

REFLEXIONES SOBRE LA LEY DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA DE 4 DE JUNIO DE 1981 SOBRE DESARROLLO LEGISLATIVO EN MATERIA DE EVACUACION Y TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES

(«DOGC» núm. 133, de 8 de junio)

SUMARIO: I. PRINCIPIOS INSPIRADORES DE LA LEY.—II. VALORACIÓN GENERAL.—III PARTE FINANCIERA.—IV. PARTE ORGANIZATIVA.—V. CONCLUSIONES.

I. PRINCIPIOS INSPIRADORES DE LA LEY

La Ley se compone de 19 artículos, una disposición adicional, una transitoria y dos finales y se presenta como «desarrollo legislativo en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales»; no obstante, de hecho y, dada la peculiaridad de la materia, afecta a otros campos como el medio ambiente, demanio hídrico, régimen local y política de precios, lo que provoca algunas dudas sobre su constitucionalidad, al menos en su aplicación. No obstante, en este momento, nuestro análisis va a centrarse focalmente en lo que es su objetivo explícito y directo, indicado en la propia Ley, que es, por otra parte, donde presenta importantes novedades, con innegables aciertos y evidentes fallos; en otro caso este trabajo desbordaría el fin que me he propuesto.

La Ley va precedida por una Exposición de Motivos sumamente interesante en la que afloran las que han de ser líneas maestras de la regulación de la materia; empieza encuadrando acertadamente el problema de la evacuación de las aguas residuales en el marco más amplio de la defensa del medio ambiente, como medio de mejorar la calidad de vida y de protección del entorno natural, cuestión que si, en el plano teórico es obvia, no así su reflejo en el ordenamiento vigente español, donde la dispersión normativa a que nos referiremos más adelante oscurece la nitidez de este principio.

Otra de las ideas sobre las que pivota la Ley es la de la unidad del ciclo del agua, auténtico fundamento de la ciencia hidráulica de nuestros días de la que es necesario deducir consecuencias. En efecto, las diferentes «clases de aguas» que se recogen en las legislaciones tradicionales no son más que manifestaciones de una misma realidad. Esta identidad física se expresa brillantemente en la Exposición de Motivos de uno de los múltiples borradores de Anteproyectos de Ley

de Aguas existente: «El agua es siempre la misma y responde a un ciclo constante y eterno que se inicia con la lluvia. El agua precipitada sobre la superficie puede discurrir por distintos veneros y aflorar de distintas formas. Esto indica que su estado es puramente circunstancial y resulta inadmisibles establecer un régimen jurídico totalmente distinto para unas y para otras; la interrelación es obvia para la hidrología moderna y el fenómeno tiene que ser recogido por el legislador» (1).

Esta óptica de la unidad del ciclo del agua exige que la política de aguas sea globalista, lo que significa, entre otras cosas, la compatibilidad de los distintos usos y que el abastecimiento y la depuración aparezcan íntimamente unidos, en cuanto que la captación, la distribución y el consumo del agua para fines domésticos o industriales deben llevar implícita la preocupación por evitar el deterioro de los cauces y la contaminación en general. Desde la vertiente financiera, debe traducirse en una tarifa integrada a la que se incorporan todos los gastos derivados del uso del agua desde su captación hasta su vertido.

Otro extremo de gran interés recogido en la Ley dentro de esta línea de integración tarifaria lo constituye la implantación de un canon para las aguas usadas no procedentes de redes de abastecimiento, sino del aprovechamiento de aguas subterráneas o de recogida de las pluviales que, sin embargo, utilizan la red de cloacas; otra solución, advierte acertadamente la Exposición de Motivos de la Ley que comentamos, rompería el principio de equidad en el mantenimiento de las cargas de los servicios públicos.

Desde el punto de vista de los que podemos llamar principios técnicos que deben regir esta materia apenas es preciso añadir más y es un gran mérito de la Ley de la Generalidad de Cataluña revivir la gran tradición española en el área de la legislación hidráulica, de utilizar la Exposición de Motivos para anticipar cuáles son las líneas maestras desde el punto de vista doctrinal que presiden la redacción del proyecto (véase la mítica Exposición de Motivos de la Ley de Aguas de 1879).

El abanico de principios técnicos se completa con otros que clasificaremos convencionalmente de organizativos, como el de participación de los interesados en la política hidráulica, eficacia y coordinación.

A continuación, siguiendo un esquema nada original pero que puede ser eficaz desde el punto de vista expositivo, vamos a analizar el acierto con que estos principios han sido encarnados en el artículo de la Ley; para ello, después de una valoración general de la Ley, profundizaremos en los dos grandes bloques normativos que ofrece, parte financiera y parte organizativa.

(1) MARTÍN-RETORTILLO: *Problemas actuales de la ordenación jurídica de los recursos hidráulicos*, COPLANARH, Caracas, 1976, p. 33.

II. VALORACIÓN GENERAL

En primer lugar, es necesario reconocer que la falta de una ley básica sobre medio ambiente—a la que sin embargo se alude erróneamente en la Exposición de Motivos—de una nueva Ley de régimen local y la singularidad del régimen jurídico vigente en la materia, dificultaban la elaboración de la Ley autonómica. Por otra parte, la producción doctrinal en este sector desde la perspectiva jurídica no es abundante y se centra en aspectos muy concretos como el de la naturaleza jurídica de las tarifas (2). Es difícil deducir unos principios comunes en el ordenamiento español vigente de esta materia donde lo común es precisamente la falta de principios comunes, lo que ha llevado a algunos autores a calificar el ordenamiento jurídico de este sector de auténtico «foralismo administrativo» (3). Por ello, hay que apuntar en el haber del Parlamento catalán el hecho de colocar en los primeros puestos de su calendario legislativo el desarrollo legislativo de esta materia tan trascendental.

En este momento, es inevitable, para mejor comprensión del tema, detenerse en la exposición de las características del ordenamiento jurídico vigente en esta materia, que ofrecen unas notas bien singulares. En efecto, la Ley de Aguas de 1879, la de Obras Públicas de 1877 y la Ley de Régimen Local siguen constituyendo el marco institucional de referencia, pero su virtualidad es en gran medida puramente nominal. Para colmar sus lagunas ha sido preciso promulgar una normativa tanto en el plano funcional como orgánico, fragmentaria y casuística, que refleja en grado sumo las fallas de una Administración pública contradictoria, descoordinada y patrimonializada por poderosos cuerpos de funcionarios (4). Es por ello que el intento de definición de las líneas maestras de esta legislación complementaria supondría un esfuerzo inalcanzable.

Habría que contabilizar la normativa emanada del Ministerio de Obras Públicas, constituida por el Reglamento de Policía de Aguas y sus Cauces de 1958, modificado por Decreto de 25 de marzo de 1972, la numerosa legislación de Auxilios y la emanada del Ministerio de Agricultura en materia de Pesca; del Ministerio de Industria, de Sanidad y el Reglamento de Actividades Incómodas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1961; las regulaciones puntuales en materia de turismo, urbanismo, protección de embalses, de Costas, etc.

(2) ARIÑO: *Las tarifas de los servicios públicos*, Sevilla, 1976, p. 12.

(3) MARTÍN BASSOLS: *Estatuto Orgánico del Canal de Isabel II*, número 78 de esta REVISTA (1975), p. 357.

(4) GARCÍA DE ENTERRÍA: *La administración española*, Madrid, 1972.

III. PARTE FINANCIERA

Para la financiación de las Obras e Instalaciones necesarias para el servicio de saneamiento se cuenta fundamentalmente con la recaudación que se obtenga por la implantación de un incremento sobre las tarifas de abastecimiento de aguas y el canon de saneamiento, aunque se prevé también la posibilidad de obtener ayudas del Estado y de acudir al crédito oficial o privado (arts. 5.º y 12). En definitiva, la financiación se nutre de las fuentes tradicionales aunque con un mayor énfasis en las aportaciones de los usuarios. Lo que se ha llamado el «maná» de los auxilios estatales no desaparece, y la importancia que en la práctica tengan estos auxilios (subvenciones y anticipos), y los créditos oficiales condicionarán fuertemente el régimen de financiación previsto en la Ley; pues es sabido que la legislación de auxilios contiene preceptos muy concretos que desvirtúan las previsiones de la Ley, cuestión que apoya lo que luego diremos sobre los problemas de coordinación y pone de manifiesto la necesidad y urgencia de la promulgación de una ley estatal sobre tarifas hidráulicas.

Los factores para determinar el incremento de la tarifa o canon de saneamiento se fijarán en pesetas por metro cúbico en función de la clase de consumo y carga contaminante (art. 13). Esta última se fijará teniendo en cuenta un coeficiente de concentración demográfica diversificado en permanente y estacional (para usos domésticos) que se calculará en función de la concentración demográfica estacional determinada por la capacidad de acogida de cada municipio.

Por lo que se refiere a los consumos industriales, la carga contaminante se determina de acuerdo con una tabla de coeficientes específicos de contaminación que se aprueban para cada tipo de industria o rama de actividad en consideración a los elementos físicos, químicos, biológicos que previsiblemente contengan sus aguas residuales y a la dimensión de la industria. Se prevén determinadas reducciones en función del agua incorporada a los productos y una deducción correspondiente a la prima por propia depuración, afirmando el principio de que quien más contamine más debe pagar.

El planteamiento de discriminar los distintos usos según sus características es una técnica correcta a la que nada hay que oponer y que tiene una cierta tradición en Cataluña, pero cuya efectividad práctica presenta indudables inconvenientes, que habrán de salvarse en los Reglamentos de desarrollo de la ley; en todo caso, el procedimiento de implantación debe estar presidido por la transparencia a través de una información pública adecuada desprovista de rigideces e innecesarios tecnicismos, información pública a la que no se hace referencia alguna.

Se advierte, en otro orden de cosas, la falta de criterios en la fijación de la estructura interna del incremento tarifario, un pronunciamiento.

sobre la naturaleza jurídica del incremento, es decir, ¿es una tasa, un precio o un *tertium genus*? y no se fija un período de amortización de las obras o principios para establecerlo. Todas estas cuestiones pueden subsanarse en el desarrollo reglamentario de la Ley, pero desde el punto de vista de la técnica legislativa es un planteamiento censurable, puesto que son cuestiones fundamentales, objeto de intereses encontrados, y deben resolverse en la propia Ley.

De hecho, otras normas sobre tarifas hidráulicas dedican una atención preferente a los aspectos básicos del cálculo de las tarifas, como es el caso de la reciente Ley de 4 de febrero de 1980, sobre régimen económico de la explotación del Acueducto Tajo-Segura, en la que la regulación de las estructuras de las tarifas es sumamente concreta, tal como debe ser la de una Ley que pretende regular las tarifas que constituyen un medio de financiación de las obras y servicios de saneamiento. Pienso que en esta materia los principios deben asegurarse nítidamente en el cálculo más que reafirmarse mágicamente.

Otra de las deficiencias notables es la falta de determinación del procedimiento de aprobación y de la gestión de tarifas. Únicamente en el artículo 19 hay una alusión a que los actos de la Administración dictados en ejecución de la ley son revisibles en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo y la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, alusión por otra parte innecesaria porque no podría ser de otra forma a la vista del artículo 149.1.18.^a de la Constitución. Esta omisión es tanto más grave cuanto que el procedimiento de aprobación y gestión constituye en la actualidad una carrera de obstáculos a la que los órganos de la Administración tienen que dedicar gran parte de sus energías y representa juntamente con los problemas financieros y organizativos las tres grandes deficiencias del sistema actual.

IV. PARTE ORGANIZATIVA

La parte organizativa ocupa un lugar de gran relieve en el articulado de la Ley. Así en el artículo 2.^o se atribuyen a la Generalidad unas competencias muy amplias en la materia, que van desde la planificación global y la aprobación definitiva de proyectos, hasta la realización directa de planes o realización de aquellos otros que la Administración Local no realice o que se realicen conjuntamente.

Los criterios que deben inspirar esta actividad de la Generalidad son los de actuación coordinada y eficaz en materia de obras y servicios (art. 1.^o).

Al servicio de esta idea se utilizan las siguientes técnicas organizativas:

A) Técnicas planificadoras atribuyendo a la Generalidad «la planificación general de la protección del medio ambiente» (art. 1.^o-3) y la fijación de una serie de elementos decisivos de la planificación como

el establecimiento de ámbitos espaciales, criterios sobre niveles de depuración y aprobación definitiva de proyectos (art. 2.º, 1, a, b, c).

B) Implantación de mecanismos enérgicos de «coordinación» con las Corporaciones Locales como son la constitución de consorcios, decidir la actuación agrupada de las Corporaciones Locales y la asistencia técnica (art. 2.º, 2).

C) Creación de un organismo autónomo, la Junta de Saneamiento (art. 4.º), y atribución de amplias competencias al Consejo Ejecutivo de la Generalidad (art. 3.º).

D) Centralismo financiero, configurado en los artículos 5.º, 7.º, 16 y 17 de la Ley. Concretamente se atribuye a la Generalidad la gestión recaudatoria y la distribución de recursos.

El esquema que acabamos de describir será difícil de llevar a la práctica sin contar con las competencias y organización estatal en esta materia. Desconoce la existencia de unos organismos estatales como las Comisarias de Aguas o las Confederaciones Hidrográficas que tienen encomendada la Administración y Planificación de los recursos hidráulicos y una gran tradición y competencia técnica en la materia (5). Aquí el despilfarro de medios y solapamiento de competencias contradice y hace retórica la afirmación del artículo 1.º de la Ley de actuación coordinada y eficaz. En la amplia nómina de Vocales de la Junta de Saneamiento (art. 4, 2) no figura ningún representante del Estado o de los usuarios y sólo dos vocales representantes de las entidades locales.

La adopción del nivel regional para la planificación de los servicios públicos es acertada y supone una optimación del espacio geográfico y de los recursos de todo tipo, así como aprovechar el impulso de la regionalización política; pero siempre que se reconozca la existencia de un nivel suprarregional y de un nivel municipal que han de encontrarse precisamente en el nivel regional, con un peso específico, equilibrio que, desde luego, no consigue la Ley que comentamos; en ella se silencia la competencia de la Administración del Estado en esta materia y se realiza únicamente una coordinación jerarquizada de la Administración local, siguiendo la vieja técnica de invasión de la competencia municipal a que se refiere MARTÍN MATEO (6).

Por otra parte, desde el punto de vista de la técnica organizatoria, la atribución de una amplísima potestad organizatoria a la Generalidad no viene pareja con la indicación de técnicas organizativas novedosas en un área donde precisamente surgieron gran parte de la rica floración organizativa en materia de prestación de servicios públicos, pues los Consorcios y las agrupaciones de municipios, únicas a que se

(5) MARTÍN-RETORTILLO: *Trayectoria y significado de las Confederaciones Hidrográficas*, número 25 de esta REVISTA.

(6) MARTÍN MATEO: *Derecho ambiental*, Madrid, 1977, p. 241.

refiere el artículo 2.º, 2, son fórmulas organizativas actualmente cuestionadas o al menos únicamente se les concede un valor relativo (7). Como dice FORSTHOFF las formas organizativas no tienen un valor absoluto, sino que están en función del fin, amplitud de la organización, y del entorno económico, social e incluso histórico. Desde otra parte, la incorporación de los interesados en la organización no desciende del olimpo de las formulaciones de principios, ya que la participación de la junta colaboradora de la Administración (art. 24) es más bien simbólica.

En el área de la gestión, la autonomía municipal debe desplegarse en toda su intensidad, haciendo coincidir la titularidad del servicio con la competencia para tramitar el procedimiento en todas sus fases, desapareciendo como regla general los controles por parte del Estado o de las Comunidades Autónomas, que únicamente podrían justificarse por razones coyunturales. La falta de unas normas esenciales sobre el procedimiento de gestión es tanto más destacable cuanto que una de las características de las tarifas que se proponen es su complejidad de gestión por representar una adición a unas tarifas ya existentes de las cuales son incremento. La disposición adicional, en este sentido, afirma que «las tarifas de abastecimiento de aguas en cuanto a sus componentes distintos del incremento para saneamiento regulado en esta Ley sigue atribuida al órgano competente actualmente. Por tanto a la complejidad actual de gestión de las tarifas de agua para abastecimiento se sumará la que se deriva del desglose de la competencia en cuanto se refiere al incremento de las tarifas que se ha atribuido a la Generalidad; tan importante circunstancia producirá disfunciones que habrán de preverse de alguna manera en la Ley.

De todas maneras, creemos que el defecto más importante dentro del ámbito organizativo es el no haber dado respuesta adecuada al problema capital de la coordinación de las esferas de la Administración Pública que concurren en el campo organizativo: la Central, la Autonómica y la Local.

A las deficiencias de la coordinación en sentido vertical ya nos hemos referido anteriormente, ahora nos remitimos a lo dicho entonces; bástanos insistir en el hecho de que esta cuestión resulta tanto más sorpresiva cuanto que se alude a las subvenciones estatales (artículo 5.º, 2) y que la captación de las aguas para abastecimiento y el vertido de las aguas residuales habrá de hacerse en cauces públicos, competencia en muchos casos de la Administración del Estado, de acuerdo con el artículo 149.1.22.ª y 132.2 de la Constitución.

En el plano vertical descendente, la coordinación con las Corporaciones Locales, competentes tradicionalmente en esta materia tampoco es afortunada ya que esta se realiza, siguiendo el viejo cauce de invasión de las competencias de las Corporaciones Locales (8), es decir,

(7) ALVAREZ RICO: *La contaminación de las aguas superficiales*, «Revista de Estudios de la Vida Local» número 210 (1981).

(8) MARTÍN MATEO: *Op. cit.*, p. 245.

vaciando de contenido real sus competencias en vez de apoyarlas y complementarlas, mediante controles, aprobaciones y desplazamientos de la gestión financiera. (Véanse los artículos 2.º, 7.º, 8.º y 17.)

Con ello la coordinación queda convertida en un nombre detrás del cual se esconden las rigideces del principio de jerarquía.

Una vez más se olvidan las enseñanzas de los clásicos de la Ciencia de la Administración, según los cuales la coordinación es un proceso continuo y ha de desarrollarse a todos los niveles para que sea efectiva.

V. CONCLUSIONES

1.ª *Objeto de la Ley.*—El objeto de la Ley 5/1981, de 4 de junio («DOGC» núm. 33, de 8 de junio), sobre desarrollo legislativo en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales es, de una parte, garantizar una actuación coordinada y eficaz en materia de obras y servicios de evacuación, tratamiento y recuperación de las aguas residuales en el territorio de Cataluña (art. 1.º, 1) y de otra regular la financiación de dichas obras y servicios mediante la aplicación de un incremento en la tarifa de abastecimiento de aguas o, en todo caso, de un canon de saneamiento (art. 1.º, 2).

2.ª *Enquadramiento constitucional de la Ley.*—En cuanto a este extremo, debe reconocerse sin ambages que el encuadramiento constitucional de la Ley resulta cuestionable y en varios de sus parajes se asoma al umbral de la inconstitucionalidad. Por otra parte, su efectividad práctica resultará difícil, pues se presenta como Ley de desarrollo legislativo, de una Ley básica del medio ambiente que no existe—pese a que se afirma su existencia en la Exposición de Motivos—, ni tampoco es fácil extraer unos principios básicos comunes en el ordenamiento jurídico de un sector en el que lo común es la ausencia de principios comunes.

3.ª *Principios que inspiran la Ley.*—La Ley se inspira, como dice ya en la Exposición de Motivos, en los principios de: unidad del ciclo del agua, suficiencia y complementariedad de las tarifas, equidad, eficacia en la gestión y participación de los interesados. Hay que reconocer que en este nivel se trata de una ley muy progresiva y que incorpora a su articulado las tendencias más modernas de la doctrina. En este campo, no es necesario más y la Ley raya en gran altura.

Ahora bien, la concreción de estos principios en el texto para que resulten operativos y no meras declaraciones retóricas presenta graves dificultades que vamos a analizar distinguiendo convencionalmente una parte financiera y otra organizativa en el texto.

4.ª *Parte financiera.*—La Ley se basa desde el punto de vista financiero en el establecimiento de un incremento en las tarifas de abastecimiento de agua o en su caso de un canon específico de saneamiento suficientes para la autogestión de los servicios (art. 1.º, 2). Esta doctrina de la autosuficiencia tarifaria se viene imponiendo en todas las tarifas

de servicios públicos como un dogma a partir de la Ley de 23 de julio de 1966, pese a las reticencias de la doctrina, y la Ley que comentamos no es una excepción. Nosotros, sin embargo, creemos que es un principio que debía desposeerse de su carácter dogmático, teniendo en cuenta la naturaleza realmente social del servicio de abastecimiento y saneamiento y que el sistema de tarifa suficiente no supone que siempre y en todo caso hayan de repercutirse los costos totales del servicio sobre las tarifas, circunstancia que es más evidente cuando se prevén auxilios estatales que pueden cubrir gran parte del costo de implantación del servicio o el reintegro se realiza en condiciones muy ventajosas.

Otras deficiencias, en el ámbito financiero, vienen constituidas por la omisión de cualquier referencia a cuáles han de ser las líneas maestras de la estructura interna de las tarifas o canon, la ausencia de un pronunciamiento claro sobre la naturaleza jurídica de las tarifas, que se califican unas veces de precios y otras de tributos, siguiendo las vacilaciones de la doctrina actual. Tampoco existen criterios claros de reparto de la carga global entre los distintos bloques de usuarios y sobre el periodo de amortización de las instalaciones. Todas estas cuestiones pueden resolverse en vía reglamentaria, pero de lo contrario llevarían a la inoperancia de la Ley en la práctica.

5.^a *Parte organizativa*.—Es en esta parte donde las deficiencias de la Ley son más remarcables y precisamente una de las zonas del ordenamiento jurídico más necesitadas de reforma, ya que la concurrencia de competencias del Estado, la Comunidad Autónoma y el Municipio, será la regla por motivos jurídicos, físicos y económicos. Pese a ello, no existen en la Ley normas de coordinación con las competencias estatales y ni siquiera con los organismos que tienen como las Confederaciones Hidrográficas unas competencias delimitadas por las cuencas fluviales y, una gran tradición y competencia técnica en la materia.

La coordinación con la Administración local no ha sido más exitosa, toda vez que se resuelve por exceso, incidiendo en la competencia municipal en los aspectos más sensibles como son el organizativo y la gestión financiera, que no se compadecen con los augurios de la Exposición de Motivos de la Ley en la que se habla de «potenciar las iniciativas de la Administración local».

6.^a No se contienen normas sobre el procedimiento de aprobación y gestión del incremento de la tarifa o canon, lo que representa una grave deficiencia, dado que en la actualidad la complejidad del procedimiento es tal que supera las posibilidades de muchos organismos.

7.^a Como conclusión puede afirmarse que la ley presenta un cuadro de luces y sombras, resultando difícil establecer cuál es la impresión dominante. En todo caso, aún se está a tiempo de corregir muchas de las deficiencias a cuya tarea pretendo aportar mi modesta contribución.

Manuel ALVAREZ RICO

BIBLIOGRAFIA

