

INFORME¹

El procedimiento de autorización de vertidos contenido en el Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Público Marítimo-Terrestre de Andalucía

I. INTRODUCCIÓN

El Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 89 de 12/05/2015 publica uno de los escasos pero, sin duda, importantes acontecimientos normativos del ya largo periodo de inercia administrativa abierto con la convocatoria de elecciones a finales de enero de 2015. Se trata del *Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Público Marítimo-Terrestre de Andalucía*, aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno de 17 de marzo de 2015. Una norma importante de parte de cuyo contenido es oportuno hacerse eco en esta Sección de la revista. Pues, en efecto, el procedimiento de autorización de vertido, si bien no agota la totalidad del régimen jurídico de aquéllos, bien puede ser considerado como el eje en torno al que se vertebraba el contenido de esta norma.

La nueva regulación se justifica por la necesidad de actualizar la contenida en Decreto 334/1994, de 4 de octubre, por el que se regula *el procedimiento para la tramitación de autorizaciones de vertido al dominio público marítimo-terrestre y de uso en zona de servidumbre de*

¹ Esta Sección ha sido preparada por José Ignacio Morillo-Velarde Pérez.

Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto P09-SEJ04770 sobre “Ordenación y gestión integrada del Litoral Andaluz”.

protección, y en el Decreto 14/1996, de 16 de enero, por el que se aprueba el *Reglamento de la Calidad de las Aguas Litorales* y unificarla en una regulación propia de la Comunidad Autónoma que pone fin a la dualidad que significaba la hasta ahora aplicación supletoria del *Reglamento de Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril* en el caso de la autorización de los vertidos a aguas continentales. Dualidad que, si en otro momento pudiera estar justificada, el marco normativo superior -autonómico, estatal y comunitario- hoy hace absolutamente innecesaria, si no perturbadora. Por tanto, un mismo procedimiento plenamente autonómico para las autorizaciones de vertido tanto en dominio público marítimo terrestre como en dominio público hidráulico cuya competencia corresponda a la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica en materia de aguas y costas (art. 2) y adaptado a las peculiaridades organizativas de la Comunidad Autónoma. Una iniciativa que no puede dejar de ser bienvenida.

Junto a esta motivación, que podríamos calificar de formal, aunque no por ello de escasa importancia, el Decreto aduce como destacable razón de fondo la revisión de los límites de emisión y objetivos de calidad de las aguas litorales y del dominio público hidráulico afectados directamente por los vertidos, que permitan el establecimiento de unos criterios claros y objetivos de aplicación para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido, así como en las tareas de vigilancia, inspección y control. De ahí que el mencionado límite se regule en el capítulo dedicado a la autorización de vertido.

El régimen jurídico unificado de las autorizaciones de vertido se completa con el desarrollo del régimen de inspección, vigilancia y control ambiental, que permita comprobar y asegurar el cumplimiento de las obligaciones y condiciones establecidas en las autorizaciones (capítulo VI), y con la regulación del Registro de Vertidos, como instrumento para asegurar la recogida y publicidad de la información en materia de vertidos y de reutilización de aguas y el derecho de información de la ciudadanía, así como para reunir y sistematizar los datos que se precisan en la elaboración de directrices, planes y estadísticas. Se desarrollan de esta manera las previsiones de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, sobre los programas de control e inspección y sobre el Registro de Vertidos contenidas en los artículos 49 y 11.4.d) y en su disposición adicional primera (capítulo IX).

Además del régimen de las autorizaciones de vertido el reglamento contiene un breve capítulo dedicado a la reutilización de las aguas (capítulo V) otro a los vertidos accidentales o de contingencia (capítulo VII), a los vertidos no autorizados o que incumplen las condiciones de la autorización (capítulo VIII) y el régimen de infracciones y sanciones (capítulo X) respectivamente.

No se puede desdeñar, por último, que el reglamento efectúa una primera concreción de la posibilidad de tramitación telemática de los procedimientos administrativos relativos a las autorizaciones de vertido, dando así cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LASP). No obstante esta posibilidad queda deferida a que por la Consejería competente en materia de aguas se dicte la Orden que desarrolle la tramitación telemática de los procedimientos regulados en este procedimiento.

II. LA AUTORIZACIÓN DE VERTIDO

El reglamento que comentamos dedica su capítulo II a la *autorización de vertido*, precisamente bajo esa rúbrica, si bien su regulación completa excede de ese capítulo pues se prolonga al capítulo III que contiene la regulación de la autorización de vertido en acuíferos y aguas subterráneas, dentro del marco del régimen de los vertidos en estas aguas y al capítulo IV sobre vigencia, revisión, modificación y extinción de la autorización de vertido. Este comentario se va a centrar en la consideración del procedimiento de autorización que ocupa la mayor parte del contenido del capítulo II.

1. Finalidad de la autorización de vertido

Como no puede ser de otra manera la finalidad de la autorización se cifra en la consecución de los objetivos medioambientales establecidos en la normativa vigente sobre aguas y la protección de la salud humana. Conecta de esta manera el reglamento andaluz de vertidos con la previsión del art. 100 del Texto refundido de la Ley de aguas aprobado por Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio y sobre todo por lo que a vertidos se refiere con el art. 6 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas, para Andalucía que sin perjuicio de lo dispuesto en la Sección VI del Título I del Reglamento de la Planificación Hidrológica, aprobado por Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, constituyen objetivos medioambientales:

c) Reducir progresivamente la contaminación procedente de los vertidos o usos que perjudiquen la calidad de las aguas en la fase superficial o subterránea del ciclo hidrológico.

Con el mismo engarce legal y los arts. 56 y 57 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC) *quedan prohibidos los vertidos susceptibles de contaminar las aguas, cualquiera que sea su naturaleza y estado físico, que se realicen, de forma directa o indirecta, a cualquier bien del dominio público hidráulico o, desde tierra, a cualquier bien del dominio público marítimo-terrestre y que no cuenten con la correspondiente autorización administrativa* (art.7). De esta manera se establece una prohibición relativa, a reserva de autorización de vertido que se desarrolla en el nuevo reglamento.

El marco de fondo se completa, de conformidad con los arts. 25.1 e y 56 y 57 LC, con la prohibición, en todo caso, de los vertidos sin depurar en la zona de servidumbre de protección y en la zona de influencia del dominio público marítimo-terrestre. Asimismo queda prohibido el vertido de fangos procedentes de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales a las aguas litorales y a las aguas continentales. Prohibición absoluta que no admite su dispensa mediante autorización.

La autorización de vertido se constituye, de esta forma, en el instrumento a través del cual se levanta la prohibición de determinados vertidos en el dominio público hidráulico y en el dominio público marítimo-terrestre. En este informe se exponen los aspectos más relevantes del procedimiento que regula el nuevo reglamento.

2. Órgano competente

Con carácter general la competencia para la instrucción de los procedimientos de autorización de vertido así como para la revisión, modificación y extinción de la misma corresponde a la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de agua en la provincia donde se ubique el vertido. No obstante, en el caso de que el expediente de autorización de vertido integre diferentes puntos de vertidos que territorialmente afecten a más de una provincia, será competente la Dirección General competente en materia de vertidos de la misma Consejería. La resolución de estos expedientes corresponde, en todo caso, a la Dirección general mencionada.

3. Iniciación del procedimiento

Al tratarse de una autorización es natural que el procedimiento se inicie a solicitud del interesado. Lo más peculiar, dentro de la normalidad que supone la incorporación de los medios telemáticos, es precisamente la insistencia del reglamento en el carácter preferente de la presentación de esta solicitud en el *Registro Telemático Único de la Administración de la Junta de Andalucía, en los términos previstos en el Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de los procedimientos administrativos por medios electrónicos (Internet), el artículo 83 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, y demás normativa de aplicación, mediante el acceso a la correspondiente aplicación.* Ampara esta determinación el apartado 6 del art. 27 LASP en coherencia con la naturaleza de los titulares de la futura autorización, esto es, *los municipios, las entidades supramunicipales, las comunidades de usuarios, las personas titulares de edificaciones aisladas, las personas titulares de actividades económicas, así como las entidades urbanísticas de conservación debidamente inscritas en el registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras, a tenor de lo establecido en el artículo 153 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*(art. 8.1).

No obstante el propio reglamento admite la posibilidad de la presentación de las solicitudes que no se contengan en formato electrónico en cualquiera de las oficinas o registros previstos en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el artículo 82 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, aunque no sin dejar de hacer constar la preferencia el registro de la correspondiente Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de aguas. Se introduce de esta manera una cierta flexibilidad en cuanto a la presentación de las solicitudes coherente con la diversidad de naturaleza de los posibles solicitantes..

4. Instrucción del procedimiento

A) Informe de admisibilidad

Con este primer trámite se trata de verificar por parte de los servicios técnicos del órgano competente para la instrucción (art. 14), los datos consignados en la declaración de vertido presentada y si la solicitud es adecuada al cumplimiento de las normas de calidad y objetivos medioambientales y las características de emisión e inmisión.

En el caso de vertidos que requieran de autorizaciones y concesiones necesarias en materia de obras en dominio público hidráulico o zona de policía, aprovechamiento privativo de aguas, ocupación del dominio público marítimo-terrestre o autorización de uso en zona de servidumbre de protección, se solicitará además informe previo al órgano competente a efectos de determinar la viabilidad o no de la actuación de acuerdo con la documentación presentada. El informe deberá ser emitido en el plazo de treinta días, cuyo transcurso permitirá continuar con la tramitación del procedimiento.

Si de los análisis a que se refiere este artículo *se desprende la improcedencia del vertido, el órgano competente para la instrucción elevará al órgano competente para resolver, previa audiencia del solicitante, propuesta motivada de denegación de la autorización de vertidos, o, en su caso, requerirá a la persona titular para que ésta introduzca las correcciones oportunas en el plazo máximo de treinta días.* Se diseña de esta forma un trámite de admisibilidad que se entiende deberá operar en casos de que la solicitud sea notoriamente inadecuada y, por supuesto, de imposible subsanación en los términos que se concibe esta alternativa.

B) Información pública

Se establece una duración mínima del plazo de información pública de veinte días que se hará público mediante su anuncio en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. El anuncio expresará las características fundamentales de la solicitud y, en

su caso, la ocupación del dominio público marítimo-terrestre, el uso en zona de servidumbre de protección, ocupación del dominio público hidráulico y zona de policía o el aprovechamiento privativo de aguas, según corresponda. De las alegaciones se dará traslado al peticionario para que manifieste lo que a su derecho convenga en el plazo de 10 días.

C) Consultas e informes.

El párrafo primero del art. 16 establece una regulación general de los informes y las consultas que han de recabarse en la instrucción del procedimiento con arreglo a las siguientes pautas:

Con carácter simultáneo al trámite de información pública.

Además de los informes preceptivos, de acuerdo con la normativa aplicable, el órgano competente para la instrucción podrá recabar aquellos que considere necesarios (art. 16.1).

En todo caso los informes habrán de ser emitidos por los consultados en el plazo de un mes desde la recepción de la documentación que se acompañe.

Transcurrido ese plazo sin que se hubiesen emitido los informes podrá continuarse el procedimiento, sin perjuicio de que puedan ser tenidos en cuenta en caso de que dichos informes sean emitidos con posterioridad.

En la tramitación de autorizaciones de vertido que puedan afectar a zonas de especial importancia para la pesca, la acuicultura y marisqueo se recabará informe de la Consejería competente en materia de pesca, acuicultura y marisqueo. Igualmente se solicitará informe a la Consejería competente en materia de salud en caso de que el vertido afecte a zona de baño.

Además de los informes que debe recabar, conforme se ha indicado, el órgano competente para la instrucción del procedimiento emitirá, en su caso, los informes relativos a la autorización de obras en zona de dominio público hidráulico o en zona de policía, a efectos de determinar su procedencia y condicionantes de aplicación a dichas obras, así como aquellos otros que estime necesarios para la determinación de las condiciones de la autorización de vertido (art. 16. 3). Es de suponer que este informe, que ahora emite el órgano competente para la instrucción, está condicionado y es coherente con el que en fase de admisión se recabó de los órganos competentes sobre estas materias.

La fase de instrucción se completa, en caso de que el órgano competente para la instrucción del procedimiento así lo estime, con la realización de visita de confrontación sobre el terreno a efectos de verificar los datos del sistema de depuración y el punto de vertido. Se trata de un trámite potestativo, una actuación de carácter técnico que deberá, en su caso, ser cumplimentado por el correspondiente personal cualificado al servicio del órgano instructor.

Cuando la solicitud contemple la concesión de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, el uso en zona de servidumbre de protección o la concesión de aprovechamiento privativo de aguas, finalizado el trámite de información pública se remitirá una copia del expediente completo, con el resultado de dicha información pública y oficial, al órgano competente para tramitar la citada concesión o autorización, a los efectos de que se continúe la tramitación de estos expedientes. De esta forma, se mantiene la práctica contenida en el art. 23 del Decreto 334/1994, que no puede sino considerarse un acierto, en cuanto que releva a los interesados de realizar por sí la correspondiente solicitud.

El art. 17 prevé que una vez concluido el período de información pública y consultas, el órgano competente para la instrucción del procedimiento elabore un documento al que denomina *informe técnico*, que incluirá los condicionantes de la autorización de vertido que se deriven del análisis realizado por las distintas unidades administrativas afectadas y, en concreto, los que resulten de los informes preceptivos emitidos referidos en los apartados 1 y 3 del art. 16.

Realmente más que ante un informe nos encontramos ante un proyecto o propuesta de resolución, al que se denomina de esta manera para diferenciarlo de la propuesta de resolución en sentido estricto que se regula en el art. 19 y con la finalidad de articular un trámite de audiencia sobre el que pueda efectuar alegaciones el solicitante y cualquier otro interesado (art. 18). De otra forma no parece que tuviera mucho sentido lo que, en cierta medida, sería una reiteración de informes previamente expresados por el órgano instructor. De ahí que, además del contenido indicado más atrás, que podemos considerar como el más sustantivo, el informe técnico deba contener el cálculo del canon de control de vertidos o el impuesto sobre vertidos a las aguas litorales, según corresponda así como cuantos otros tributos resulten de aplicación y la fianza a la que se refiere el artículo 88.f) de la Ley 7/2007, de 9 de julio, a fin de asegurar el cumplimiento de las condiciones impuestas en la autorización, con las excepciones previstas en la normativa.

5. Finalización del procedimiento

De esta forma, vistas las alegaciones del solicitante, en su caso, y aportado, en el suyo, resguardo acreditativo de la constitución de la fianza, se procede a la formulación de la propuesta de resolución que se elevará al órgano competente, que se notificará el plazo máximo de seis meses desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado la resolución, los interesados podrán entender desestimada su solicitud en virtud de lo dispuesto en el artículo 85.7 de la Ley 7/2007, de 9 de julio. de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.