locales en materia de vertidos es diferente según se trate de vertidos indirectos o vertidos directos al dominio público hidráulico.

### 3.1

#### Los vertidos indirectos al dominio público hidráulico: las potestades administrativas de los entes locales sobre los vertidos realizados a sus redes de saneamiento

La intervención local sobre los vertidos pivota sobre el control de los vertidos realizados a redes de saneamiento local, ámbito en el que se centran la mayor parte de competencias locales sobre vertidos. Estas competencias, concretadas en la normativa reguladora del saneamiento y la depuración<sup>20</sup>, se centran, fundamentalmente, en el ejercicio de potestades administrativas orientadas a la intervención de la actividad de los ciudadanos, en general, y de los titulares de vertidos realizados a sistema de saneamiento, en particular, justificadas en la titularidad del servicio de alcantarillado y de tratamiento de aguas residuales<sup>21</sup>, para garantizar el correcto funcionamiento de estos servicios, así como la realización del vertido final de que son titulares y

20. *Vid.*, a nivel estatal, la normativa reguladora del tratamiento de las aguas residuales urbanas (Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de aguas residuales urbanas; y Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, que lo desarrolla). Téngase en cuenta también que muchas comunidades autónomas disponen de normativa específica en esta materia. En efecto, en ejercicio de sus competencias, han aprobado normativa específica en materia de aguas, si disponen de cuencas intracomunitarias (por ejemplo, Cataluña o Canarias); de saneamiento y depuración de aguas residuales, en base a otros títulos competenciales diferentes al de aguas, que les han permitido ampliar su esfera de intervención –ordenación del territorio, sanidad, protección del medio ambiente, proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos y obras públicas de interés regional–; y, más recientemente, normas cuyo objeto específico es regular los vertidos a sistema de saneamiento. Sobre la normativa reguladora del saneamiento, tanto a nivel estatal como autonómico, *vid.* SETUÁIN MENDÍA, Beatriz, *El saneamiento...*, cit., pp. 136-247.

21. Sobre las competencias municipales en materia de control de vertidos, *vid.* CASADO CASADO, Lucía, *Los vertidos en aguas continentales. Las técnicas de intervención administrativa*, Comares, Granada, 2004, pp. 57-63; FANLO LORAS, Antonio, “Dominio público hidráulico y saneamiento de aguas residuales”, en ESTEVE PARDO, José (coord.), *Derecho*

que debe ser autorizado por la Administración hidráulica en las condiciones exigidas con arreglo a la normativa vigente. Como ha puesto de manifiesto FANLO LORAS, cuando el titular de una autorización de vertido es una entidad local, “la institución de los correspondientes servicios públicos locales constituye la causa de atribución al ente titular de una potestad de policía administrativa para garantizar el correcto funcionamiento de los servicios [...] de alcantarillado y tratamiento y vertido de las aguas residuales que tiene su origen en la [...] autorización demanial de la que es titular la entidad local”<sup>22</sup>. Disponen, por tanto, los entes locales de importantes potestades administrativas derivadas de la protección de la calidad de los recursos hídricos, en particular, en relación con el control de los vertidos que se efectúen a sus instalaciones<sup>23</sup>. En estas coordenadas debemos situar la potestad reglamentaria para la aprobación de ordenanzas reguladoras de los vertidos de aguas residuales, además de otras potestades, como las de planificación y programación, tributaria y financiera, autorizatoria, de control e inspección o sancionadora. A algunas de ellas nos referimos a continuación.

### 3.1.1

#### La potestad normativa local para la aprobación de ordenanzas reguladoras de vertidos a sistemas de saneamiento locales

La potestad de ordenanza local en materia de vertidos y uso de las redes de alcantarillado, colectores y demás infraestructuras de saneamiento cobra una importancia fundamental, como instrumento de protección de la calidad de las aguas y como medio de control de los vertidos realizados a sistema de saneamiento local. LASAGABASTER HERRARTE ha advertido que “El municipio está obligado a dictar unas normas sobre vertidos al servicio de alcantarillado o colectores ya que él mismo es titular de esa autorización de vertido a cauce público. Si esta última le exige determinada calidad de los vertidos, el ayuntamiento estará obligado a su vez a controlar los vertidos que se hacen a su sistema, sea alcantarillado o colector. Si así no se actúa, el ayuntamiento puede encontrarse con que recibe vertidos en su colector que después no puede verter a cauce, al no tener medios técnicos para depurarlos o ser muy costoso. De aquí la necesidad de controlar los vertidos a colector

---

*del Medio Ambiente y Administración Local*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 335-339; y SETUÁIN MENDÍA, Beatriz, *El saneamiento...*, cit., pp. 391-427.

22. FANLO LORAS, Antonio, “Dominio...”, cit., p. 308.

23. *Ibidem*, p. 309.

y su regulación en la correspondiente norma municipal”<sup>24</sup>. Las ordenanzas se convierten, pues, en un eficaz instrumento para el control de los vertidos. Su aprobación y puesta en práctica y el rigor con que se apliquen, constituyen ejes fundamentales para el control efectivo de los numerosos vertidos que anualmente se efectúan en las redes de alcantarillado u otras instalaciones locales de saneamiento.

Estas ordenanzas son aprobadas, en unos casos, por los municipios. En otros, por otras entidades de carácter supramunicipal, habida cuenta de las competencias que en esta materia ostentan otras entidades locales diferentes a los municipios, tales como provincias, comarcas, mancomunidades, entidades metropolitanas... En algunos casos, incluso, se han aprobado ordenanzas tipo por parte de las comunidades autónomas o las Administraciones locales supramunicipales para facilitar a los entes locales su labor normativa. A través de estas ordenanzas, las entidades locales podrán precisar las condiciones de los vertidos que se efectúen en la red de alcantarillado, sistemas colectores y/o instalaciones de tratamiento y depuración de aguas residuales; fijar niveles de emisión de sustancias contaminantes; regular las autorizaciones de vertido a sistema de saneamiento y el ejercicio de las funciones de inspección y control; e, incluso, introducir algunas previsiones en relación con las infracciones y sanciones administrativas en esta materia<sup>25</sup>.

24. LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, “Aguas”, en la obra por él dirigida *Derecho Ambiental*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2001, p. 216.

25. Con relación a la potestad de ordenanza municipal en este ámbito, cabe señalar que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede Granada) de 21 de diciembre de 2015 (Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, ponente: Luis Ángel Gollonet Teruel) ha anulado la Ordenanza municipal reguladora de vertidos de lodos procedentes de estaciones depuradoras de aguas residuales y purines en explotaciones ganaderas con fines agrícolas, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Ventas de Huelma (Granada) en sesión de 5 de diciembre de 2012. Aun cuando el Tribunal Supremo ha admitido que los entes locales tengan competencia para regular la gestión del estiércol, lodos de depuración y purines que se ha hecho en diversas ordenanzas municipales (*vid.*, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2009 –Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, ponente: Segundo Menéndez Pérez–), en esta ocasión el Tribunal Superior de Justicia considera que no resulta de aplicación esta jurisprudencia, al existir una norma autonómica específica (el Decreto 73/2012, de 20 de marzo, que aprueba el Reglamento de residuos) que regula esta materia de forma pormenorizada y atribuye la competencia a la Administración autonómica sobre los lodos residuales procedentes de la depuración, con exclusión de la competencia municipal (*vid.* FJ 6.º).

### 3.1.2

#### Las competencias sobre los vertidos indirectos en aguas superficiales: los entes locales como sujetos autorizantes

La determinación de la competencia para otorgar autorizaciones de vertidos indirectos ha sido objeto de una importante controversia, y durante mucho tiempo se han planteado dudas acerca de si la competencia para el otorgamiento de la autorización de vertidos al alcantarillado, sistemas colectores y/o instalaciones de depuración corresponde a la Administración hidráulica o, por el contrario, a los municipios.

Inicialmente, ante el silencio de la LA y del RDPH, en el ámbito de las cuencas intercomunitarias, la determinación de la competencia autorizatoria sobre estos vertidos vino de la mano de la Orden de 23 de diciembre de 1986, por la que se dictaban normas complementarias en relación con las autorizaciones de vertido de aguas residuales, hoy ya derogada. Con arreglo a esta norma, si los vertidos se realizaban en redes municipales de saneamiento, para determinar la Administración competente para el otorgamiento de la autorización de vertido debía diferenciarse si se trataba de vertidos domésticos, en cuyo caso la competencia era del municipio, o si se trataba de vertidos industriales, supuesto en que la competencia sería, o bien municipal, si eran poblaciones de más de 20 000 habitantes, o bien de la Administración hidráulica, si eran poblaciones de menos de 20 000 habitantes, salvo que el ayuntamiento se hiciese responsable de los vertidos industriales que recibiese en la red municipal de saneamiento. Se materializaba así, en determinados casos, un desapoderamiento de la competencia municipal en favor de la Administración hidráulica, probablemente justificado por la desconfianza en cuanto a la capacidad técnica de los municipios para asumir el control de estos vertidos<sup>26</sup>. No obstante, de acuerdo con el artículo 7 de dicha Orden, la Confederación Hidrográfica podía exigir que se otorgase la autorización separadamente cuando el vertido industrial, por su composición o volumen, fuera desproporcionado frente al vertido urbano.

Las normas que se dictaron, a nivel estatal, con posterioridad a la Orden de 23 de diciembre de 1986 no alteraron el régimen descrito en cuanto se refiere al otorgamiento de las autorizaciones de vertidos indirectos. Ni el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sobre medidas de regularización y

26. En esta línea, FANLO LORAS, Antonio, “Obras hidráulicas...”, cit., pp. 193-194. *Vid.* una postura crítica en torno a este desapoderamiento municipal en SETUÁIN MENDÍA, Beatriz, *El saneamiento...*, cit., pp. 425-427; y CASADO CASADO, Lucía, *Los vertidos...*, cit., p. 188.

control de vertidos, ni el Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen las normas aplicables al tratamiento de las aguas residuales urbanas, y el Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo, que lo desarrolla, incorporaron previsiones al respecto.

Posteriormente, el RDPH, tras su modificación por el Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, atribuyó a los entes locales la competencia para autorizar vertidos indirectos en aguas superficiales –art. 245.2<sup>27</sup>. Sin embargo, el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 18 de octubre de 2006, concluyó que la Administración hidráulica competente para otorgar la autorización de vertidos al alcantarillado era el organismo de cuenca, al no existir norma con rango de ley formal que atribuyese competencia a los entes locales para autorizar vertidos indirectos a aguas superficiales, y declaró nulo de pleno derecho el citado artículo 245.2<sup>28</sup>.

Esta situación llevó al Gobierno a aprobar, con posterioridad, el Real Decreto-ley 4/2007, de 13 de abril, mediante el cual se modifica el TRLA y se introduce un nuevo apartado 2 en el artículo 101, en el cual se atribuye la competencia sobre las autorizaciones de vertidos efectuados en cualquier punto de la red de alcantarillado o de colectores gestionados por las Administraciones autonómicas o locales, o por entidades dependientes de las

---

27. Tras la nueva redacción dada al artículo 245.2 del RDPH por el Real Decreto 606/2003, este precepto disponía que, en el caso de vertidos directos a aguas superficiales o subterráneas y de vertidos indirectos a aguas subterráneas, el otorgamiento de la autorización correspondía al Organismo de cuenca; en cambio, cuando se tratase de vertidos indirectos a aguas superficiales, la autorización correspondería “al órgano autonómico o local competente”. Ahora bien, con arreglo a la nueva redacción dada al artículo 245.4 del RDPH, los vertidos indirectos a aguas superficiales con especial incidencia para la calidad del medio receptor “han de ser informados favorablemente por el Organismo de cuenca previamente al otorgamiento de la preceptiva autorización”.

28. Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de octubre de 2006 (Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, ponente: Jesús Ernesto Peces Morate), FFJJ 5.º y 6.º. En esta Sentencia, se resuelve el recurso contencioso-administrativo presentado por el Ayuntamiento de Benifaió (Valencia) contra el Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, de modificación del RDPH, considerando que la nueva redacción del artículo 245.2 del RDPH es contraria a derecho. Concretamente, el Ayuntamiento alegaba que, en la medida en que este precepto atribuye la competencia autorizatoria sobre los vertidos indirectos en aguas superficiales al órgano autonómico o local correspondiente, es contrario a derecho, dado que el artículo 22.a) de la LA atribuye a los organismos de cuenca la competencia para conceder autorizaciones referentes al dominio público hidráulico. En consecuencia, entiende que es la Administración hidráulica la competente para otorgar las autorizaciones de vertido al alcantarillado que, según el artículo 245.1 del RDPH, constituyen un vertido indirecto.

mismas, al órgano autonómico o local competente. El artículo 101.2 del TRLA dispone ahora lo siguiente:

*Las autorizaciones de vertido corresponderán a la Administración hidráulica competente, salvo en los casos de vertidos efectuados en cualquier punto de la red de alcantarillado o de colectores gestionados por las Administraciones autonómicas o locales o por entidades dependientes de las mismas, en los que la autorización corresponderá al órgano autonómico o local competente<sup>29</sup>.*

Por su parte, el RDPH, en su redacción actual, también prevé que el otorgamiento de las autorizaciones de vertido corresponde a la Administración hidráulica competente, “salvo en los casos de vertidos efectuados en cualquier punto de la red de alcantarillado o de colectores gestionados por las Administraciones autonómicas o locales o por entidades dependientes de las mismas, en los que la autorización corresponderá al órgano autonómico o local competente”<sup>30</sup>. Ahora bien, también establece que los vertidos

---

29. En el Preámbulo del Real Decreto-ley 4/2007, de 13 de abril, esta modificación normativa se justifica en los términos siguientes: “[...] No cabe mantener esta competencia en el ámbito de los organismos de cuenca, ya que estos carecen de la información requerida para emitir dichas autorizaciones, puesto que no gestionan las redes de conducción de las aguas en las que estos vertidos se producen. Por lo tanto, el otorgamiento de autorizaciones en tales condiciones revestiría un alto grado de irresponsabilidad y podría repercutir negativamente en las redes gestionadas por otras Administraciones y, en última instancia, en el adecuado control de la calidad de las aguas. Además, se produciría la paralización o el colapso en la emisión de las autorizaciones correspondientes a los vertidos indirectos a las aguas superficiales, toda vez que, conforme a lo establecido en la Ley de Aguas, cualquier vertido, por pequeño que sea, requiere autorización administrativa, sin distinguir si su destino es el alcantarillado o el dominio público hidráulico, por lo que, de no otorgar nuevamente esta competencia a las entidades locales, los organismos de cuenca habrían de tramitar las autorizaciones correspondientes a todos los vertidos procedentes de industrias, comercios, etc. de los más de ocho mil municipios existentes en España, sin disponer de los medios necesarios para ello, al tratarse de una situación completamente imprevista. Se generaría con ello el riesgo, bien de que las instalaciones productoras de sustancias contaminantes destinadas a ser vertidas legalmente deban interrumpir su actividad de producción o se vean condicionadas por la imposibilidad de verter al dominio público hidráulico, bien de que se produzcan vertidos no autorizados ante la incapacidad de la Administración para tramitar las solicitudes de vertido formuladas”.

30. Artículo 245.2 del RDPH, cuya redacción actual deriva de la modificación introducida por el Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre (*vid.* su artículo primero, apartado 32). Este precepto tiene el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección, de acuerdo con el artículo 149.1.23 de la Constitución, según se establece en el apartado 3 de la disposición final 1.ª del Real Decreto 1290/2012.

indirectos a aguas superficiales con especial incidencia para la calidad del medio receptor, según los criterios señalados en el apartado 3 del artículo 245 del RDPH, “han de ser informados favorablemente por el Organismo de cuenca previamente al otorgamiento de la preceptiva autorización”<sup>31</sup>. De este modo, en función de cuál sea la Administración gestora de las redes en que se realice el vertido, la competencia autorizatoria será, bien autonómica, bien local, pero mediatizada por un informe previo de los organismos de cuenca cuando se trate de vertidos con especial incidencia para la calidad del medio receptor. Un informe que, además, es vinculante, ya que deberá ser favorable para que pueda otorgarse la autorización. Con la introducción de este trámite, vuelven a limitarse las competencias locales o autonómicas sobre los vertidos indirectos, eso sí, bajo la justificación de la especial incidencia del vertido para la calidad del medio receptor<sup>32</sup>.

Las comunidades autónomas, ante el silencio de la normativa española de incorporación de la Directiva 91/271/CEE y las escuetas previsiones del RDPH, también han entrado a concretar a qué organismo corresponde la potestad de autorización y control de los vertidos al alcantarillado, a los sistemas colectores y a las instalaciones de saneamiento. Así lo han hecho, efectivamente, algunas leyes autonómicas que, con independencia del carácter de la cuenca hidrográfica a la que irán a parar en última instancia los vertidos, han establecido normas propias en cuanto al saneamiento y la depuración de las aguas residuales urbanas<sup>33</sup>, y han atribuido la competen-

---

31. Artículo 245.4 del RDPH. La redacción actual de este precepto del RDPH deriva del Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo. A diferencia de lo que sucede con el artículo 245.2 del RDPH, cuyo carácter de legislación básica ha sido expresamente previsto por el Real Decreto 1290/2012, el Real Decreto 606/2003 no ha efectuado tal declaración en relación con el artículo 245.4 del RDPH.

32. Una cuestión fundamental será cómo determinar cuándo un vertido es de especial incidencia para el medio receptor y a quién corresponde determinarlo. El RDPH simplemente se remite a los criterios señalados en su artículo 245.3, al hilo del establecimiento del objeto de la autorización de vertido, sin añadir mayores concreciones, lo cual confiere un amplio margen de apreciación al Organismo de cuenca. A la Administración hidráulica corresponderá valorar si se da o no la circunstancia señalada en los vertidos en cuestión. A estos efectos, tendrá una importancia fundamental el inventario de vertidos industriales con sustancias peligrosas recogidos por la red de saneamiento autonómica o local, que deberá incluir la declaración de vertido presentada en el caso de solicitudes formuladas por entidades locales y comunidades autónomas.

33. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María, *Derecho ambiental integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos*, Civitas, Madrid, 2001, p. 58. *Vid.* un análisis de las previsiones de la normativa autonómica en este ámbito en SETUÁIN MENDÍA, Beatriz, *El saneamiento...*, cit., pp. 136-247 y 299-320.

cia autorizatoria sobre los vertidos indirectos a los entes locales. A título de ejemplo, la Ley 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía, atribuye a los municipios, entre otras, las siguientes competencias: el control y seguimiento de vertidos a la red de saneamiento municipal, así como el establecimiento de medidas o programas de reducción de la presencia de sustancias peligrosas en dicha red; y la autorización de vertidos a fosas sépticas y a las redes de saneamiento municipales<sup>34</sup>. Por su parte, las ordenanzas reguladoras de los vertidos de aguas residuales, aprobadas en gran número de Administraciones locales, se sitúan en esta misma línea de atribución de competencias a la Administración local en orden al otorgamiento de las autorizaciones de vertidos a sistema de saneamiento<sup>35</sup>. Igualmente, la jurisprudencia ha respaldado este planteamiento, reconociendo a los municipios la competencia para autorizar los vertidos a la red municipal de saneamiento<sup>36</sup>.

### 3.1.3

#### **Las competencias sobre los vertidos indirectos en aguas superficiales: los entes locales como responsables del ejercicio de las potestades administrativas de control e inspección y la sancionadora**

La intervención de los entes locales sobre los vertidos indirectos no se limita al ejercicio de la potestad de autorización, a través del otorgamiento de la correspondiente autorización de vertido, sino que se extiende, además, a la potestad de control e inspección y a la sancionadora, todas ellas imprescindibles para la correcta prestación del servicio de saneamiento, aunque no siempre resulta fácil su deslinde de las funciones ejercidas por la Administración hidráulica, estatal o autonómica, en el ámbito de las cuencas hidrográficas.

34. *Vid.* artículo 13.1, apartados g) y h), de la Ley 9/2010, de 30 de julio.

35. Sirva, a título de ejemplo, el Reglamento metropolitano de vertido de aguas residuales (BOP de Barcelona, de 9 de febrero de 2015), que atribuye al Área Metropolitana de Barcelona la competencia para otorgar las autorizaciones de vertidos (arts. 7.1 y 8.1).

36. Puede verse un análisis de la jurisprudencia en esta materia en CASADO CASADO, Lucía, *Los vertidos...*, cit., pp. 194-195. Para un análisis más amplio de la determinación de la competencia autorizatoria en los diferentes tipos de vertidos indirectos, *vid.*, de la misma obra, pp. 196-205.

Existe un claro respaldo normativo y jurisprudencial al ejercicio de las potestades de policía administrativa de los entes locales sobre los vertidos realizados a sus redes de saneamiento. Con relación a la normativa, aun cuando la estatal no incluye referencias específicas sobre esta cuestión, las normas autonómicas reguladoras de los vertidos realizados en instalaciones públicas de saneamiento suelen atribuir la potestad inspectora sobre estos vertidos a los entes locales, si bien muchas de ellas también prevén, en determinados casos, la intervención de la Administración autonómica. Del análisis de la normativa autonómica resulta que, en unos casos, la competencia recae sobre los municipios<sup>37</sup> u otros entes locales<sup>38</sup>. En otros, en cambio, se hace depender de quién sea la Administración competente prestadora y, por lo tanto, responsable, de los respectivos servicios de alcantarillado y depuración<sup>39</sup>; o se prevé la intervención autonómica en sustitución del municipio<sup>40</sup>. Algo parecido sucede con el ejercicio de la potestad sancionadora en relación con los vertidos en las redes de saneamiento. Si re-

---

37. Es el caso, por ejemplo, de Aragón, donde la Ley 10/2014, de 27 de noviembre, de aguas y ríos de Aragón, atribuye a los municipios “El control y seguimiento de vertidos a la red de saneamiento municipal, así como el establecimiento de medidas o programas de reducción de la presencia de sustancias peligrosas en dicha red”, “La autorización de vertidos a fosas sépticas y a las redes de saneamiento municipales”, y “La potestad sancionadora, que incluirá la de aprobar reglamentos que precisen las infracciones y sanciones establecidas por la ley, en relación con los usos del agua realizados en el ámbito de sus competencias de abastecimiento, saneamiento y depuración de las aguas residuales, de acuerdo con lo establecido en esta Ley” [art. 32.1, apartados g), h) e i)].

38. El artículo 14.3 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía, atribuye a los entes supramunicipales del agua “la gestión supramunicipal de los servicios de aducción y depuración”.

39. Es el caso, por ejemplo, de la Ley de Asturias 5/2002, de 3 de junio, sobre vertidos de aguas residuales industriales a las instalaciones públicas de saneamiento (art. 19); y del Decreto 55/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 5/2000, de 25 de octubre de 2000, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja (art. 9). Y también de Cantabria, que atribuye a los municipios el control de los vertidos de aguas residuales en las redes de saneamiento municipales, y a la comunidad autónoma “La regulación y control de los vertidos en las infraestructuras de saneamiento de interés de la Comunidad Autónoma, así como en el dominio público marítimo-terrestre” [arts. 5.1.g) y 4.2.e) de la Ley 2/2014, de 26 de noviembre, de abastecimiento y saneamiento de aguas de la Comunidad Autónoma de Cantabria].

40. El artículo 4.2.f) de la Ley 2/2014, de 26 de noviembre, de abastecimiento y saneamiento de aguas de la Comunidad Autónoma de Cantabria, incluye, entre las competencias de esta Comunidad Autónoma, “La prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento supramunicipales y aquellos otros que la Comunidad Autónoma pueda asumir en sustitución de los municipios competentes” [art. 4.2.f)].

pasamos las diferentes normas reguladoras de los vertidos a sistemas públicos de saneamiento podemos constatar la concurrencia de competencias locales y autonómicas, de manera que intervendrán tanto las entidades locales como las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias<sup>41</sup>. Que la competencia sea local o autonómica dependerá de cuál sea la Administración competente sobre el sistema de saneamiento en el cual se realice el vertido, y del modelo de gestión del saneamiento por el cual se haya optado en la respectiva comunidad autónoma. De este modo, el control de los vertidos realizados al alcantarillado municipal y, por tanto, también el ejercicio de la potestad sancionadora sobre los mismos recaerá, en principio, sobre los municipios, en tanto que titulares de este servicio de prestación obligatoria. En relación con los vertidos realizados a sistemas colectores y/o instalaciones de depuración habremos de estar, para determinar la autoridad competente, al modelo de gestión adoptado por la comunidad autónoma en concreto<sup>42</sup>.

También la jurisprudencia contencioso-administrativa ha confirmado que el ejercicio de funciones de policía administrativa sobre los vertidos en redes de saneamiento local corresponde a los entes locales. A título de ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en su Sentencia de 13 de febrero de 2012, insiste en lo siguiente:

*[...] el Ayuntamiento recurrente es el responsable del tratamiento de las aguas residuales urbanas de acuerdo con el RD-L 11/1995 al objeto de poder cumplir con las normas de emisión contenidas en la autorización de vertidos. Esa responsabilidad implica necesariamente el conocer y regular los vertidos que se producen en su red de saneamiento, realización de inspecciones, toma de muestras, etc. [...] la falta de*

41. Así se desprende, por ejemplo, de la Ley 2/2014, de 26 de noviembre, de abastecimiento y saneamiento de aguas de la Comunidad Autónoma de Cantabria (art. 50.1); de la Ley 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de las aguas residuales de La Rioja (art. 30.2); de la Ley de Madrid 10/1993, de 26 de octubre, sobre vertidos industriales al sistema integral de saneamiento (arts. 49 y 50); de la Ley asturiana 5/2002, de 3 de junio, sobre vertidos de aguas residuales industriales a los sistemas públicos de saneamiento (arts. 32 y 33); y de la Ley de Castilla-La Mancha 12/2002, de 27 de junio, reguladora del ciclo integral del agua (art. 61).

42. Por ejemplo, en Cataluña, el Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, atribuye a las entidades locales del agua el otorgamiento de las autorizaciones de vertido, la inspección, la sanción y el resarcimiento de los eventuales sobrecostes de explotación en los sistemas públicos de saneamiento de su ámbito (art. 53.1). El Decreto 130/2003, de 13 de mayo, prevé, además, que, en el caso de los entes locales no constituidos en entidad local del agua, los órganos sancionadores serán los previstos en la legislación local.

*agilidad en la actuación del Ayuntamiento y sobre el control en materia de vertidos, ha provocado que la Confederación demandada decidiera intervenir al objeto de preservar la calidad de las aguas continentales. Existe por tanto una evidente responsabilidad propia en el control de vertidos producidos en la red de saneamiento municipal, y la omisión de actuaciones necesarias por parte del Ayuntamiento para impedir vertidos contaminantes a las redes de saneamiento de que es titular, que motivó que se produjera a través de una instalación de titularidad municipal un vertido altamente contaminante que ha producido daños al dominio público hidráulico<sup>43</sup>.*

### 3.2

#### Los vertidos directos al dominio público hidráulico: la intervención y las obligaciones de los entes locales

Como hemos constatado previamente, las posibilidades de intervención local sobre los vertidos pivotan sobre el control de los vertidos realizados a redes de saneamiento local, excluyéndose de la competencia local los vertidos directos al dominio público hidráulico<sup>44</sup>.

La legislación estatal en materia de aguas no otorga a las entidades locales competencias sustantivas sobre la gestión del dominio público hidráulico, pese a su evidente protagonismo en la gestión y prestación de los servicios públicos relacionados con el agua<sup>45</sup>. Del análisis de sus pre-

43. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede Granada) de 13 de febrero de 2012 (Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, ponente: Beatriz Galindo Sacristán), FJ 2.º.

44. El Tribunal Supremo ha negado reiteradamente la competencia de las entidades locales para el otorgamiento de la autorización de los vertidos directos, atribuyéndose tal competencia a la Administración hidráulica competente. Pueden citarse, entre otras, las sentencias de 16 de junio de 1962 (Contencioso-Administrativo, Sala 4.ª, ponente: Francisco Sáenz de Tejada y Olozaga), considerando 3.º de la Sentencia apelada, aceptado por el Tribunal Supremo; y de 27 de noviembre de 1981 (Contencioso-Administrativo, Sala 4.ª, ponente: Rafael Pérez Gimeno), considerando 2.º. En este sentido se ha pronunciado también la doctrina. *Vid.*, por ejemplo, MARTÍN MATEO, Ramón, “El ordenamiento hídrico en la Comunidad Valenciana”, en EMBID IRUJO, Antonio (dir.), *Legislación del agua en las comunidades autónomas*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 92.

45. Así lo advierten RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María, “Las obligaciones...”, cit., pp. 431-432, y SETUÁIN MENDÍA, Beatriz, “La distribución de competencias sobre la calidad de las aguas”, en EMBID IRUJO, Antonio y DOMÍNGUEZ SERRANO, Judith (dirs.), *La calidad...*, cit., p. 95.

visiones en materia de vertidos se desprende que los entes locales carecen de competencias sobre los vertidos directos al dominio público hidráulico, cuya autorización y control corresponde a la Administración hidráulica –estatal o autonómica, en función del carácter supracomunitario o intracomunitario de la cuenca hidrográfica donde se realicen–. Ahora bien, ello no significa que se excluya toda intervención o actuación local en esta materia. Por una parte, no puede olvidarse la necesaria intervención de los entes locales en el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones de vertido. Por otra, los entes locales se colocan como un sujeto pasivo más frente a la Administración hidráulica en materia de concesiones y autorizaciones y, por lo que respecta a los vertidos, pueden ser titulares de autorizaciones y ostentar la condición de sujeto autorizado, por su condición de titulares del vertido final procedente de sus sistemas de saneamiento y depuración al dominio público hidráulico, que les obliga a contar con la correspondiente autorización administrativa de la Administración hidráulica.

### 3.2.1

#### **La intervención de los entes locales en el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones de vertido mediante un informe preceptivo**

El artículo 25.3 del TRLA recoge el trámite de informe preceptivo de las comunidades autónomas, en materias de su competencia, en los expedientes que tramiten los organismos de cuenca en el ejercicio de sus competencias sustantivas sobre la utilización y aprovechamiento del dominio público hidráulico. Se omite, en cambio, toda referencia al trámite de informe previo de las entidades locales, aun cuando ello viene exigido expresamente por la LBRL. Su artículo 58, en el párrafo tercero de su apartado 2, establece, como exigencia derivada del reconocimiento constitucional de la autonomía local, que “en la determinación de usos y en la adopción de resoluciones por parte de otras Administraciones públicas en materia de concesiones o autorizaciones relativas al dominio público de su competencia, será requisito indispensable para su aprobación el informe previo de los municipios en cuyo territorio se encuentre dicho dominio público”. Con esta previsión, se pretende garantizar el derecho de los entes locales a participar en todos aquellos asuntos que afecten a su ámbito de interés respectivo.

El RDPH tampoco hace referencia expresa a la intervención local en el procedimiento de autorización de vertido. Sin embargo, se refiere, además

de al informe de la comunidad autónoma, a “aquellos otros que procedan en cada caso”<sup>46</sup>, y aquí podríamos situar el de los entes locales.

En la medida en que no se precisa el carácter de este informe, a la vista de la regulación general contenida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas –en adelante, LPAC–, debe entenderse que no tiene carácter vinculante<sup>47</sup>. De no emitirse el informe en el plazo establecido<sup>48</sup>, teniendo en cuenta que se trata de un informe a emitir por una Administración pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, se podrán proseguir las actuaciones y el informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución<sup>49</sup>.

Sin embargo, en la medida en que estamos ante un informe preceptivo, debe tenerse presente lo establecido en el artículo 80.3 de la LPAC, que permite suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento, en conexión con el artículo 22.1.d), que incluye entre los supuestos en que es posible suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución, el de solicitud de “informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos”. Este plazo de suspensión no podrá exceder de tres meses y, en caso de no recibirse el informe en el plazo indicado, proseguirá el procedimiento.

### 3.2.2

#### Los entes locales como sujetos autorizados en materia de vertidos: las obligaciones que les corresponden

La autorización de vertido constituye el eje central sobre el cual gravita, en el ordenamiento jurídico español, la intervención administrativa sobre

46. Artículo 248.2 del RDPH.

47. Con arreglo al artículo 80.1 de la LPAC, “salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes”.

48. El artículo 58 de la LBRL no fija el plazo en que debe emitirse el informe previo de los municipios, por lo que resultará de aplicación lo establecido en el artículo 80.2 de la LPAC, que prevé un plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor.

49. *Vid.* artículo 80.4 de la LPAC.

los vertidos en el dominio público hidráulico. Enmarcada en la actividad administrativa de limitación o policía, permite excepcionar la inicial prohibición de contaminar recogida en el TRLA<sup>50</sup> y en el RDPH<sup>51</sup> y pone en manos de la Administración un poderoso instrumento de control, tanto en la fase previa al inicio de actividades potencialmente agresoras para la calidad de las aguas como durante su posterior desarrollo. Su funcionalidad radica en cohonestar el interés individual en la realización de una determinada actividad empresarial que produce vertidos que pueden degradar el medio acuático, con el interés general, representado, en este caso, por la protección de un recurso natural: las aguas. Y todo ello con el fin de “la consecución de los objetivos medioambientales establecidos”<sup>52</sup>. Mediante este instrumento, la Administración garantiza (previo análisis de las características de los vertidos y previa comprobación del respeto de los límites y condicionamientos normativamente establecidos) que no se excederán los niveles de riesgo permisibles en nuestro ordenamiento jurídico, y fija las condiciones a que deberá sujetarse la autorización para que no se perturbe el interés público tutelado. El otorgamiento de la autorización de vertido se erige en un requisito imprescindible para el lícito despliegue de la actividad, cuya ausencia desencadenará las oportunas medidas de reacción (por ejemplo, el ejercicio de la potestad sancionadora). Y además, una vez otorgada, creará una relación duradera entre la Administración otorgante y el sujeto autorizatario, a través de la cual podrá canalizarse un control permanente de los vertidos<sup>53</sup>.

Los entes locales, tal como hemos anticipado previamente, carecen de competencias en relación con los vertidos directos al dominio público hidráulico, pero, en su calidad de titulares del vertido final procedente de sus redes de saneamiento, pueden ser sujetos pasivos de la autorización de vertido y, en tal caso, se sujetan a las prescripciones normativas establecidas a tal efecto, debiendo obtener la correspondiente autorización de la Administración hidráulica y sujetándose a su control posterior.

50. *Vid.* artículos 97 y 100.1 del TRLA.

51. *Vid.* artículo 245.2 del RDPH.

52. Artículos 100.2 del TRLA y 245.3 del RDPH.

53. La funcionalidad de la autorización de vertido se refleja claramente en la Sentencia de 23 de junio de 1978 (Contencioso-Administrativo, Sala 3.ª; ponente: Fernando Roldán Martínez). *Vid.*, también, la Sentencia de 10 de junio de 1981 (Contencioso-Administrativo, Sala 3.ª; ponente: José Luis Ruiz Sánchez), considerando 3.º.

### 3.2.2.1

#### La exigencia de autorización de vertido a los entes locales

La obligación de obtención de la autorización de vertido se extiende a los titulares (tanto personas físicas como jurídicas –individual o colectivamente, según se realice el vertido de manera aislada o por un grupo de personas conjuntamente, por conveniencia o por imposición administrativa–, de naturaleza pública o privada, e incluso a los concesionarios de obras públicas de la Administración<sup>54</sup>) de todo vertido directo o indirecto de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales o cualquier otro elemento del dominio público hidráulico. Ni el TRLA ni el RDPH admiten excepción alguna al deber general de obtener dicha autorización. Por ello, deberán solicitarla tanto personas físicas como jurídicas, ya sean nacionales o extranjeras, ya sean de naturaleza pública o privada. Se trata, por tanto, de una obligación que se hace extensiva a cualquier establecimiento industrial, a las entidades públicas o privadas y a los meros ciudadanos o particulares, con tal de que concurra el elemento objetivo requerido por la norma. En consecuencia, pueden ser titulares de vertidos y, por ello, deberán solicitar dicha autorización, tanto las industrias como las propias Administraciones y entidades u organismos de ellas dependientes que se hallen en el supuesto de hecho objeto de la autorización. A estos efectos, las Administraciones son tratadas como cualquier particular. Y esta afirmación es válida tanto para las Administraciones locales como para cualquier otra Administración que, en ejercicio de sus competencias, pueda realizar vertidos susceptibles de provocar la contaminación del dominio público hidráulico (como usuarias del dominio público hidráulico para verter sus aguas residuales, en tanto que titulares de los servicios de saneamiento o como titulares de edificios o establecimientos que producen vertidos).

En consecuencia, el vertido final desde los sistemas de saneamiento y depuración al dominio público hidráulico debe contar con la correspondiente autorización de vertido, otorgada por la Administración hidráulica competente (estatal o autonómica, en función del carácter supracomunitario o intracomunitario de la cuenca donde se realice el vertido). De ahí que los entes locales precisen de la correspondiente autorización, como cualquier otro particular, para verter las aguas residuales procedentes de sus sistemas

---

54. *Vid.* la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 1996 (Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª; ponente: Óscar González González), FFJJ 2 y 3.

de alcantarillado y/o colectores e instalaciones de depuración a cauce público<sup>55</sup>.

### 3.2.2.2

#### Los requisitos específicos exigidos a las solicitudes de autorizaciones de vertido de los entes locales

Para la obtención de la autorización de vertido, los entes locales deberán iniciar el correspondiente procedimiento administrativo<sup>56</sup>, mediante la presentación de la solicitud de la autorización de vertido ante la Administración hidráulica competente. El inicio del procedimiento se produce, por tanto, a instancia de parte, si bien ello no impide que la presentación de la solicitud y, por lo tanto, la iniciación pueda producirse previo requerimiento del organismo de cuenca correspondiente en aquellos casos en que el interesado viniera realizando vertidos no autorizados. Así, el procedimiento para obtener la autorización de vertido, con carácter general, se iniciará mediante solicitud del ente local, con los datos requeridos en el artículo 66 de la LPAC y con la declaración de vertido, según modelo aprobado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente<sup>57</sup> (en la actualidad, Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente).

---

55. Así lo ha reconocido también, de forma reiterada, el Tribunal Supremo. Por ejemplo, así se desprende de las sentencias de 18 de abril de 1997 (Contencioso-Administrativo, Sala 3.<sup>a</sup>, ponente: Fernando Ledesma Bartret); de 21 de abril de 1997 (Contencioso-Administrativo, Sala 3.<sup>a</sup>, ponente: Segundo Menéndez Pérez); y de 12 de mayo de 1997 (Contencioso-Administrativo, Sala 3.<sup>a</sup>, ponente: Óscar González González), que confirman las sanciones impuestas por el Consejo de Ministros a los municipios de Lasarte, Oyarzun y Elgoibar, respectivamente, por el vertido de sus aguas residuales a los ríos Oria, Oyarzun y Deba, respectivamente, sin la correspondiente autorización.

56. El procedimiento para el otorgamiento de la autorización de vertido se regula, a nivel estatal, en el RDPH (fundamentalmente, en los arts. 246 a 250), sin perjuicio de que las comunidades autónomas con competencias sobre cuencas intracomunitarias puedan establecer normas procedimentales específicas. El análisis detallado de este procedimiento excedería del objeto de este trabajo, por lo que nos limitamos a destacar las peculiaridades que presenta cuando el sujeto solicitante de la autorización de vertido es una Administración local. *Vid.* un análisis detallado del procedimiento administrativo de autorización de vertido en CASADO CASADO, Lucía, *Los vertidos...*, cit., pp. 241 a 275.

57. *Vid.* la Orden del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente AAA/2056/2014, de 27 de octubre.

### 3.2.2.2.1

#### La obligación por parte de las entidades locales de presentación del proyecto técnico de las obras e instalaciones de depuración en la declaración de vertido. Análisis de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo

El contenido de la declaración de vertido se concreta en el artículo 246.2 del RDPH<sup>58</sup>. Desde la perspectiva local que aquí nos interesa, uno de los extremos que debe contener la declaración de vertido se ha manifestado especialmente polémico en relación con las solicitudes de autorizaciones de vertido presentadas por entes locales. Nos referimos a la exigencia de proyecto, suscrito por técnico competente, de las obras e instalaciones de depuración o eliminación que, en su caso, fueran necesarias para que el grado de depuración sea el adecuado para la consecución de los valores límite de emisión del vertido, teniendo en cuenta las normas de calidad ambiental determinadas para el medio receptor.

Del tenor literal del artículo 246.2 del RDPH y de las obligaciones en él contenidas, parece desprenderse que es el titular de la actividad causante del vertido, en tanto que solicitante de una autorización de vertido, quien debe acompañar la solicitud de un proyecto técnico debidamente visado<sup>59</sup>. Sin embargo, esta correlación ha sido cuestionada por parte de algunos entes

---

58. Los extremos que debe contener la declaración de vertido, de acuerdo con el artículo 246.2 del RDPH, son los siguientes: características de la actividad causante del vertido; localización exacta del punto donde se produce el vertido; características cualitativas (con indicación de todos los valores de los parámetros contaminantes del vertido), cuantitativas y temporales del vertido; descripción de las instalaciones de depuración y evacuación del vertido; proyecto, suscrito por técnico competente, de las obras e instalaciones de depuración o eliminación que, en su caso, fueran necesarias para que el grado de depuración sea el adecuado para la consecución de los valores límite de emisión del vertido, teniendo en cuenta las normas de calidad ambiental determinadas para el medio receptor; en su caso, documentación técnica que desarrolle y justifique adecuadamente las características de la red de saneamiento y los sistemas de aliviaderos, y las medidas, actuaciones e instalaciones previstas para limitar la contaminación por desbordamiento en episodios de lluvias; petición, en su caso, de imposición de servidumbre forzosa de acueducto o de declaración de utilidad pública, a los efectos de expropiación forzosa, acompañada de la identificación de predios y propietarios afectados; y descripción de las medidas, actuaciones e instalaciones de seguridad previstas para la prevención de vertidos accidentales.

59. Así lo ponen de manifiesto CARO-PATÓN CARMONA, Isabel y ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor, en “Aguas: un año clave para la gestión del riesgo de inundación en España”, en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2017*, CIEMAT (Ministerio de Economía, Industria y Competitividad), Madrid, 2017, p. 443.

locales y ha dado lugar a la interposición de numerosos recursos que han sido resueltos por el Tribunal Supremo en quince sentencias dictadas en 2016.

Los casos enjuiciados por estas sentencias son todos similares, y afectan a la mancomunidad de municipios de la comarca del Campo de Gibraltar y a varios ayuntamientos de la provincia de Granada. Todas estas entidades locales habían obtenido una autorización provisional de vertido para realizar los vertidos de aguas residuales, procedentes de las estaciones depuradoras que gestionaban, al dominio público hidráulico, al amparo de la Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1986, por la que se dictaban normas complementarias en relación con las autorizaciones de vertido de aguas residuales. Posteriormente, esta Orden fue derogada por el Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo<sup>60</sup>, que, además, obligaba a los organismos de cuenca a revisar, en el plazo de dos años, las autorizaciones de vertido concedidas a su entrada en vigor para adaptarlas a lo dispuesto en los artículos 245 y siguientes del RDPH. Los vertidos que no cumplieren los requisitos exigidos para su revisión quedarían en situación ilegal y frente a ellos los organismos de cuenca podrían realizar las actuaciones previstas en el artículo 105 del TRLA. El objetivo no era otro que conseguir, de una vez por todas, la adecuación de todos los vertidos a las prescripciones normativas. Sin embargo, lo cierto es que muchos titulares de autorizaciones provisionales de vertido continuaron realizando vertidos a su amparo sin proceder a su revisión bastante más allá de los dos años fijados, y es precisamente esta situación anómala la que está en el origen de los supuestos analizados<sup>61</sup>.

Las entidades locales mencionadas, una vez requeridas para que presentaran una solicitud y la correspondiente declaración de vertido, con la incorporación del proyecto técnico a que se refiere el artículo 246 del RDPH, solicitaron a la Administración hidráulica competente (en unos casos se trataba de la Junta de Andalucía, en otros de la Confederación Hidrográfica

---

60. Con anterioridad al Real Decreto 606/2003, ya se había dictado el Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sobre medidas de regularización y control de vertidos, que pretendía conseguir la adaptación de todos los vertidos no autorizados a la regulación contenida en la legislación de aguas y que también fue derogado por el Real Decreto 606/2003. En general, sobre la problemática de la regulación de los vertidos ilegales, *vid.* CASADO CASADO, Lucía, *Los vertidos...*, cit., pp. 337-361.

61. Así lo advierten CARO-PATÓN CARMONA, Isabel y ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor, en “Aguas:...” cit., pp. 444-445, al considerar que estos casos se originaron “como consecuencia de una peculiar praxis administrativa ciertamente reprochable tanto en lo que se refiere a su duración en el tiempo, como por la visible e injustificable inactividad de muchos de sus actores”.

del Guadalquivir) una revisión de su autorización de vertido, que les fue denegada, dejándose sin efecto la autorización provisional de vertido, por no incorporar el proyecto técnico a que venimos haciendo referencia. Para la Administración hidráulica eran los ayuntamientos, como titulares de los vertidos del municipio, los que, a tenor del artículo 246 del RDPH, estaban obligados a presentar un proyecto técnico de las instalaciones de depuración, y el hecho de que otra Administración se hubiera comprometido a elaborar, ejecutar y contratar proyectos de colectores o instalaciones de depuración, mediante la firma de un convenio, no eximía al titular de vertido de la responsabilidad de cumplir con la normativa vigente. En cambio, las entidades locales pretendían la autorización definitiva de vertidos, amparados en una autorización provisional anterior, defendiendo que la elaboración del proyecto técnico referido en dicho precepto correspondía a otra Administración (la estatal o la autonómica) en virtud de un convenio firmado por los ayuntamientos afectados con el entonces Ministerio de Medio Ambiente o con la Agencia Andaluza del Agua, en el que otras Administraciones habían asumido el compromiso de mejorar o establecer un adecuado sistema de depuración. Por este motivo, los entes locales afectados presentaron ante el Tribunal Superior de Justicia los correspondientes recursos contencioso-administrativos frente a las resoluciones dictadas por la Administración hidráulica, que fueron desestimados, y, posteriormente, recurso de casación frente a las sentencias desestimatorias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

Planteado el tema ante el Tribunal Supremo, no prospera ninguno de los recursos de casación interpuestos<sup>62</sup>. Para el Tribunal, la presentación de

---

62. *Vid.* las sentencias del Tribunal Supremo 57/2016, de 20 de enero de 2016 (Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, ponente: Jesús Cudero Blas); 58/2016, de 20 de enero de 2016 (Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, ponente: Jesús Cudero Blas); 1458/2016, de 4 de abril de 2016 (Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, ponente: José Luis Requero Ibáñez); 1459/2016, de 4 de abril de 2016 (Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, ponente: José Luis Requero Ibáñez); 1470/2016, de 6 de abril de 2016 (Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, ponente: Ángel Ramón Arozamena Laso); 1471/2016, de 6 de abril de 2016 (Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, ponente: Ángel Ramón Arozamena Laso); 1477/2016, de 5 de abril de 2016 (Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, ponente: Jesús Cudero Blas); 1479/2016, de 5 de abril de 2016 (Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, ponente: Jesús Cudero Blas); 1595/2016, de 13 de abril de 2016 (Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, ponente: María del Pilar Teso Gamella); 1596/2016, de 13 de abril de 2016 (Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, ponente: María del Pilar Teso Gamella); 2679/2016, de 9 de junio de 2016 (Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, ponente: Segundo Menéndez Pérez); 2680/2016, de 9 de junio de 2016

la declaración de vertido y, en consecuencia, del proyecto técnico previsto en el artículo 246 del RDPH corresponde al ayuntamiento o mancomunidad titular del vertido, sin que tal obligación pueda trasladarse a otro organismo en virtud de convenios u otros instrumentos en los que otra Administración haya asumido el compromiso de mejorar o instaurar el sistema de depuración.

En su opinión, la Administración hidráulica denegó la solicitud presentada a los entes locales recurrentes dando cumplimiento estricto a la normativa que resulta de aplicación, que exige la aportación de un proyecto firmado por técnico competente, debidamente visado, de un nuevo sistema de depuración y redes de saneamiento y evacuación del vertido, proyecto que no fue presentado por los solicitantes –a quienes incumbía hacerlo, según establece el artículo 246.2.e) del RDPH– y cuya ausencia no permitía al órgano competente aprobar un vertido sin constatar que en la instalación afectada se habían introducido las correcciones requeridas para evitar que se superen los valores límite de emisión. El Tribunal Supremo considera lo siguiente:

*[...] el proyecto mencionado no puede ser sustituido por una obligación prestacional no cumplida por la Junta de Andalucía. Aun aceptando a efectos puramente dialécticos que la normativa que resulta de aplicación exigiera a la Administración acometer la ejecución de la obra pública que deriva del Convenio de Colaboración suscrito con el Estado y que tal ejecución no se ha realizado, es lo cierto que no puede autorizarse un vertido sin contar con el soporte técnico que acredite que se va a dar cumplimiento a las exigencias medioambientales en cuanto a valores límites de emisión. Y resulta incontrovertido [...] que el necesario proyecto técnico no estaba a disposición del órgano administrativo que debía autorizar el vertido<sup>63</sup>.*

(Contencioso-Administrativo, Sección 4.<sup>a</sup>, ponente: Segundo Menéndez Pérez); 2681/2016, de 9 de junio de 2016 (Contencioso-Administrativo, Sección 4.<sup>a</sup>, ponente: Segundo Menéndez Pérez); 2682/2016, de 9 de junio de 2016 (Contencioso-Administrativo, Sección 4.<sup>a</sup>, ponente: Segundo Menéndez Pérez); y 2683/2016, de 9 de junio de 2016 (Contencioso-Administrativo, Sección 4.<sup>a</sup>, ponente: Segundo Menéndez Pérez). Estas sentencias resuelven los recursos de casación presentados por la mancomunidad de municipios de la comarca del Campo de Gibraltar (las dos primeras) y los ayuntamientos de Cúllar Vega, Ogíjares, Colomera, Churriana de la Vega, Jun, Peligros, Güevéjar, La Zubia, Vegas de Genil, Víznar, Cijuela, Atarfe y Fuente Vaqueros, respectivamente.

63. *Vid.*, a título de ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo 58/2016, de 20 de enero de 2016 (Contencioso-Administrativo, Sección 4.<sup>a</sup>, ponente: Jesús Cudero Blas), FJ 4.º.

Y la obligación de presentar el mencionado proyecto técnico corresponde, según el Tribunal Supremo, al ente local solicitante de la revisión de la autorización de vertido, con independencia de cuál sea la Administración que deba ejecutar las obras de construcción o ampliación de la estación depuradora de aguas residuales. A ello cabría añadir que tampoco puede acogerse la revisión solicitada sin contar con los datos necesarios, proporcionados por el proyecto técnico, sobre la adecuación de la instalación a las exigencias requeridas para la consecución de los valores límite de emisión del vertido, teniendo en cuenta las normas de calidad ambiental determinadas para el medio receptor, como dispone el artículo 246.2.e) del RDPH.

Además, no enerva esta obligación de los entes locales afectados el hecho de que carezcan de recursos para elaborar y ejecutar un proyecto técnico de vertido, o que tal exigencia dependa de unas actuaciones objeto de un convenio que deban ejecutarse por un ente instrumental de la Administración autonómica, pues lo relevante es que se está resolviendo sobre la legalización de un vertido provisional.

Ahora bien, la conclusión expuesta no excluye que la mancomunidad o los municipios recurrentes insten de la Junta de Andalucía, en los términos establecidos en el ordenamiento, la ejecución de lo convenido y el cumplimiento de aquella obligación, y que reaccionen contra la eventual desatención por los cauces procesales correspondientes. En tanto no se ejecute esa obra, no cabe legalizar los vertidos hasta ese momento permitidos provisionalmente.

Por último, el Tribunal Supremo considera que no se infringe el artículo 124 del TRLA:

*[...] pues de tal precepto no deriva en absoluto que el eventual incumplimiento de la obligación de ejecutar una obra hidráulica exonere al solicitante de un vertido del deber legal de presentar el repetido proyecto técnico, cuya ausencia en el caso, insistimos, no permite que la Administración otorgue la autorización que se interesa. En otras palabras, aquel precepto determina las competencias administrativas para la ejecución, gestión y explotación de las obras hidráulicas públicas, pero no regula, ni se refiere en modo alguno, al procedimiento para la autorización de vertidos de aguas residuales, que era lo que solicitó la Mancomunidad recurrente y fue denegado en las resoluciones recurridas en la instancia<sup>64</sup>.*

64. *Vid.*, a título de ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo 58/2016, de 20 de enero de 2016 (Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, ponente: Jesús Cudero Blas), FJ 4.º, *in fine*.

En definitiva, con arreglo a esta jurisprudencia, los titulares de una autorización provisional de vertido, para obtener la autorización de vertido, deben presentar el proyecto técnico a que se refiere el artículo 246 del RDPH, y esta obligación procedimental corresponde “al titular del vertido y responsable del mismo, sin que circunstancias tales como que el mismo carezca de recursos para elaborar y ejecutar un proyecto técnico de vertido, o que tal exigencia dependa de unas actuaciones objeto de un convenio, o que deban ejecutarse por un ente instrumental de la Administración autonómica, puedan suponer que dicha obligación ha decaído”<sup>65</sup>.

### 3.2.2.2.2

#### Los contenidos obligatorios específicos de la declaración de vertido en el caso de solicitudes formuladas por entidades locales

Las autorizaciones de vertido cuyos destinatarios son los entes locales presentan algunas peculiaridades en el momento de presentar la solicitud de autorización. El artículo 101.5 del TRLA exige que las solicitudes de autorizaciones de vertido de las entidades locales contengan, en todo caso, “un plan de saneamiento y control de vertidos a colectores municipales”. Esta previsión debe ser valorada positivamente, por cuanto ninguna entidad local podrá ser autorizada para realizar vertidos si no cuenta, además de con los requisitos exigidos para toda autorización de vertido, con un plan de saneamiento y control de los vertidos que se realicen a sus colectores<sup>66</sup>.

Esta previsión es objeto de mayor concreción en el artículo 246.3 del RDPH, que exige que, en el caso de solicitudes de autorización de vertido formuladas por entidades locales y comunidades autónomas<sup>67</sup>, la declaración de vertido incluya, además del contenido establecido con carácter general<sup>68</sup>, los siguientes aspectos:

- Un inventario de residuos industriales con sustancias peligrosas recogidos por la red de saneamiento autonómica o local.

65. CARO-PATÓN CARMONA, Isabel y ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor, “Aguas:...”, cit., p. 445.

66. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María, *Derecho ambiental...*, cit., p. 65. *Vid.* también, del mismo autor, “Las obligaciones...”, cit., pp. 461-462.

67. Nótese que el RDPH hace extensiva esta previsión también a las comunidades autónomas, aun cuando el artículo 101.5 del TRLA se refiere exclusivamente a las entidades locales.

68. *Vid. supra* la nota a pie de página 58.

- El contenido y desarrollo del plan de saneamiento y control de vertidos a la red de saneamiento autonómica o local, que incluirá, en su caso, los programas de reducción de sustancias peligrosas, así como el correspondiente reglamento u ordenanza de vertidos. En el caso de que las instalaciones de depuración y evacuación necesarias formen parte de un plan o programa de saneamiento aprobado por otra Administración pública, se hará constar así en la solicitud.
- El conjunto de medidas que comprendan estudios técnicos de detalle que, teniendo en cuenta el régimen de lluvias, las características de la cuenca vertiente, el diseño de la red de saneamiento, la naturaleza y características de las sustancias presentes en los desbordamientos de los sistemas de saneamiento en episodios de lluvia, y los objetivos medioambientales del medio receptor, definan las buenas prácticas y actuaciones básicas para maximizar el transporte de volúmenes hacia las estaciones depuradoras de aguas residuales y de escorrentía, y reducir el impacto de los desbordamientos de los sistemas de saneamiento en episodios de lluvia. Estas medidas deben incluir, como mínimo, una descripción general del sistema de saneamiento, de las actuaciones previstas y del cronograma de ejecución.

Por otra parte, el artículo 101.5 del TRLA también obliga a estas entidades a “informar a la Administración hidráulica sobre la existencia de vertidos en los colectores locales de sustancias tóxicas y peligrosas reguladas por la normativa sobre calidad de las aguas”.

### 3.2.2.3

#### **Las obligaciones de los entes locales como sujeto autorizado y el control permanente de la Administración otorgante sobre los vertidos autorizados**

El otorgamiento de la autorización de vertido tiene como efecto primario el levantamiento de la prohibición, preventivamente establecida en nuestro ordenamiento jurídico, de realizar vertidos. Este título administrativo desencadena, además, el nacimiento de una relación jurídica continuada entre la Administración hidráulica y el autorizatario, regulada por el derecho administrativo, que va más allá del mero acto de otorgamiento, con el fin de proteger el interés público tutelado y garantizar, en todo momento, la compatibilidad de la autorización con los objetivos de preservación ambien-

tal que deben protegerse. Nace, así, una relación duradera, de la que surgen derechos y deberes para ambas partes<sup>69</sup>.

Respecto al titular de la autorización, surge la obligación de cumplimiento de su condicionado<sup>70</sup>. Por lo tanto, los entes locales, como titulares de una autorización de vertido, estarán obligados a respetar su condicionado. La licencia removerá el obstáculo que supone la prohibición previamente establecida, pero no crea un derecho subjetivo a contaminar, por lo que el ente local únicamente podrá realizar válidamente los vertidos en el marco proporcionado por la licencia y dentro del más absoluto respeto a las condiciones y limitaciones en ella contenidas. En caso contrario, se expone a la aplicación de las oportunas medidas de reacción previstas por nuestro ordenamiento jurídico –principalmente, la sanción, la obligación de reparación e, incluso, el inicio de un procedimiento de revocación de la autorización y, en su caso, la declaración de caducidad de la concesión de aguas–.

Por otra parte, la autorización de vertido tiene un plazo de vigencia limitado a cinco años –cuatro, en el caso de vertidos en aguas subterráneas– y es susceptible de modificación y de renovación a instancia de su titular. Para ello, este deberá acreditar ante la Administración hidráulica competente la adecuación de las instalaciones de depuración y los elementos de control de su funcionamiento, a las normas y objetivos de calidad de las aguas<sup>71</sup> y las condiciones en que vierten, datos que podrán ser certificados por las entidades que se homologuen a tal efecto. En caso contrario, podrán ser modificadas o revocadas de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 104 y 105 del TRLA. La renovación de la autorización no impide que, cuando se den otras circunstancias, el Organismo de cuenca proceda a su revisión.

Junto a los efectos jurídicos de la autorización de vertido respecto al sujeto autorizado ya señalados, existen otros de carácter mucho más específico, estrechamente relacionados con la reutilización de aguas depuradas.

---

69. Nótese que la eficacia jurídica de la autorización de vertido se desarrolla únicamente en el marco de la relación jurídica bilateral Administración-autorizatorio, sin afectar a las relaciones de su titular con terceros, motivo por el cual la existencia de autorización no excluirá la responsabilidad civil por los daños causados a terceros, de concurrir los requisitos legalmente exigibles, como ha establecido reiteradamente la jurisprudencia. En efecto, la autorización de vertido se otorga “sin perjuicio de tercero”. *Vid.* CASADO CASADO, Lucía, *Los vertidos...*, cit., pp. 322-324.

70. El TRLA y el RDPH concretan los extremos que deben incluir las autorizaciones de vertido (arts. 101.1 y 251, respectivamente). Ahora bien, las verdaderas condiciones que regirán el vertido autorizado serán determinadas por la Administración competente en cada autorización, de forma individualizada.

71. *Vid.* artículo 101.4 del TRLA.

Por una parte, el apartado segundo del artículo 109 del TRLA prevé, como norma general, que la reutilización de las aguas procedentes de un aprovechamiento requerirá concesión administrativa. Sin embargo, como peculiaridad, establece que “en el caso de que la reutilización fuese solicitada por el titular de una autorización de vertido de aguas ya depuradas, se requerirá solamente una autorización administrativa, en la cual se establecerán las condiciones necesarias complementarias de las recogidas en la previa autorización de vertido”.

Respecto a la Administración, tiene como obligación fundamental la de garantizar la compatibilidad permanente de la actividad autorizada con el interés público de tutela ambiental. Para ello, le incumbe no solo el control *ex ante*, sino también el control *ex post* sobre el cumplimiento de las condiciones fijadas en la autorización. Dispone, en primer lugar, de la facultad para revisar las autorizaciones de vertido cuando sobrevengan circunstancias que, de haber existido anteriormente, habrían justificado su denegación o el otorgamiento en términos distintos; cuando se produzca una mejora en las características del vertido o una variación en su volumen y así lo solicite el interesado; y para adecuar el vertido a las normas y objetivos de calidad de las aguas que sean aplicables en cada momento, y, en particular, a las que para cada río, tramo de río, acuífero o masa de agua dispongan los planes hidrológicos de cuenca<sup>72</sup>. Como consecuencia de la revisión practicada, corresponde al Organismo de cuenca acordar la modificación del condicionado de la autorización de vertido que resulte pertinente, mediante resolución motivada y previa audiencia a los interesados. El RDPH establece expresamente que las modificaciones del condicionado no darán lugar a indemnización<sup>73</sup>. Asimismo, en casos excepcionales, por razones de sequía o en situaciones hidrológicas extremas, los organismos de cuenca podrán modificar, con carácter general, las condiciones de vertido a fin de garantizar los objetivos de calidad. Esta modificación tampoco será indemnizable.

En segundo lugar, comprobada la existencia de un vertido no autorizado, o que no cumpla las condiciones de la autorización, el Organismo de cuenca realizará las siguientes actuaciones: incoar un procedimiento sancionador y de determinación del daño causado a la calidad de las aguas; y liquidar el canon de control de vertido, de conformidad con lo establecido en el artículo 113 del TRLA<sup>74</sup>.

---

72. Vid. artículos 104 del TRLA y 261 y 262 del RDPH.

73. Vid. artículo 262.2 del RDPH.

74. Vid. artículo 105.1 del TRLA.

En tercer lugar, complementariamente, el Organismo de cuenca podrá acordar la iniciación de los siguientes procedimientos: de revocación de la autorización de vertido, cuando la hubiera, para el caso de incumplimiento de alguna de sus condiciones; de autorización del vertido, si no la hubiera, cuando este sea susceptible de legalización; y de declaración de caducidad de la concesión de aguas en los casos especialmente cualificados de incumplimiento de las condiciones o de inexistencia de autorización, de los que resulten daños muy graves en el dominio público hidráulico<sup>75</sup>.

En cuarto lugar, la Administración está facultada para efectuar todas las medidas de control e inspección que estime convenientes para comprobar las características del vertido y el rendimiento de las instalaciones de depuración y evacuación.

La legislación vigente también faculta al Organismo de cuenca para “hacerse cargo directa o indirectamente, por razones de interés general y con carácter temporal, de la explotación de las instalaciones de depuración de aguas residuales, cuando no fuera procedente la paralización de las actividades que producen el vertido y se derivasen graves inconvenientes del incumplimiento de las condiciones autorizadas”<sup>76</sup>.

Por último, cabe plantear en qué posición queda la Administración autorizante si la realización de vertidos autorizados ocasiona daños a terceros, esto es, si se le puede exigir responsabilidad por los daños provocados por vertidos que cuentan con autorización administrativa. En principio, no puede descartarse completamente la imputación del daño a la Administración cuando este sea causado por una actividad que cumple escrupulosamente la autorización administrativa. Si el daño llega a producirse, significará que la Administración no valoró correctamente los presupuestos normativos al otorgar la autorización o que, estando facultada para ello, no exigió, como medida preventiva, la adopción de medidas correctoras sobre una actividad que devino peligrosa. Por otra parte, en la medida en que la Administración tiene el deber de control, vigilancia e inspección respecto de las actividades sujetas a autorización, con el fin de reducir o eliminar los riesgos que para la colectividad llevan aparejados los vertidos, tampoco puede descartarse *a priori* la existencia de responsabilidad administrativa por *culpa in vigilando* o *in omitendo*, cuando incumpla sus deberes de vigilancia y control.

---

75. Vid. artículo 105.2 del TRLA. Vid. también los artículos 105.2 del TRLA y 263.2 y 264 del RDPH.

76. Vid. artículos 107 del TRLA y 266.2 del RDPH.

### 3.2.2.4

#### Las consecuencias para los entes locales del incumplimiento de sus obligaciones en materia de vertidos. El ejercicio de la potestad sancionadora sobre los entes locales

La realización de vertidos sin autorización, o incumpliendo las condiciones de la autorización, puede desencadenar la aplicación del régimen sancionador regulado en el TRLA y el RDPH. El TRLA contiene una regulación detallada de las infracciones y sanciones administrativas en este ámbito, así como de la competencia para imponerlas, aunque remite al RDPH la ulterior concreción de las conductas sancionables y del procedimiento sancionador<sup>77</sup>. Este régimen sancionador es imprescindible para reaccionar punitivamente ante conductas transgresoras de la normativa aplicable en materia de vertidos y, en particular, frente al incumplimiento de las medidas preventivas, actuando, en consecuencia, como un instrumento garantizador de las determinaciones en ellas contenidas. Además, se complementa con la potestad administrativa de determinación y exigencia de responsabilidad por los daños causados al dominio público hidráulico. En efecto, con independencia de las sanciones que les sean impuestas, “los infractores podrán ser obligados a reparar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico, así como a reponer las cosas a su estado anterior”, y el órgano sancionador “fijará ejecutoriamente las indemnizaciones que procedan”<sup>78</sup>.

En la medida en que los entes locales, como titulares del vertido final de aguas residuales que va de las redes de saneamiento local al dominio público hidráulico, deben obtener la correspondiente autorización de vertido y cumplir escrupulosamente las condiciones especificadas en la autorización, si realizan vertidos sin autorización o incumplen dichas condiciones, podrán ser sancionados por la Administración hidráulica, por ser dichas conductas constitutivas de infracción administrativa y objeto de sanción administrativa, sin que sea obstáculo para ello el hecho de que el titular del vertido sea una Administración local<sup>79</sup>. Efectivamente, las sanciones entre Administraciones

77. *Vid.* artículos 116 y ss. del TRLA.

78. Artículo 118 del TRLA.

79. El incumplimiento de las obligaciones en materia de vertidos también puede acarrear responsabilidades penales para los alcaldes de los municipios, si se cumplen los requisitos exigidos por el Código Penal. Sirva, a título de ejemplo, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Tarragona 6/2016, de 20 de enero de 2016 (Sección 4.ª; ponente: Javier Hernández García), que condena al alcalde del Ayuntamiento de Capçanes, como autor de un delito contra el medio ambiente del artículo 325.1 y 338 del Código Penal. En esta

públicas –sobre todo cuando la incumplidora es una Administración local– se han dado de forma frecuente en materia de vertidos<sup>80</sup>. Con relación a estos supuestos, por un lado, no podemos olvidar que las Administraciones poseen personalidad jurídica y, por lo tanto, son personas jurídicas. Por otro,

---

ocasión, a través de diversas inspecciones, se comprobó que las aguas residuales procedentes del municipio de Capçanes se vertían de manera directa desde el alcantarillado municipal a la riera de Capçanes, sin que con carácter previo al vertido se realizara ningún tipo de tratamiento de depuración o saneamiento de las aguas residuales. Además, las muestras estudiadas revelaban que se trataba de aguas extremadamente contaminadas. La Audiencia Provincial consideró que el alcalde del Ayuntamiento de Capçanes era conocedor de que las aguas residuales del municipio se vertían directamente al cauce público sin ningún tipo de tratamiento previo, permitiendo y consintiendo estos vertidos, y sin que dispusiera en ningún momento realizar analíticas de control ni estudios medioambientales en relación con los mismos. De ahí su responsabilidad. Y todo ello sin perjuicio de que el saneamiento de las aguas residuales del municipio de Capçanes se encontrara incluido dentro del Plan de Saneamiento de Aguas Residuales Urbanas del año 2005 (PSARU), con previsión de construcción de una EDAR durante el período 2006-2008 (estación depuradora), en aquel momento en fase de ejecución. En otros casos, en cambio, cuando, a pesar de la realización de los vertidos sin depuración previa en un determinado municipio, han quedado demostradas la preocupación de los alcaldes afectados por solucionar esta problemática –a través de gestiones múltiples ante la Administración autonómica– y las imposibilidades administrativas con que se encontraron, se han dictado sentencias absolutorias. Así sucede, por ejemplo, en la Sentencia 163/2012, de 17 de febrero de 2012, de la Audiencia Provincial de Barcelona (Sección 3.ª; ponente: Fernando Jerónimo Valle Esqués). En ella, se considera que, aunque se ha producido un vertido contaminante, “no solo no ha quedado suficientemente acreditada la existencia de un ‘peligro grave’ del mismo para el medio ambiente, lo que es necesario para hablar de una conducta delictiva, sino que el dolo del acusado, habida cuenta de su preocupación por solucionar esta problemática y las imposibilidades administrativas con las que se encontró, tampoco estimamos que concurra de forma tal que colme las exigencias para tener por acreditado el elemento subjetivo del tipo penal objeto de acusación” (FJ 2.º). También en la Sentencia 450/2011, de la Audiencia Provincial de Barcelona, de 22 de junio de 2011 (Sección 2.ª; ponente: José Carlos Iglesias Martín).

80. *Vid.*, por ejemplo, las sentencias del Tribunal Supremo de 23 de enero de 1986 (Contencioso-Administrativo, Sala 3.ª; ponente: Federico Carlos Sainz de Robles Rodríguez); de 18 de abril de 1997 (Contencioso-Administrativo, Sala 3.ª, Sección 3.ª; ponente: Fernando Ledesma Bartret); de 21 de abril de 1997 (Contencioso-Administrativo, Sala 3.ª, Sección 3.ª; ponente: Segundo Menéndez Pérez); de 12 de mayo de 1997 (Contencioso-Administrativo, Sala 3.ª, Sección 3.ª; ponente: Segundo Menéndez Pérez); de 15 de junio de 2009 (Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª; ponente: Eduardo Calvo Rojas); de 16 de febrero de 2010 (Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª; ponente: Jesús Ernesto Peces Morate); de 14 de mayo de 2010 (Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª; ponente: Pilar Teso Gamella); y de 8 de junio de 2012 (Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª; ponente: Rafael Fernández Valverde).

las técnicas de intervención examinadas también resultan aplicables a las propias Administraciones públicas –así, por ejemplo, la obligación de obtención de autorización previa de vertido–. De ahí que, en caso de incumplimiento, puedan, al igual que cualquier otra persona física o jurídica, resultar sancionadas.

Existen numerosos ejemplos en la jurisprudencia de sanciones impuestas a entidades locales (municipios, mancomunidades...) en materia de vertidos por realizar vertidos no autorizados o incumpliendo las condiciones establecidas en la autorización de vertido, acompañadas de las correspondientes cuantías en concepto de indemnización por daños al dominio público hidráulico<sup>81</sup>. Se trata, como apunta RUIZ DE APODACA ESPINOSA, de una “patología de las entidades locales respecto a sus obligaciones en la protección del dominio público hidráulico”<sup>82</sup>.

En efecto, encontramos un gran número de sentencias de las salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas y de la Audiencia Nacional, que resuelven los recursos interpuestos por entidades locales frente a sanciones que les han sido impuestas por la Administración hidráulica en materia de vertidos. Los argumentos de defensa utilizados por los entes locales ante los tribunales para intentar conseguir la anulación de las correspondientes sanciones administrativas son muy variados, como tendremos ocasión de apuntar a continuación. Sin embargo, con carácter general, y salvo alguna excepción, suelen ser desestimados, confirmándose por parte de los tribunales la responsabilidad de los entes locales sancionados<sup>83</sup>.

Uno de los argumentos inicialmente utilizados por los entes locales para evitar la correspondiente sanción consistió en argumentar que la Directiva 91/271/CEE aún estaba en proceso de implementación, estando pendiente la ejecución, dentro de los plazos por ella establecidos, de algunas obligaciones. Sin embargo, el Tribunal Supremo, en varias sentencias de 18 y 21 de abril y de 12 de mayo de 1997<sup>84</sup>, no acoge estos argumentos y

81. Así lo pone de manifiesto RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María, “Las obligaciones...”, cit., p. 462.

82. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María, “Las obligaciones...”, cit., p. 464.

83. *Vid.*, sobre esta cuestión, RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María, “Las obligaciones...”, cit., pp. 462-474.

84. Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de abril de 1997 (Contencioso-Administrativo, Sala 3.ª, Sección 3.ª; ponente: Fernando Ledesma Bartret); de 21 de abril de 1997 (Contencioso-Administrativo, Sala 3.ª, Sección 3.ª; ponente: Segundo Menéndez Pérez); y de 12 de mayo de 1997 (Contencioso-Administrativo, Sala 3.ª, Sección 3.ª; ponente: Segundo Menéndez Pérez).

rechaza la tesis de los ayuntamientos de Lasarte, Oyarzun y Elgoibar de inaplicación hasta el año 2000 de esta Directiva. En su opinión, no cabe acoger esta tesis:

*[...] habida cuenta la indiscutible aplicabilidad de las normas de la Ley de Aguas y del R.D.P.H. a que nos venimos refiriendo. Lo cierto y verdadero es, finalmente, que hasta el propio Ayuntamiento ha reconocido la realidad de los hechos, que para esos hechos la Ley de Aguas y el R.D.P.H. prevén la sanción e indemnización que han sido impuestas<sup>85</sup>.*

Un segundo argumento al que han recurrido algunos ayuntamientos ha sido derivar a la Administración autonómica la competencia de depuración de las aguas residuales urbanas. Así lo hace, por ejemplo, el Ayuntamiento de Pastrana, que pone en cuestión la multa impuesta por la Confederación Hidrográfica del Tajo, entre otros motivos, por ser competencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la depuración de las aguas residuales urbanas conforme a la Ley 12/2002, de 27 de junio, reguladora del ciclo integral del agua de Castilla-La Mancha. Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en la Sentencia 265/2013, de 19 de marzo de 2013<sup>86</sup>, considera lo siguiente (FJ 5.º):

*[...] lo cierto es que cualquiera que sea la infraestructura de la que se disponga, las entidades locales tienen atribuida la competencia para la recogida y tratamiento de residuos y tratamiento de aguas residuales [...]. Es precisamente dicha competencia municipal la que sustenta las fórmulas de colaboración entre las distintas Administraciones, si bien los acuerdos a que hubiere llegado o la falta de planificación o previsión para el tratamiento de aguas residuales, no eximen al Ayuntamiento recurrente de cumplir con las responsabilidades que conforme a la Ley de Aguas tiene atribuidas, sustrayéndose al régimen sancionador en ella previsto.*

Un tercer argumento utilizado por las entidades locales infractoras consiste en alegar la ausencia de relación de causalidad, por prestarse el servicio de saneamiento en régimen de gestión indirecta, y entender el ente local que los hechos solo son imputables a la empresa concesionaria de la gestión del servicio de depuración de aguas residuales. Sin embargo, este argumento no es acogido por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 28 de marzo de

85. Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de abril de 1997, citada en nota anterior, FJ 2.º.

86. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 19 de marzo de 2013 (Contencioso-Administrativo, Sección 10.ª; ponente: Carmen Álvarez Theurer).

2014<sup>87</sup>, que confirma una sanción impuesta al Ayuntamiento de Tarancón (Cuenca) de 361 789,17 euros, y la obligación de indemnizar los daños ocasionados al dominio público, por importe de 183 648,96 euros<sup>88</sup>.

Más recientemente, el Tribunal Superior de Justicia de Murcia, en la Sentencia 485/2016, de 13 de junio de 2016<sup>89</sup>, tampoco acoge la alegación del Ayuntamiento de Lorca de que no es responsable de la infracción, por haber delegado en la Entidad Regional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales (ESAMUR) el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia de los vertidos realizados al sistema de saneamiento.

Un cuarto argumento gira en torno a la vulneración del principio de culpabilidad, por entender los entes locales que no ha existido, al efectuar los vertidos, la falta de diligencia necesaria y que, en consecuencia, no concurre la necesaria culpabilidad. En unos casos, se ha tratado de derivar la ausencia de culpabilidad de la circunstancia de ser otras Administraciones públicas (la estatal o la autonómica) las que contaban con el deber de construir las correspondientes depuradoras y que lo han ido postergando, pese a su declaración de interés general y la reiteración e insistencia del ayuntamiento sancionado para proceder a su construcción; y de la circunstancia de haber arbitrado el ayuntamiento, ante la ausencia de la depuradora, medios o medidas provisionales para los vertidos, con pleno conocimiento de la Comisaría de Aguas. Sin embargo, el Tribunal Supremo no ha admitido esta argumentación. Así, en la Sentencia de 31 de octubre de 2007, confirma la sanción impuesta al Ayuntamiento de Alcázar de San Juan y la indemnización por daños causados al dominio público hidráulico, al considerar que, frente al incumplimiento de competencias por parte del Ayuntamiento:

---

87. Sentencia de 28 de marzo de 2014 (Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, ponente: María del Pilar Teso Gamella), FJ 7.º.

88. En la misma línea, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 18 de mayo de 2007 (Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, ponente: Leonor Alonso Díaz-Marta), FJ 4.º. *Vid.*, también, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de octubre de 2011 (Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, ponente: María Luz Lourdes Sanz Calvo), FJ 3.º; y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 542/2016, de 10 de noviembre de 2016 (Contencioso-Administrativo, Sección 10.ª, ponente: Rafael Villafañez Gallego), FJ 5.º.

89. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 13 de junio de 2016 (Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, ponente: Abel Ángel Sáez Doménech), FJ 1.º. En idéntico sentido, la Sentencia de este mismo Tribunal Superior de Justicia de 10 de octubre de 2016 (Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, ponente: Mariano Espinosa de Rueda Jover), FJ 4.º.

*[...] no puede oponerse la existencia de una diferencia con la Administración estatal en orden a la financiación de la obra de tercera potabilizadora, ni, por otra parte, la realización de obras provisionales, pues tales actuaciones no alteran la actuación tipificada como infracción, cual es el vertido de aguas no tratadas, que llegan al cauce público, con los perjuicios para el mismo que han sido valorados en la Orden sancionadora. Pues bien, esta falta de diligencia en la gestión competencial, y los consiguientes vertidos configuran el elemento culpabilístico de la infracción administrativa que resulta imputable al Ayuntamiento recurrente, ya que la infracción de la norma [...] se ha cometido a sabiendas de la ilicitud de la conducta que, sin embargo, el Ayuntamiento consideró preferible al cumplimiento de sus obligaciones legales<sup>90</sup>.*

En otros casos, se ha argumentado por parte de las entidades locales, para eludir su responsabilidad, que los vertidos no han sido realizados por ellas ni son imputables a su actividad, sino a terceras personas causantes de vertidos indirectos no autorizados. Se alega, de este modo, por los ayuntamientos infractores que el vertido ilegal se produce como consecuencia de vertidos no autorizados a las redes de saneamiento local, por lo que no es imputable a la entidad local, sino a la industria causante del vertido indirecto, que, en muchas ocasiones, hace que el tratamiento final de tales aguas residuales en la estación depuradora de aguas residuales correspondiente sea

---

90. Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2007 (Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, ponente: Rafael Fernández Valverde), FJ 2.º. En una línea similar, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia de 16 de noviembre de 2012 (Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, ponente: Ascensión Martín Sánchez) destaca que “la culpabilidad se desprende del hecho de que corresponda al Ayuntamiento la obligación legal de depurar las aguas (art. 25. 2 l LBRL 7/1985), sin que pueda hacer dejación de sus funciones por el hecho de que concurren otras Administraciones en su auxilio, con lo que existe título de imputación suficiente de acuerdo con lo dispuesto en el art. 130 de la Ley 30/1992” (FJ 1.º). También la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 24 de enero de 2013 (Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, ponente: Rosario Vidal Mas) señala que la competencia municipal se conserva sea cual sea la evolución fáctica y normativa, y “la existencia de dicho Convenio no exonera al Ayuntamiento de sus obligaciones ni le priva de sus competencias por tanto, si considera que la falta de la ampliación de la EDAR es determinante de los hechos de autos, tiene sus acciones al respecto y destacable es que la negligencia que invoca de estas Administraciones se corresponde con la propia ya que ninguna actuación ha podido acreditar en reclamación de su cumplimiento puesto que incide, como hemos visto, en el marco de sus competencias y no solo esto sino que estima de tal trascendencia, según sus propias alegaciones, que le hace inviable su adecuado cumplimiento” (FJ 2.º).

inútil, y conlleva la realización de un vertido contaminante por parte de la entidad local titular del servicio<sup>91</sup>. Sin embargo, el Tribunal Supremo tampoco ha acogido estos argumentos y niega que sean los responsables los industriales instalados en el término municipal<sup>92</sup>.

Argumentos similares han sido utilizados por otras Administraciones locales, como mancomunidades y consorcios. Así, en el caso que dio lugar a la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 2009<sup>93</sup>, la Mancomunidad de Municipios Juncaril argüía, con motivo de la imposición de una sanción de 558 000 euros impuesta por el Consejo de Ministros y de la obligación de indemnizar los daños causados al dominio público hidráulico por un importe de 83 756,41 euros, que no podía imputársele responsabilidad alguna a la Mancomunidad por no ser la titular de la red de saneamiento, que corresponde a los ayuntamientos, ni de los vertidos que se sancionan, realizados por las empresas del polígono Juncaril. Sin embargo, el Tribunal Supremo desestima tales motivos y considera que hay responsabilidad de la Mancomunidad, que gestiona el servicio público de saneamiento<sup>94</sup>.

En cuanto al principio de culpabilidad, hasta el momento, los tribunales, por aplicación del artículo 130.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, han considerado que la responsabilidad de los entes locales lo es aun a título de simple inobservancia. Así lo han hecho los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas

91. *Vid.* RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María, “Las obligaciones...”, cit., p. 463.

92. *Vid.* la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 2010 (Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, ponente: María del Pilar Teso Gamella), FJ 5.º. En idéntico sentido, *vid.* las sentencias de la Audiencia Nacional de 14 de julio de 2011 (Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, ponente: María Luz Lourdes Sanz Calvo), FJ 3.º; y de 8 de septiembre de 2011 (Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, ponente: José Guerrero Zaplana), FJ 3.º. En cambio, mantiene un criterio diferente la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (sede Cáceres) de 17 de febrero de 2011 (Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, ponente: Elena Concepción Méndez Canseco), FJ 3.º.

93. Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de mayo de 2009 (Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, ponente: María del Pilar Teso Gamella).

94. *Vid.* FJ 4.º de la Sentencia citada en nota anterior. En términos similares, aunque en relación con un consorcio creado por diversas entidades locales que le atribuyen la conservación, administración, mejora y explotación de las instalaciones locales municipales de abastecimiento y distribución de agua potable, así como de alcantarillado, saneamiento y depuración de aguas negras, de los municipios consorciados, *vid.* la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sede Sevilla) de 16 de septiembre de 2010 (Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª, ponente: Pablo Vargas Cabrera).

mas<sup>95</sup>. También el Tribunal Supremo, aunque en relación con un caso de sanción impuesta a un ayuntamiento por la ejecución de obras en el dominio público hidráulico sin contar con la autorización necesaria, se ha pronunciado en su Sentencia de 23 de abril de 2013 sobre el alcance de lo dispuesto en el artículo 130.1. En su opinión, este precepto permite abrir la responsabilidad no solo a quienes materialmente realicen los hechos constitutivos de infracción administrativa, “sino también para quienes hubieran dejado de cumplir un deber jurídico que el ordenamiento les imponga y cuya observancia o cumplimiento hubiera podido impedir la conducta infractora o su continuación”, como sucedía en el caso de autos con el Ayuntamiento<sup>96</sup>.

Sin embargo, actualmente, derogada ya la Ley 30/1992, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, ha introducido cambios en esta materia. Con arreglo a su artículo 28.1, “Solo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas, así como, cuando una ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa”. Desaparece, por tanto, del texto de la Ley la expresión “aun a título de simple inobservancia”, y solo se reconoce la responsabilidad “a título de dolo o culpa”<sup>97</sup>.

---

95. Por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 9 de junio de 2014 (Contencioso-Administrativo, Sección 10.ª, ponente: Francisco Rosas Carrión), se afirma que “para que el vertido le sea imputable al Ayuntamiento de Las Rozas no es preciso que haya tenido la efectiva intencionalidad de realizarlo, puesto que el artículo 130.1 de la Ley 30/1992 declara expresamente que se sancionará por la comisión de infracciones a los *‘responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia’*, lo que en el caso presente permite apreciar una conducta negligente del Ayuntamiento sancionado, aunque fuese por omisión, por la falta del cuidado y atención debidos para el adecuado funcionamiento de los elementos de la red municipal de saneamiento y para la evitación de vertidos no autorizados, culpa *‘in vigilando’* que permite la atribución de responsabilidad pese a la ausencia de malicia o de intención en la producción del hecho sancionado” (FJ 3.º).

96. Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de abril de 2013 (Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, ponente: Segundo Menéndez Pérez), FJ 4.º.

97. Sobre las novedades aportadas en este punto por la Ley 40/2015, *vid.* FERNÁNDEZ BURGUEÑO, Borja, “El principio de responsabilidad en la potestad sancionadora de la Administración pública bajo la Ley 40/2015: un retroceso en las garantías constitucionales ‘a título de dolo o culpa’ o quizá de ‘simple inobservancia’”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 186, 2017, pp. 291-319.

Por último, en alguna ocasión los ayuntamientos infractores también han alegado, para desvirtuar su responsabilidad, la infracción del artículo 100 del TRLA, al considerar que no se realiza ningún vertido en el sentido previsto en ese precepto, pues el agua salida de la estación depuradora de aguas residuales es tratada con la intención de contaminar lo menos posible. Así lo hace el Ayuntamiento de Almendralejo en el recurso de casación presentado frente a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de marzo de 2010, que confirma la resolución recurrida (una sanción de multa de 240 000 euros y la obligación de indemnizar por los daños causados al dominio público hidráulico en la suma de 44 870,19 euros, impuesta por la ministra de Medio Ambiente), salvo lo referido a la imposición de la multa, que se fija en 150 000 euros, manteniéndose el resto de dicha resolución. Al resolver este recurso, el Tribunal Supremo considera que, al estar acreditado que se ha realizado el vertido superando los límites fijados en la autorización de vertido concedida al Ayuntamiento recurrente, no se ha vulnerado por la sentencia de instancia el artículo 100 del TRLA<sup>98</sup>.

El análisis jurisprudencial realizado pone de manifiesto la inobservancia por parte de muchas Administraciones locales de la diligencia mínima exigible en el control de los vertidos realizados a redes de saneamiento<sup>99</sup>. Sin embargo, los tribunales insisten en recordar las competencias y las obligaciones de las entidades locales de contar con la correspondiente autorización de vertido, de acuerdo con un plan de saneamiento y de control de vertidos a la red de saneamiento local, y de controlar los vertidos a las redes de saneamiento local para evitar que el vertido final a cauce público supere los valores límite de emisión establecidos en la autorización de vertido. A la vista de lo expuesto, puede concluirse, siguiendo a RUIZ DE APODACA ESPINOSA, que “ninguna excusa es válida ante los tribunales del orden contencioso-administrativo desde el punto de vista de exclusión de la responsabilidad asignada *ex lege* en relación con las obligaciones que las entidades locales tienen respecto al control de los vertidos realizados a sus sistemas de saneamiento ya sean gestionados por mancomunidades, consorcios o empresas concesionarias”<sup>100</sup>.

98. Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 2012 (Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, ponente: Rafael Fernández Valverde), FJ 4.º.

99. Así lo pone de manifiesto RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María, “Las obligaciones...”, cit., p. 464.

100. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María, “Las obligaciones...”, cit., p. 473.