

SETUÁIN MENDÍA, BEATRIZ (Dir.), *Retos actuales del saneamiento de aguas residuales. Derivadas jurídicas, económicas y territoriales*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2020.

Esta obra colectiva recoge los estudios resultantes del desarrollo del proyecto de investigación “Retos actuales del saneamiento de aguas residuales: derivadas jurídicas, económicas y territoriales, con especial atención al caso de Aragón” (ref. LMP 125_18) concedido por el Gobierno de Aragón, siendo su investigadora principal la profesora Setuáin Mendía. Sus conclusiones fueron presentadas en las Jornadas Internacionales que, con el mismo título, se celebraron durante los días 29 y 30 de octubre de 2020 en la Universidad de Zaragoza, organizadas por el Grupo de Referencia AGUDEMA (Agua, Derecho y Medioambiente).

Han pasado treinta años desde que se aprobó la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas; con su trasposición al derecho interno a través del Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre; seguido del desarrollo reglamentario y del apoyo instrumental de los sucesivos planes estatales, que irán configurando la estrategia nacional sobre la inversión de las medidas de saneamiento y depuración. A ello debe sumarse el inevitable despliegue autonómico de carácter normativo, planificador y financiero en este ámbito, sin obviar la competencia local en la prestación del servicio urbano. Y en este contexto, muy presente en el libro, se remarca la evidencia de que son muchos los logros conseguidos, pero todavía quedan resquicios importantes por cumplir que siguen acarreado expedientes comunitarios por incumplimiento, condenas a España por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la obligación de hacer frente a cuantiosas sanciones económicas.

El somero panorama descrito da buena cuenta de la justificación para abordar y reflexionar, desde la perspectiva eminentemente jurídica, sobre el estado actual de la cuestión e identificar los desafíos que depara el presente. Este cometido, que se anuncia como el detonante de la obra, será la nota común en los trabajos divulgados, muy diferentes entre sí, pero que contribuyen con maestría a su plena consecución. Se advierte que la meta ya no descansa en la necesidad de

arbitrar un marco legal, que se presume existente y suficiente, sino en solventar su compleja aplicación y su lento reflejo en la realidad por causas diversas que se van deduciendo o desgranando por los distintos autores.

El libro se estructura en diecisiete capítulos de diversa extensión, que albergan cada uno de los estudios monográficos de carácter jurídico en su inmensa mayoría. Si bien, el conjunto encierra un deliberado perfil interdisciplinar, que aporta ese enfoque abierto y más completo, dando cobertura a una variedad de aspectos relacionados con la materia, con el aderezo de las experiencias comparadas.

El capítulo I recoge el estudio del profesor Embid Irujo sobre la evolución normativa del saneamiento y depuración de las aguas residuales en Aragón, donde hace un repaso detallado y crítico de las leyes y planes aprobados en este territorio. Y lo hace jalonado de continuas alusiones a las repercusiones judiciales, políticas y sociales que han traído consigo, poniendo el acento en las dificultades encontradas en torno a la financiación de la actividad. Hay que decir que el examen de los antecedentes no es una cronología de acontecimientos relevantes, que también, sino sobre todo la identificación del germen de los errores cometidos y de las incidencias acaecidas alrededor de los compromisos autonómicos adquiridos para depurar las aguas. Y no se queda ahí su aportación. Concluirá abriendo la senda del futuro, en el que habrá que garantizar un saneamiento sostenible en una triple cohesión económica, ambiental y social.

El alumbramiento legislativo autonómico se presenta como la consecuencia que deriva de la normativa europea y nacional, así como del Plan Nacional de Depuración de las Aguas Residuales de 1995, en su vertiente financiera. Se constata que las leyes aragonesas fueron ampliando el contenido, con un tratamiento exclusivo de la materia en la Ley 9/1997, de 7 de noviembre; que fue extendido a otras fases hídricas en la Ley 6/2001, de 17 de mayo; y que incorporó cuestiones declaradas inconstitucionales en la vigente Ley 10/2014, de 27 de noviembre. En la incursión por el íter planificador autonómico queda desvelada su poca efectividad, porque ambiciosos fueron los objetivos pero escasa la capacidad económica de los gestores. Y todo ello, sin olvidar las “desventuras” de las sucesivas previsiones legales sobre la situación de Zaragoza, siempre

imbuidas en la necesidad de un convenio entre administraciones que nunca llegará con eficacia, teniendo presentes los últimos acontecimientos institucionales y sociales en torno al Impuesto sobre la Contaminación de las Aguas (ICA).

El capítulo II acoge el estudio de la profesora Setuáin Mendía centrado en la planificación del saneamiento. El punto de partida es el anuncio, en forma de preguntas sin fácil respuesta, de una actividad “pluriplanificada” que sigue siendo deficiente, propiciando un triple análisis sobre contenido, alcance y competencias en torno a la planificación. Esto explica que la base jurídica se sitúe en la Directiva Marco de Agua (DMA), como seno del mandato a los Estados para planificar el saneamiento y programar sus medidas conforme a objetivos ambientales. El trabajo responde a un esquema trazado hábilmente desde la generalidad del contenido de la planificación hidrológica hasta la especificidad del plan sectorial, para detectar razones de la ineficiencia cuando las medidas han sido objeto de planificación. A tal fin, se analiza el alcance de estas medidas, diferenciando dos tipos: de una parte, aquellas con una efectividad jurídica (que las convierte en vinculantes, obligatorias y exigibles) por estar incorporadas a la parte normativa de los planes hidrológicos o ser objeto de actos administrativos que son consecuencia de previos mandatos normativos; de otra parte, aquellas de carácter ejecutivo principalmente, que siguen teniendo alcance vinculatorio, pero en cuanto a los resultados perseguidos con su ejecución. Unido a ello, la elaboración de este contenido planificador tendrá que ser fruto de la cooperación entre Administraciones competentes. Sobre los planes específicos estatales, se constata la evolución desde una perspectiva predominante de carácter financiero hasta desembocar en el proyecto pendiente de aprobación (Plan DSEAR) con un enfoque sistemático, que le convierte en instrumento de apoyo a los planes hidrológicos. Y revisa los planes aragoneses, defendiendo una coordinación con la planificación hidrológica y el carácter también vinculante de medidas planificadas a nivel autonómico. La conclusión deja espacio para apelar al realismo y sensatez en el diseño y ejecución de las actuaciones públicas de saneamiento incluidas en la planificación.

El capítulo III se dedica al estudio del profesor Ruiz de Apodaca Espinosa sobre las diferentes formas de gestión de servicios públicos esenciales como es el

saneamiento y depuración. A este respecto, se presenta como un servicio de titularidad municipal abierto a una gestión directa o indirecta, sobre cuya elección el estudio doctrinal no toma partido alguno. Pese a lo cual, no se escatiman las muestras de virtudes y carencias en torno a los modelos de gestión, que serán objeto de un repaso detenido. Un primer bloque trata la gestión directa con diferentes opciones de carácter supramunicipal, recordando el peso específico de la normativa autonómica con la creación de algún ente de diversa naturaleza jurídica. El segundo bloque se destina a la gestión indirecta, centrada en el contrato de concesión de servicios, donde la asunción del riesgo operacional por el concesionario no puede significar una pérdida de control por la Administración titular, existiendo un deber público de velar por el cumplimiento de las condiciones asumidas por el gestor en los pliegos de cláusulas administrativas de concesión. Para cerrar las formas significativas de gestión se hace referencia a la colaboración público-privada mediante la utilización de empresas de economía mixta, remarcando que la presencia del socio privado deriva del proceso de adjudicación pública. Así, cualquier alternativa se considera válida siempre que no sea fruto de la discrecionalidad administrativa o de una decisión meramente política, sino que se sustente en criterios legales de eficiencia y sostenibilidad económica y ambiental. Ello servirá para traer a colación aquellos planteamientos municipales defensores de recuperar la gestión directa de servicios esenciales, la llamada “remunicipalización”, no exenta de polémica a la par que aquejada de cierta conflictividad judicial.

El capítulo IV es el primero dedicado al régimen económico-financiero relacionado con las actuaciones de saneamiento y depuración de las aguas residuales en Aragón. En él, el profesor Jiménez Compaired analiza el ICA, que tanta repercusión y debate social ha provocado, así como notables enfrentamientos entre administraciones locales y autonómica, propiciando un estudio y revisión por las propias Cortes de Aragón y quedando a expensas de una anunciada reforma legal por parte del Gobierno aragonés. Se inicia la exposición con un rápido repaso a los antecedentes inmediatos que explican la situación actual del régimen impositivo, desde los resortes introducidos con Plan Nacional de 1995, que obligaba a crear un tributo propio autonómico, denominado canon de saneamiento, como condición ineludible de la financiación

estatal para infraestructuras de esta naturaleza. El trabajo destina un amplio apartado central a desgranar las características básicas de este impuesto, deteniéndose en la naturaleza, afectación, producto, posición en el sistema y hecho imponible, así como cuantificación y beneficios fiscales; pasando por los obligados tributarios y rematando con la aplicación del tributo y la potestad sancionadora. El autor no olvida aspectos polémicos en la aplicación del ICA, centrado en los casos singulares de los municipios carentes de depuración y de la ciudad de Zaragoza, cuyo sistema de depuración fue costeado por el propio municipio. Con ello, hace hincapié en los vaivenes de la regulación legal con las sucesivas bonificaciones fiscales hasta la vigente reducción del 60 por ciento aplicada en la capital aragonesa y en municipios sin sistema depuración o que han financiado total o parcialmente una determinada depuradora y gestionan el propio servicio. Y recuerda que el ICA ha sido declarado constitucional por la STC 98/1998, de 18 de septiembre, como ya lo fueron previamente otros tributos autonómicos similares, aunque tenga que apostillar que la autonomía local quedaría afectada si la normativa autonómica no permitiera la exigencia de tasas locales (u otras figuras) por la prestación del servicio o no contemplase compensaciones económicas a entidades locales que explotan el servicio sin recibir exacciones por ello. Por último, se hace balance del devenir político que aconteció antes de la aprobación de la regulación legal del ICA, con las posiciones enconadas de partidos políticos, que se trasladaron a las propias administraciones implicadas, y que sirve para entender la situación actual abocada a una reforma legal en ciernes. Esta modificación apostaba inicialmente por desdoblarse el régimen fiscal autonómico en dos tributos, una tasa en el caso de que la prestación del servicio corresponda a la CCAA y un impuesto ambiental en la línea del existente hasta el momento, pero con mejoras significativas; no obstante se ha presentado ya un proyecto de ley con una figura de naturaleza impositiva.

El capítulo V tiene por objeto otra vertiente fiscal del saneamiento, en este caso centrada en el ciclo urbano del agua, que desarrolla la profesora Molinos Rubio. En él da buena cuenta de la concurrencia competencial de las distintas Administraciones en la materia, aclarando la tendencia a dar preeminencia a la aportación autonómica por razones técnicas y económicas. Se pone la pista

sobre las consecuencias que trae consigo la elección del modelo de gestión, dado que determina el tipo de figura que debe establecerse (tasa o prestación patrimonial pública no tributaria) y por ende, los criterios legales aplicables. De forma que el principio de equivalencia solo opera en el caso de la tasa. Otros principios como el de recuperación de costes y “quien contamina paga” se extienden a toda figura retributiva del servicio, independientemente de su naturaleza jurídica. El trabajo se adentrará en los vericuetos de la conflictividad judicial en el ámbito del saneamiento urbano, aludiendo a repetidas contiendas a propósito de la modificación tarifaria por desequilibrio económico en concesiones, pero también sobre exenciones por no verter a las redes públicas. Termina con un estudio comparativo entre tasas por la prestación del servicio de municipios aragoneses con distinta población.

En el capítulo VI la profesora Martínez Martínez analiza la protección tarifaria dispensada por pobreza energética, con mención especial a la vulnerabilidad derivada del covid-19. Explica que la normativa impone a las empresas suministradoras de energía la obligación de aplicar tarifas sociales a quienes cumplen los requisitos para ser consumidores vulnerables. Detalla las tarifas o bonos sociales como descuentos en facturas o subvenciones, cuyas cuantías dependen del grado de vulnerabilidad conforme a parámetros basados en la renta de las unidades familiares. También trata la prohibición de interrumpir el suministro por impago en domicilios que residan menores de dieciséis años. Y con ocasión del estado de alarma, recuerda la extensión temporal de estas medidas sociales al abastecimiento de agua domiciliaria. Por último, hace referencia a los beneficios fiscales aplicados por el Ayuntamiento de Zaragoza para paliar la situación de usuarios del servicio domiciliario de agua con escasos recursos, así como los previstos en el caso del ICA para hogares en situación de exclusión social o con ingresos mínimos si no se rebasa un nivel de consumo de agua.

En el capítulo VII, el profesor Varea Sanz desmenuza pormenorizadamente el modelo de gestión directa de los servicios públicos locales mediante sociedades mercantiles. Se detiene en la regulación legal de la creación y funcionamiento de estas sociedades locales, generalmente unipersonales, pero bajo las únicas formas de sociedades anónimas o de responsabilidad limitada. Repasa la

profusa normativa, ilustrando con ejemplos comparativos, tanto de derecho privado, pero fundamentalmente de derecho público que marca límites o requisitos diferenciados. De la constitución social, apunta la previa tramitación del expediente administrativo con la aprobación del acuerdo por el pleno de la entidad local, sin perder de vista los requisitos mercantiles de escritura pública e inscripción registral, así como la incorporación al inventario administrativo. De los estatutos sociales, explica los límites relacionados con el capital social y el objeto social. Y de los órganos sociales, revisará la voluntad expresada en junta general, así como la configuración y responsabilidad del órgano de administración.

El capítulo VIII recoge el estudio del profesor Salinas Alcega dedicado al derecho de la Unión Europea en materia de saneamiento. Analiza con claridad las obligaciones que se imponen a los Estados miembros por la Directiva 91/271/CEE y su grado de cumplimiento, así como aspectos sobre la financiación europea para estos fines. Primeramente, presenta la Directiva comunitaria como disposición instrumental o norma de desarrollo respecto a la DMA, explicando una especie de “contagio de responsabilidad” en el cumplimiento de sus mandatos. Seguidamente revisa las obligaciones impuestas por la Directiva 91/271/CEE, concretamente las denominadas nucleares, identificadas con la recogida de aguas residuales por sistemas de colectores y con tratamientos del vertido (distinguiéndolas de otras secundarias o complementarias, como la reutilización o de tipo procedimental). Para ello, explica las condiciones legales y el calendario de cumplimiento, con tres niveles de obligaciones según el tamaño de las aglomeraciones. Del estudio se extrae una evolución positiva en los logros estatales, pese a las dificultades de aplicar una normativa compleja y del resultado desigualdad entre los Estados a causa de factores diversos (desde la extensión territorial o demográfica hasta la distinta capacidad económica, pasando por la distribución pública de competencias). Admite que perdura un progreso estatal a golpe de control por la Comisión, instando recursos de incumplimiento que han devenido en sentencias condenatorias, como es el caso del Reino de España. Y esto sirve para detenerse en dichas resoluciones judiciales y analizar los motivos de la condena. La última referencia es a la importancia de la Política de Cohesión en forma de ayuda financiera a los

Estados miembros para cumplir esta normativa, de la que se han beneficiado principalmente países del sur o de reciente integración. Aunque advierte que estos fondos solo complementan el protagonismo financiero estatal, proponiendo alternativas como la captación de recursos privados o el establecimiento de tarifas a los usuarios de los servicios.

A partir de este momento se suceden estudios de distinta extensión con el común denominador de dejar la impronta legal latinoamericana en relación al saneamiento. Las dos primeras exposiciones de este cariz, se centran en la actividad conexas de reutilización de aguas residuales tratadas. Es el caso del capítulo IX (referido a la situación mexicana descrita por la profesora Domínguez Serrano) y del capítulo X (relativo al ámbito colombiano explicado por la profesora García Pachón). Estos trabajos revelan las importantes carencias normativas y operativas de estos Estados siquiera para cumplir con el tratamiento de las aguas residuales, lo que permite entender el escaso avance de la reutilización, agravado por no tener una regulación propia sobre la actividad o teniéndola, resultar inaplicable por falta de desarrollo. Los siguientes estudios, más breves, se encaran bajo una perspectiva más amplia del servicio de saneamiento en otros países del entorno. Es el caso del capítulo XIV (con el enfoque ecuatoriano), así como de los capítulos XV y XVI (ambos centrados en el marco chileno). Un trabajo más particular aborda las modificaciones normativas sobre el control de la calidad de las aguas en la ciudad argentina de Mendoza y la polémica servida a propósito del principio de no regresión (capítulo XIII).

Entre los últimos capítulos figuran tres estudios diferentes que vuelven la mirada al ámbito español, tratando la problemática y la situación acaecida en torno a la depuración de las aguas residuales en la zona del Pirineo aragonés (capítulo XI); pasando por una visión general y actual del saneamiento en España (capítulo XII) y concluyendo con los resultados de una investigación científica sobre la presencia de patógenos en aguas residuales tratadas o en lodos depurados que pueden afectar a la salud humana (capítulo XVII).

En definitiva, se trata de un libro de referencia bibliográfica en el tratamiento jurídico del saneamiento de las aguas residuales en nuestro país, poniendo el foco específico en Aragón, que deja al descubierto carencias, pero también

esperanzas en cuanto a los retos existentes a nivel jurídico, económico y territorial, en los que sin duda habrá que incidir si se quiere dar pleno cumplimiento al sistema legal.

Raquel Lacambra Orgillés
Investigadora en formación
Universidad de Zaragoza
rlacambra@unizar.es