

ALCANCE DE LAS OBLIGACIONES PÚBLICAS SOBRE SANEAMIENTO EN ESPAÑA

Dra. Beatriz Setuáin Mendía
Prof. Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza



Universidad
Zaragoza

1542



Instituto Universitario de Investigación
en Ciencias Ambientales
de Aragón

Universidad Zaragoza

Alcance de obligaciones públicas sobre saneamiento en España

- España, como Estado compuesto, distribuye entre los tres niveles de Administración la mayoría de las competencias materiales.
- En el caso del saneamiento:
 - Sistema de reparto competencial complejo
 - Tratamiento normativo de la cuestión confuso y deslabazado
 - Interpretación dispar en los distintos territorios
- Resultado: diversa ejecución de la política de saneamiento, presentando diferencias significativas y afectando, en última instancia, a la situación general

Alcance de obligaciones públicas sobre saneamiento en España

- Existe una tendencia automatizada a considerar el saneamiento una competencia propia **municipal**, basada en una lectura mecánica y asistemática de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local
 - **Artículo 25.2.c) LBRL:**
 - “El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, *en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas*, en las siguientes materias: c) (...) *evacuación y tratamiento de aguas residuales*”
 - **Artículo 26.1.a) LBRL:**
 - “Los Municipios *deberán prestar, en todo caso*, los servicios siguientes: a) En todos los Municipios (...) *abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado...*”
 - Necesidad de completar: **apartados 3 y 5 del artículo 25:**
 - “3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo *se determinarán por Ley* debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera
 - 5. *La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública*”

Alcance de obligaciones públicas sobre saneamiento en España

- Lectura correcta de las referencias al saneamiento:
 - Los Municipios detentan *competencia directa y plena* sobre el *saneamiento en baja* (alcantarillado)
 - Los Municipios detentan competencias sobre el *saneamiento en alta* (depuración) *con el alcance que le atribuya el legislador sectorial*
 - Necesidad de deducir el marco competencial de la normativa sectorial
- Norma cabecera: RD-Ley 11/1995, de 28 de diciembre:
 - Norma de “transposición” de la Directiva 91/271
 - No traduce las obligaciones comunitarias a referencias y categorías jurídicas propias
 - “Volcado” en BOE de los conceptos comunitarios, que introduce inseguridad jurídica al no tener correspondencia en nuestro ordenamiento

Alcance de obligaciones públicas sobre saneamiento en España

- Por tanto, las obligaciones de saneamiento siguen articulándose en torno a los conceptos de:
 - **Habitantes-equivalente** (técnico): “carga orgánica biodegradable con una demanda bioquímica de oxígeno de cinco días (DBO 5), de 60 gramos de oxígeno por día”.
 - **Aglomeraciones urbanas** (ambiental): “zona geográfica formada por uno o varios Municipios, o por parte de uno o varios de ellos, que por su población o actividad económica constituya un foco de generación de aguas residuales que justifique su recogida y conducción a una instalación de tratamiento o a un punto de vertido final”
- Consecuencia necesaria: hay que definirlos en la práctica para articular el sistema, que condiciona el mayor o menor rigor depurativo a su concurrencia combinada
 - *¿Cómo?*: mediante operaciones de cálculo (para el concepto técnico) y valorativas (para el ambiental)
 - Llamada a la discrecionalidad administrativa
 - Pérdida de uniformidad entre las distintas partes del territorio, dependiendo de la apreciación que se haga de ellos en cada una: no necesariamente negativo, si se acompasa con los objetivos de la Directiva (valoraciones adecuadas para conseguirlos)

Alcance de obligaciones públicas sobre saneamiento en España

- *¿Quién?*: las propias Administraciones públicas, conforme a un primer nivel de atribución competencial al que procede la misma norma:
 - Grueso competencial: Comunidades Autónomas
 - Calcular los habitantes-equivalente y fijar las aglomeraciones urbanas de su territorio, estableciendo el ente representativo de los Municipios concernidos
 - Elaborar el plan o programa de aplicación de las previsiones normativas
 - Determinar excepciones al régimen común de obligaciones
 - Señalar zonas sensibles en cuencas intracomunitarias
 - Municipios (art. 3): les corresponderá el cumplimiento de las obligaciones señaladas, pero en cuanto integrantes de una aglomeración urbana y actuantes a través de un ente representativo: **competencia mediata y condicionada**, alejada de las habituales lecturas mecánicas de la legislación de régimen local
 - Estado: competencias ambientales e hídricas intercomunitarias
 - Aprobar la legislación básica (art. 149.1.23 CE)
 - Fijar, previa audiencia a Comunidades Autónomas y entidades locales, las zonas sensibles sitas en cuencas intercomunitarias (art. 149.1.22 CE)

Alcance de obligaciones públicas sobre saneamiento en España

- A mayor abundamiento, el ejercicio del grueso competencial autonómico es ampliamente discrecional
 - Discrecionalidad en cuanto a la fijación de aglomeraciones urbanas
 - El criterio impuesto por la norma es ambiental, sin dar pautas básicas de ajuste jurídico-territorial (convenientes: sugerencia de ajuste en lo posible con estructuras existentes en el territorio)
 - Riesgo de disociación entre ámbitos serviciales que propicia la fragmentación y en último término el incumplimiento: así lo han entendido algunos planes autonómicos de saneamiento

Alcance de obligaciones públicas sobre saneamiento en España

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

Alcance de obligaciones públicas sobre saneamiento en España

- El reparto competencial descrito es el básico (primer nivel)
- Complemento con segundo nivel competencial derivado de la legislación autonómica de saneamiento (art. 149.1.23 CE)
 - *Modus operandi* general (con matices y alguna excepción, más formal que real): criterio del interés supramunicipal del saneamiento
 - Grueso de las atribuciones a las instancias autonómicas: planificación, control, financiación, ejecución, prestación
 - Municipios: alcantarillado; en ocasiones propuesta, ejecución de infraestructuras de interés local (escasas y simples), gestión (salvo que medien, muy habitualmente, mecanismos de sustitución)... siempre en el marco de la planificación autonómica

Alcance de obligaciones públicas sobre saneamiento en España

- “Problema”: dos bloques legales (básico y desarrollo) que operan en la misma materia conforme a parámetros distintos, generando confusión competencial y propiciando actuaciones dispares
- Necesaria articulación: lectura armonizada conforme a lo básico (adaptación material, ya que mayoritariamente no es formal)
 - Las atribuciones de las Leyes autonómicas tienen como *referencia necesaria* los conceptos básicos del sistema:
 - Se planificará considerando (y concretando) aglomeraciones urbanas y h-e
 - Se proyectarán y ejecutarán las infraestructuras dimensionadas conforme al cálculo de los h-e y la consideración del punto de vertido
 - Se designará el ente representativo de los Municipios obligados conforme al modelo de aglomeración urbana, manteniendo la figura instrumental existente (normalmente autonómica) si encaja en ese papel o sustituyéndola por otra
 - Y los resultados que persigue, interpretando sus determinaciones competenciales (y modificándolas si es preciso) conforme a una visión integral y sistémica, por encima de la consideración individual de cada actividad y su atribución conforme a criterios ajenos de la misma
 - Es posible: legislación catalana (TRLA de 2003), que responde a esta visión armonizada con el modelo de Entidades Locales del Agua

Alcance de obligaciones públicas sobre saneamiento en España

- Conclusión: el marco normativo es complejo, el reparto competencial no es claro, su ejercicio es diverso, y todo eso complica la consecución de los objetivos comunitarios y colabora a que la labor de saneamiento no sea del todo eficiente
- Ofrece un conjunto de aspectos sobre los que hay que reflexionar
 - Competencias municipales: realidad institucional (minifundismo local y “España vacía”)
 - ¿Plena responsabilidad?: ningún inconveniente jurídico, razonabilidad material desde el prisma del ciclo urbano del agua
 - ¿Viabilidad general? ¿Dispersión administrativa, sistema de bajos rendimientos, ausencia de prestación por incapacidad?
 - Competencias autonómicas:
 - Exigidas por la visión sistémica de la actividad
 - ¿Exceso, eliminando la presencia local?
 - Ante la desconexión y la falta de sistemática, realidad: “pasarse la pelota” según el nivel de implicación de cada poder público, visión desligada y poco colaborativa del ejercicio competencial

Alcance de obligaciones públicas sobre saneamiento en España

- Propuesta:
 - Clarificación a nivel básico de pautas de correspondencia jurídica para los conceptos sobre los que pivotan las obligaciones de saneamiento
 - La visión sistémica reclamada (como modo de implicar organizada y simultáneamente a todos los sujetos públicos concernidos) aconsejaría establecer escalas de responsabilidad no excluyentes pero adaptadas a la realidad jurídica y práctica existente
 - Implementación (planificación y equipamiento): responsabilidad principalmente autonómica; estatal y local cuando se den las circunstancias
 - Competencia estatal mediante declaración de obras de interés general, cuando realmente lo sean: no como excusa para la financiación y desentendimiento por otros niveles públicos
 - Municipal cuando exista un ámbito de saneamiento exclusivamente local, y capacidad suficiente para su desarrollo
 - Autonómica la mayoría de las veces porque el modelo racional-concentrado de aglomeraciones se liga a sus competencias (OT, obras públicas, normas adicionales protección m-a)

Alcance de obligaciones públicas sobre saneamiento en España

- Prestación (mantenimiento y gestión de infraestructuras en baja y en alta): competencia municipal *real*
 - Ente representativo sea local, mediante alguna de las fórmulas institucionales de supramunicipalidad: implicación real de los Municipios
 - Posibilidad de participación autonómica complementaria, según las necesidades y ante un área de acción comunitaria clara (ENP, zona económicamente estratégica)
 - Articulación de un marco claro y estable de asistencia, semejante al existente en relación con otros servicios locales
 - Compromiso real por parte de las Corporaciones locales
- Sin esa visión de conjunto, no se logrará el buen estado de las aguas: las diferencias territoriales, también derivadas de las deficiencias normativas y competenciales aludidas, respaldan los incumplimientos por los que ha sido condenado nuestro país