

EL DERECHO DE AGUAS EN ESPAÑA: INFLUENCIA EUROPEA Y TRADICION NACIONAL

ANTONIO EMBID IRUJO

*Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Zaragoza (España)*

SUMARIO: I).- INTRODUCCIÓN. Reflexiones generales sobre las pautas de la evolución del derecho de aguas en España. II).- La Publicación casi completa de las aguas, evolución natural del derecho de aguas español. La asignación centralizada de las aguas en nuestro derecho y las tendencias a la introducción del mercado. III).- Unas competencias sobre el agua repartidas entre el Estado y las comunidades autónomas. Las dificultades permanentes en la aplicación de ese reparto. El papel de las entidades locales. IV).- Las tendencias privatizadoras en la realización de las obras hidráulicas y en los abastecimientos urbanos. V).- Las preocupaciones medioambientales, paradigma de la influencia europea. 1. La normativa europea de depuración y saneamiento y su recepción, origen en la mayor parte de las ocasiones de diversos tributos ambientales autonómicos. 2. Examen del contenido del proyecto de directiva marco sobre aguas. VI).- Las transferencias de recursos hidráulicos. El anteproyecto de reforma de la Ley de Aguas. 1. Las transferencias de recursos hidráulicos como transferencia constante en la elaboración de la planificación hidrológica. Algunas normas sobre el particular. 2. El anteproyecto de ley de mayo de 1997 y su incidencia específica en el mercado del agua. VII).- NOTA BIBLIOGRÁFICA.

“Una tierra seca, estéril y pobre: el 10% de su suelo no es más que un páramo rocoso; un 35%, pobre e improductivo; un 45%, medianamente fértil; sólo el 10% francamente rico. Una península separada del continente europeo por la barrera montañosa de los Pirineos, aislada y remota. Un país dividido en su interior mismo, partido por una elevada meseta central que se extiende desde los Pirineos hasta la costa meridional. Ningún centro natural, ninguna ruta fácil. Dividida, diversa, un complejo de razas, lenguas y civilizaciones distintas: eso era, y es, España”.

(J. H. Elliott, *La España Imperial, 1469-1716*, ed. Vicens Vives, Barcelona 1972. La edición original inglesa es de 1965).

I. INTRODUCCIÓN. REFLEXIONES GENERALES SOBRE LAS PAUTAS DE LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE AGUAS EN ESPAÑA

La frase del hispanista Elliot, con la que he querido dar pórtico a estas páginas, es aplicable a muchas variables y a distintas formas de contemplar e intentar comprender esta tierra llamada España. Quizá en la intención de su autor su sentido original esté referido primordialmente a un aspecto cultural y, por lo tanto, político. Probablemente esa sea, también, la primera impresión que de su lectura pueda sacarse. Se describe, así, un solar plural, una circunferencia sin centro, un cruce de civilizaciones, un intrincado y terriblemente atractivo mercado persa... Eso era, y es -dice brillantemente en 1965 Elliot-, España.

Pero igualmente se está realizando con las frases citadas al par que un dibujo cultural una somera descripción geográfica en la que aparece un país pobre y atormentado por sus condicionamientos naturales. Las cordilleras que cruzan y separan son también, obviamente, el origen de ríos y, por tanto, de cuencas, aguas que no deben ser siempre muy fructíferas porque solamente, dice con resonante adjetivo calificativo nuestro introductor, un 10% de la tierra es "francamente" rica.

Pues eso es España, lo ha sido y lo sigue siendo aun cuando –aportemos un necesario dato– la mano del hombre haya transformado o modificado en forma paliativa y a lo largo de la historia los rigores procedentes de esta descarnada geografía. Dejando al margen otras intervenciones (construcción de caminos, ferrocarriles etc...) que hoy no nos interesan, sabemos que 1.200 presas y otra multitud de obras hidráulicas de canalización y distribución del agua se esparcen por el territorio peninsular en un ejemplo tremendo, y desusado, de lo que puede ser la voluntad de vivir –y de vivir de la mejor manera posible– en un territorio duro y que se resiste constantemente a la acción colonizadora consiguiendo de cuando en cuando, además, victorias, pues la erosión y la vuelta del desierto con el despoblamiento consiguiente, siguen siendo en 1998 constantes que, en algunos lugares, se manifiestan con una rotundidad que no tiene contemplaciones.

Hablamos de acción del hombre para describir la construcción de obras hidráulicas, pero si quisiéramos ser más precisos, deberíamos añadir del hombre organizado, inmerso en una sociedad estructurada que en la mayor parte de las ocasiones actúa a través y por impulso de la representación política. Sí, dejando al margen las construcciones impulsadas por entidades o sociedades puramente privadas, la gran mayoría de las obras hidráulicas y, desde luego, las más representativas, han sido realizadas en nuestro país por el poder público utilizando mayoritariamente fondos públicos también y, último dato en este camino de descripción, son explotadas o gestionadas en la actualidad por instituciones públicas (Confederaciones Hidrográficas) u organizaciones que, aun de base privada, son revestidas de potestades públicas (Comunidades de usuarios, singularmente de regantes).

Lo anterior es una descripción somera de una realidad que me parece evidente y que es

realizada, además, por un jurista. Ello implica que el dibujante deba sacar inmediatamente conclusiones dentro de lo que es el objeto de su especialidad, la norma. Una sociedad merece ese nombre cuando es un agregado de hombres organizados, y estos lo están cuando crean y son regidos por unas reglas vinculantes, coactivas, o sea por el derecho. Ese derecho suele reflejar en cada momento de la evolución social las decisiones más adecuadas para el desarrollo del conjunto de la sociedad. Al menos en lo que hace referencia a las reglas económicas de la explotación del territorio, eso suele ser verdad. Y esas reglas sólo cambian cuando previamente muta la convicción social mayoritaria acerca de la conveniencia de introducir modificaciones en los caminos ya transitados. Eso sucede exactamente igual en el ámbito del agua, pudiendo pensar, por tanto, que el derecho del agua refleja y debe reflejar unas necesidades sociales en las que más que en otras cosas, la geografía, las exigencias del territorio serán determinantes.

Tenderíamos a pensar, así, en un componente exclusivamente interno del derecho de aguas, puramente endógeno, lo que es adecuado para describir lo que ha sido la realidad de la evolución de nuestro derecho de aguas durante mucho tiempo. Sin embargo en los últimos años a ese impulso interno se ha sumado con completa legitimidad otro externo y este es el que proviene de la acción de las instituciones de la Unión Europea, dada la incorporación de España a esta estructura supraestatal desde el 1 de enero de 1986.

Esa tendencia es advertible ya en la LAg. 1985, que curiosamente y en una casualidad a la que no hay que dar más importancia de la de notarla, entra en vigor también el 1 de enero de 1986.

Pues bien, guiados por esa suerte de presupuesto dialéctico entre lo endógeno y lo exógeno, me voy a preocupar en este trabajo de describir los rasgos jurídicos más relevantes de la actual problemática del agua en España, aspirando a presentar una serie de datos y reflexiones que sean un pórtico adecuado y, sobre todo, útil a los intereses que guían la programación de estas Jornadas.

El trabajo que se intenta, como todos los de síntesis, no es en absoluto fácil. Tiene que moverse necesariamente en unas pautas de brevedad y simplificación que arriesgan ser incompatibles con la hondura y matices que precisan

los problemas tratados. Pero es que, además, y para incrementar notablemente el grado de dificultad indicado, tenemos que notar que el actual debate del agua en España supera en intensidad y agudeza a cualquiera de los otros muchos que con anterioridad han tenido lugar en nuestro país.

Desde el comienzo de los años 90, efectivamente, se vive entre nosotros en este ámbito una continua ebullición, un torrente de ideas y propuestas manifestadas en múltiples foros sobre la mejor forma de aprovechar los recursos hídricos. El inicio del debate coincide con la fase final en la elaboración de la planificación hidrológica, que si bien iniciada en sus rudimentos en el comienzo de los años 80, no cobra impulso definitivo hasta los momentos que narro, que es cuando se adopta la decisión de aprobar, finalmente, los instrumentos de planificación, Plan Hidrológico Nacional y Planes Hidrológicos de cuenca (comenzando por el primero), que regula como novedad significativa la LAg. de 1985. La decisión coincide con un hecho administrativo y otro natural. El primero lo es la elevación de rango burocrático de la unidad central con competencias en la materia, creándose la Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y el Medio Ambiente por RD 576/1991, de 2 de abril. El hecho natural lo constituye el inicio de una muy fuerte sequía que se arrastrará hasta finales de 1995, lo que hace que el debate de intenso se torne en ocasiones en agrio y, en otras, hasta en desesperadamente urgente.

La sequía concluye en las vísperas de un cambio de gobierno consecuencia de las elecciones de marzo de 1996. El nuevo gobierno, en coincidencia con su postura mantenida como grupo parlamentario en la oposición, se decide también por la aprobación de la planificación hidrológica pero cambiando el orden en que deba tener lugar esta: ahora la prioridad será la aprobación de los Planes Hidrológicos de cuenca que precederá a la del Plan Hidrológico Nacional. Precisamente el Consejo de Ministros celebrado a finales del pasado mes de julio llevó a cabo la aprobación de los Planes de cuenca, por lo que es previsible la presentación próxima del proyecto de Plan Hidrológico Nacional para su posterior discusión parlamentaria y aprobación por Ley. Su aprobación supondría una nueva etapa en la configuración de la gestión de los recursos hídricos en España en función, obviamente, de la originalidad o

novedad de las soluciones propuestas en el Plan.

[El RD 1664/1998, de 24 de julio (BOE núm. 191, de 11 de agosto), es el que formalmente lleva a cabo la aprobación de los Planes Hidrológicos de cuenca. El texto no procede, sin embargo, a la publicación formal de estos Planes —o de su parte normativa— sino que encarga al Ministerio de Medio Ambiente —disposición final única— para que en el plazo de nueve meses elabore un texto único “en el que se recojan de forma sistemática y homogénea las determinaciones de contenido normativo incluidas en los diferentes planes”. Este texto “que en ningún caso podrá introducir modificaciones sobre los planes aprobados” es el que deberá, en su momento, publicarse en el BOE previo informe de los Consejos del Agua de cada cuenca. Sin embargo el RD citado dispone la ejecutividad de todos los Planes al margen de esta publicación en el Diario Oficial (aun cuando no se contiene disposición expresa de entrada en vigor del RD, cosa atípica y que no presenta más problemas que la aplicación de lo previsto en las normas generales sobre la cuestión, art. 2. 1 Cciv. y 1.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, vid., ejemplificativamente, los criterios de aplicación de los Planes intercomunitarios previstos en su art. 2º), previendo un derecho de consulta de los particulares y la publicación de una edición “oficial” de los mismos (art. 4). Todo lo anterior permite concluir en que el peculiar y original régimen seguido para la aprobación y “publicación” de los Planes Hidrológicos de cuenca merece un estudio más pormenorizado del que ha podido llevarse a cabo en este lugar].

Por su parte, también el debate en el seno de la Unión Europea sobre el agua conoce en estos momentos una notable intensidad. Son relativamente antiguas las directivas europeas que hacen referencia desde distintas orientaciones a la calidad de las aguas. Algunas de estas directivas formaban parte, incluso, del derecho comunitario que debió ser aplicado en nuestro país a partir del 1 de enero de 1986, fecha de nuestra incorporación a la entonces llamada Comunidad Económica Europea. Otras han sido aprobadas con posterioridad y a través de su transposición obligada incorporadas a nuestro derecho interno. En todos los casos, el fundamento de dichas Directivas es la

política medioambiental que como propia de la Unión se contiene en el derecho originario. Sin embargo, una fase nueva se inicia cuando se hace pública la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DOCE nº C 184/20, de 17 de junio de 1997) que se propone la simplificación del complejo derecho hasta ese momento existente y que, sobre todo, contiene sustanciales novedades en lo hasta ahora conocido en el ámbito del derecho europeo, sobre la calidad de las aguas, la organización de su gestión, la planificación hidrológica y los aspectos económicos de la utilización de las aguas, por hablar de las cuestiones más relevantes abordadas en este texto. A todo ello dedicaré la atención merecida en otro punto de esta ponencia, pero ahora, y en las páginas introductorias de la misma, era necesario hacer una referencia obligada a un documento en el que se concreta mejor que en ningún otro esa línea de influencia exógena sobre nuestro derecho de aguas que estoy notando.

En general lo que es advertible hoy en España así como en otros Estados, es un supremo interés en observar y aprender de la evolución del derecho de aguas en otros países, como una muestra inequívoca de la proximidad de los problemas y, también, de la posible semejanza de las soluciones con independencia de los matices que puedan derivarse de las propias tradiciones. En efecto, la relativa escasez del agua y los problemas medioambientales forman un sustrato común que une países saltando fronteras y límites geográficos.

II. LA PUBLIFICACIÓN CASI COMPLETA DE LAS AGUAS, EVOLUCIÓN NATURAL DEL DERECHO DE AGUAS ESPAÑOL. LA ASIGNACIÓN CENTRALIZADA DE LAS AGUAS EN NUESTRO DERECHO Y LAS TENDENCIAS A LA INTRODUCCIÓN DEL MERCADO

La tradición de nuestro derecho es que las aguas sean sustancialmente públicas. Así lo indicaba la Ley de Aguas de 1879 que, no obstante, mantenía como susceptibles de propiedad privada a las aguas subterráneas extendiendo su voluntad publicadora sustancialmente a las aguas superficiales (todo ello en concordancia con la técnica seguida por esta Ley de una enumeración de proposiciones jurídicas en tor-

no a las aguas según su forma física de manifestación: aguas pluviales, superficiales, subterráneas...). Igualmente y dentro de estas posibilidades de acción de los particulares había que entender la posibilidad de ganar por prescripción el aprovechamiento de las aguas públicas y la perpetuidad de las concesiones para la utilización de aguas públicas.

No obstante lo anterior, la posición de la doctrina española especializada fue siempre proclive a la generalización de la propiedad pública sobre las aguas y a la supresión de la posibilidad de ganar aprovechamientos sobre las aguas públicas de forma distinta a la derivada de la intervención del poder público mediante el otorgamiento de una concesión. Esa posición de la doctrina jurídica era, por otra parte, coincidente con la de los funcionarios especializados o con la que expresaban miembros de cuerpos técnicos como los ingenieros de caminos, canales y puertos. La consulta a libros, documentos e intervenciones públicas durante los casi cien años de vigencia de la Ley de 1879, informa sin ningún género de dudas sobre lo ampliamente extendida de la posición a la que me refiero.

Probablemente la razón de ser de cuanto indico radique en los crónicos problemas de existencia y de utilización del agua en nuestro país y a que siempre se ha juzgado como necesaria la intervención del poder público para la mejor solución de estos problemas, siendo esa intervención claramente facilitada por la afirmación de la propiedad pública. No es extraño por eso que la reforma de la Lag. de 1985 fuera en este ámbito la ocasión para generalizar la propiedad pública que a partir de este momento alcanza a las aguas subterráneas (cfr. el art. 2 LAg.) bien que, sin embargo, se permita al propietario ejercitar la opción de pasar a un régimen público o de mantenerse en la situación anterior de propiedad privada aun cuando limitada por una serie de prescripciones generales tendentes a evitar un abuso de derecho mediante la congelación de la forma de aprovechamiento existente en el momento en que se realiza esta opción (vid. el contenido de las disposiciones transitorias segunda y tercera de la LAg.).

[De la misma forma la LAg. 1985 prohibió la adquisición de aprovechamientos sobre las aguas

públicas por la vía de la prescripción (art. 50.2) e, igualmente, consagró la limitación temporal de las concesiones (art. 57.4 y disp. transitoria primera), muchas de las cuales hasta entonces seguían siendo nominalmente perpetuas pese a la existencia de normas al margen de la LAg. de las que podía legítimamente derivarse por vía de una interpretación analógica el mandato de limitación temporal (vid. en ese sentido la Ley de Patrimonio del Estado de 1964, art. 126].

Bien conocida es la polémica jurídica que acompañó a esta medida que alcanzó, incluso, al Tribunal Constitucional que en su Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, reconoció como adecuada a la Constitución la decisión del Legislador a la que en modo alguno vinculó carácter expropiatorio –y, por tanto, inconstitucionalidad por violación del art. 33.3 CE, debido a que no se reconocía indemnización– dada la opción que ofrecía al propietario.

En todo caso la problemática de las aguas subterráneas no creo que concluya en absoluto con la decisión del Legislador y con el referendo del Tribunal Constitucional en la sentencia mencionada. Al margen de la necesaria constatación del dato jurídico proporcionado, de lo que se trata en este momento es de observar la situación de las aguas subterráneas en nuestro país y de juzgar si la respuesta jurídica tal y como la conocemos en la actualidad es la correcta para enfrentar adecuadamente los problemas que puedan advertirse.

Y en este terreno lo fácilmente constatable es la situación de una fuerte explotación de ciertos acuíferos –el ejemplo paradigmático pero no único es el del Acuífero 23– que ha llevado a notables reducciones de su nivel con la consiguiente degradación ambiental de las zonas superficiales por las que solían aflorar las aguas y del conjunto hidrográfico a ellas vinculadas y, por supuesto, de la misma calidad de las aguas del acuífero con diversas consecuencias peligrosas como, por ejemplo, las de salud pública en el caso de que existan abastecimientos urbanos que se doten de las aguas del acuífero. La cuestión viene agravada por la coexistencia de pozos públicos y privados sobre el mismo acuífero en función de la dirección de la opción ejercitada en su momento por los antiguos propietarios (según las disposiciones transitorias de la LAg.) y por la no clara delimitación de los derechos de explotación de todos los interesados. Las reglas transi-

torias de opción concedidas a los propietarios por la LAg. de 1985 sirvieron para dar salida a una difícil situación en un momento, pero ahora se manifiestan incapaces de solventar una situación que parece marcada por la permanencia de las situaciones de sobreexplotación para las que no existen reglas eficaces en el actual ordenamiento jurídico. Todo ello lleva a pensar que debería introducirse un principio de limitación de los aprovechamientos –diga lo que diga el título original de los mismos– a las exigencias de un desarrollo sostenible y, al tiempo, propiciarse una intervención pública enérgica que corte los abusos allí donde existen, obligando, además, a los titulares de los aprovechamientos a organizarse en las correspondientes Comunidades de usuarios. La situación descrita, creo, sería una evolución natural de nuestro derecho que iría así adaptándose a las exigencias planteadas por la explotación masiva de las aguas subterráneas tal y como tiene lugar en la actualidad.

En todo caso y como ya he indicado anteriormente, la situación de propiedad pública existente se corresponde también con unas reglas de asignación centralizada del recurso que son las que caracterizan nuestro derecho: sólo el poder público es el que decide sobre la utilización del recurso, estando las formas de asignación descentralizada, cuyo paradigma es el mercado de aguas, limitadas en la actualidad al ordenamiento jurídico específico de las Islas Canarias.

(Para comprender los fundamentos del sistema jurídico de las Islas Canarias hay que partir de lo previsto en la disposición final 3ª de la LAg. que permite el mantenimiento de una amplia potestad legislativa de esta Comunidad en esta materia. En uso de esa competencia se promulgó la Ley 10/1987, de 5 de mayo, de aguas, que fue objeto de recurso de inconstitucionalidad dando lugar a la STC 17/1990, de 7 de febrero, que refrendó la constitucionalidad de la Ley. Posteriormente se dictaron nuevas Leyes para deferir la entrada en vigor de la Ley 10/1987. El TC juzgó inconstitucional dicha técnica legislativa en la STC 46/1990, de 15 de febrero. Por fin, se aprobó la Ley 12/1990, de 26 de julio, de aguas, que es la que rige en la actualidad).

En el presente se produce, sin embargo, una discusión acerca de la forma más eficaz de

asignación de derechos de agua. Frente a la tradición de nuestro derecho de asignación centralizada, se manifiesta una crítica sobre la inflexibilidad de la misma y consiguiente ineficacia de las asignaciones, y se oyen voces favorables a la introducción de reglas de mercado siguiendo ejemplos –hasta ahora bien limitados– de algunos otros países (Chile y en otra medida California, por ejemplo). Como indicaré al finalizar este trabajo, el Anteproyecto de Ley de aguas de mayo de 1997 contiene la idea de mercado en su texto, lo que, de merecer en su momento la aprobación parlamentaria, significaría un claro ejemplo de influencia exógena no europea en la evolución de nuestro derecho, pues el testimonio canario no pasa de ser cuantitativamente una anécdota, bien que significativa territorialmente hablando, y las experiencias históricas del mercado en la historia peninsular, pese a existir, fueron muy limitadas temporalmente y, además, merecedoras de críticas por parte de un maestro clásico del derecho de aguas como *Jornada de Pozas* que se manifestaba claramente en contra de algunos ejemplos levantinos de mercado de aguas.

Pero el debate actual lo que está demostrando, además de algo ya conocido como la escasez o desigual reparto territorial del agua en España, es la existencia de un problema que no se puede negar en la forma de asignación del agua. De lo que se trata, por tanto, es de configurar instrumentos que permitan mejorar la situación existente con el menor coste social, ambiental y económico posible. En ese sentido algo es fácilmente constatable: existen técnicas en el ordenamiento jurídico para mejorar las formas de asignación producidas en el pasado cuando se advierta su ineficacia o sobrevengan cambios de circunstancias o mejoras técnicas que permitan una mejor forma de aprovechamiento del recurso. La revisión concesional es una de ellas. La LAg. de 1985 posee un art., el 63, dedicado a esa revisión y una modificación de la Ley por la Ley 9/1996, ha llevado a cabo ciertas mejoras en este precepto tendentes a facilitar la revisión de concesiones de abastecimiento a poblaciones y de regadío cuando las dotaciones otorgadas sean claramente superiores a las necesarias para el cumplimiento de los objetivos correspondientes. No tengo conocimiento, sin embargo, de que se haya producido una aplicación efectiva de esta revisión concesional en ningún caso o, al menos, en casos significativos, y ello puede ser la muestra de la

dificultad de aplicación de esta técnica, sí, pero también de una tendencia inmanente a nuestro derecho de aguas como es la separación existente en muchas ocasiones entre la regla jurídica y la realidad, o, dicho de otra forma, la incapacidad también en muchas ocasiones de la Administración hidráulica para imponer la ejecución de lo previamente aprobado por el Parlamento y que conforme a la terminología liberal clásica se llama la “voluntad general”. Cualquier evolución del ordenamiento jurídico fracasará si no se interrumpe esta casi constante general y, al tiempo, es posible que determinadas modificaciones de ese ordenamiento fueran prescindibles si hubiera la voluntad política de aplicar, simplemente, el ordenamiento existente.

(En esta misma línea quiero llamar incidentalmente la atención acerca de que la reciente aprobación por el Gobierno de los Planes Hidrológicos de cuenca puede ser un motivo de revisión concesional puesto que es este uno de los supuestos –“adecuación a los Planes Hidrológicos”– referido como causa de revisión por el art. 63 de la LAg., no habiendo, hasta ahora, tenido ocasión de aplicarse ante la falta de aprobación de los Planes. Indico ello a modo de reflexión y como un toque, creo que necesario, de atención a la Administración hidráulica que debería experimentar ese camino antes de introducirse en otras perspectivas probablemente más aventuradas por menos conocidas).

III. UNAS COMPETENCIAS SOBRE EL AGUA REPARTIDAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. LAS DIFICULTADES PERMANENTES EN LA APLICACIÓN DE ESE REPARTO. EL PAPEL DE LAS ENTIDADES LOCALES

La CE de 1978 instauró un nuevo modelo de organización del Estado, con poder político territorialmente repartido entre el Estado y las CCAA, y ello ha afectado lógicamente también al agua. En este punto debemos notar cómo un deficiente planteamiento desde el punto de vista terminológico de la CE y, también, de los EEAA, ha sido solucionado por la LAg. y por la STC 227/1988 que ratificó sus decisiones, estructurándose con fundamento en el criterio geográfico de la cuenca hidrográfica las competencias sobre las aguas continentales

(cfr. la definición de cuenca hidrográfica en el art. 14 LAg.). Aquellas CCAA, así, que tuvieran cuencas propias, dentro de su territorio, podrán ejercer competencias sobre las mismas. Esas competencias no son solamente administrativas sino que incluyen el establecimiento de reglas jurídicas bien que con el respeto a aquellas normas de la legislación del Estado que respondan a las competencias exclusivas o básicas que posea el Estado (cfr. art. 15 LAg.). El resto de las CCAA podrá ejercer sobre las aguas competencias pero sólo de forma lateral, a partir del impacto que sobre ellas puedan tener títulos sectoriales tales como obras públicas de su interés, pesca, espacios naturales protegidos, ordenación del territorio o medio ambiente.

(Algunas CCAA como Cataluña, Galicia, Baleares y el País Vasco han recibido mediante RD las funciones y servicios correspondientes a sus competencias sobre aguas y obras hidráulicas, dado que cumplen el requisito de poseer cuencas propias y se ha llevado el proceso de negociación necesario para el traspaso referido. Sin embargo estas Comunidades no agotan el círculo de las que, teóricamente, pueden ejercer esas competencias, pues basta la existencia de un curso de agua que merezca la denominación legal de cuenca, como para que sobre ella la Comunidad Autónoma correspondiente pueda ejercitar las competencias que le otorga el ordenamiento jurídico aun al margen de la transferencia de funciones y servicios).

La cuestión, como digo, ha quedado solucionada tras la LAg. de 1985 y, además, en un sentido más que razonable, en concordancia con los presupuestos tradicionales de nuestro derecho y que permitirá encontrar aquí un perfecto enlace con el Proyecto de Directiva comunitaria sobre aguas ya referido —en el caso de que sea aprobado— que también dispone que exista un régimen de administración de las aguas basado en las cuencas hidrográficas. La razonabilidad que afirmo no es contrapuesta por el hecho de que ello pueda llevar como consecuencia que las CCAA de interior no tendrán en ningún caso competencias en sentido estricto sobre aguas porque, por definición, no pueden poseer cuencas hidrográficas, cuestión que está limitada a las Comunidades Autónomas marítimas (vid., otra vez, el art. 14 LAg.).

Tampoco esa razonabilidad de la solución quiere decir en ningún caso que no esté exenta de problemas. Más bien sucede en la práctica lo contrario y estos surgen continuamente porque el resto de títulos competenciales que he enumerado presentan una serie de indefiniciones que aportan conflictividad natural y que indefectiblemente acaban siendo planteados y solucionados también por el Tribunal Constitucional.

El medio ambiente es el ejemplo paradigmático de lo que refiero. La expresión “medio ambiente” es, en sí misma, bien indeterminada y el reparto constitucional en torno a la misma (establecimiento de la legislación básica atribuida al Estado y su ejecución y fijación de normas adicionales de protección a las CCAA, ex. art. 149.1.23 CE) probablemente muy imperfecto en cuanto que, entre otras cosas, deja sin muchas posibilidades de actuación al Estado en relación a problemas medioambientales que deben plantearse y solucionarse en espacios territoriales más amplios que el de una Comunidad Autónoma, cuando no del mismo Estado. En concreto, en el ámbito específico del agua, el título ambiental y también el de pesca (art. 148.1.11 CE) ha sido el fundamento de la actividad normativa y ejecutiva de algunas CCAA que han pretendido la fijación de caudales ecológicos o mínimos, cuestión que recientemente ha rechazado el TC afirmando la competencia del Estado para ello sin plantear, siquiera, si las CCAA podrían fijar “normas adicionales de protección” tal y como la misma CE, art. 149.1.23, autorizaba en abstracto.

[La intervención del TC se ha producido con ocasión de los recursos de inconstitucionalidad planteados contra algunas leyes autonómicas. Vid., así, las Ss 15/1998, de 22 de enero, y 110/1998, de 21 de mayo, ... que resuelven los recursos contra la Ley 1/1992, de 7 de mayo, de Pesca Fluvial de Castilla la Mancha y contra la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca de Castilla León respectivamente. Todavía quedan, según mis noticias, algunos recursos pendientes de fallar (los correspondientes a las CCAA de Galicia y Navarra), pero el resultado final es, vista esta jurisprudencia, más que predecible. Cabe la reflexión, en todo caso, de si una actividad más diligente del Estado aprobando caudales ecológicos aplicables a las dis-

tintas aguas (por ejemplo, en el marco de una planificación hidrológica de cuenca cuya aprobación también se ha hecho esperar sobremedida), pudiera haber evitado esta intervención normativa de las CCAA que en algunos casos pienso que ha sido meramente sustitutiva de una inacción estatal. La cuestión debe unirse necesariamente con las reflexiones que anteriormente he realizado acerca de la equivocada tendencia de nuestra praxis jurídica a no aplicar efectivamente las reglas que contiene el ordenamiento jurídico].

De la misma forma, también el TC ha rechazado la aplicación del título medioambiental para justificar el régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental de las obras de interés general del Estado (STC 13/1998, de 22 de enero, dictada en conflicto de competencia formulado por el gobierno vasco en relación con el RD 1131/1988, de 30 de septiembre, que desarrolla el RD Legislativo 1302/1986, de 30 de junio, de evaluación de impacto ambiental), cuestión planteada de forma abstracta pero claramente aplicable a las obras hidráulicas de interés general. Para ello se ha debido configurar el procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental sin propia sustantividad, como algo adjetivo e inherente a la competencia estatal sobre las obras de interés general, reduciendo a la nada, por tanto y paradójicamente, el título medioambiental en esta cuestión.

(Por cierto, y como comentario necesario en relación a la dialéctica sobre la influencia endógena y exógena que continuamente llevo a cabo aquí en relación a las instituciones del derecho de aguas, parece necesario apostillar que el RD Legislativo 1302/1986, es el resultado de la transposición de la Directiva comunitaria 85/337. Pronto habrá de llevarse a cabo en nuestro país una nueva actividad de transposición, dado que esta Directiva ha sido modificada por la Directiva 97/11 que otorga un plazo de dos años para su aplicación).

Si se observa la actuación de las CCAA en el ámbito del agua, se podrá concordar en que hay algo que une a la mayoría de ellas, y es la aprobación de distinta normativa de depuración y saneamiento que se justifica a partir de los títulos competenciales de obras públicas de su interés, agua (quienes la tengan), ordena-

ción del territorio, así como en la necesaria supramunicipalidad de muchas de las actuaciones a realizar unida en línea de paralelismo con la incapacidad de muchos Municipios de afrontar las obligaciones que el ordenamiento jurídico (arts. 25 y 26 de la LBRL) les impone en este sentido. En muchos supuestos esta normativa está vinculada al cumplimiento de una Directiva europea, la 91/271, ya transpuesta al derecho español (por el RDL 11/1995, de 28 de diciembre), que impone unas obligaciones de depuración en unos plazos determinados, estableciéndose por estas normas unos tributos ambientales (cánones de saneamiento en la terminología habitual) que son la avanzada del derecho español en el ámbito de la tributación ambiental apenas empezada en nuestro país.

Esta incursión de las CCAA en un ámbito inicialmente reservado a los Municipios obliga muchas veces, y en función de la problemática de cada Comunidad, a complicadas disquisiciones acerca del ámbito reservado a los respectivos protagonistas, Comunidad Autónoma y entidades locales, y a la posible afección que pueda producirse a la garantía constitucional de autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE). En muchas ocasiones es sólo el poderoso argumento del aporte económico de la Comunidad Autónoma quien permite vencer las resistencias de los Municipios, poco proclives al ejercicio de unas competencias que les reportan un gasto que sólo pueden ejercer introduciendo ellos mismos figuras tributarias vía ordenanza fiscal sobre sus vecinos. La instauración de un tributo autonómico finalista, para mantener y construir, incluso, las instalaciones de depuración y saneamiento es una solución que muchas veces se contempla con agrado desde los propios entes locales, porque suponiendo el cumplimiento de una competencia local, libra a estos entes de responsabilidades y de consiguientes críticas que, en su caso, se trasladarán a otras instancias.

Cosa relativamente semejante sucede en el abastecimiento. También aquí las competencias aparecen conferidas a los entes locales en la LBRL [arts. 25.2.1) y 26.2.a)], pero en muchas ocasiones el abastecimiento en alta depende de la actuación inversora del Estado o de las CCAA que, además en el caso de algunas CCAA, intentan realizar una política de corte supramunicipal con la construcción de infraestructuras que puedan servir a varios munici-

pios o de interconexiones entre redes municipales que en momentos decisivos de sequía puedan servir para intercambiar caudales según las respectivas necesidades. Las resistencias de algunas localidades en este tema suelen aparecer en cuanto la actividad de los entes autonómicos pueda significar una merma de derechos que pueden ser "históricos" o provenir de concesiones demaniales otorgadas por la Administración hidráulica del Estado. Probablemente por ello la actividad normativa y ejecutiva de las CCAA es menor en este terreno que en el de la depuración y saneamiento, existiendo, sin embargo, una tendencia que, pienso, se acrecentará en el futuro a la construcción de grandes sistemas de abastecimiento supra-municipales para dar una garantía de suministro de agua a varios municipios en épocas de sequía. Una suscripción de convenios entre Estado, CCAA y entidades locales debería favorecer una política que parece en sus líneas generales muy correcta dados los periódicos momentos de sequía que se viven en nuestro país.

En todo caso quedan múltiples zonas de indefinición y, por tanto, de fricción presentes en el ámbito de la administración de las aguas a causa de la múltiple participación de sujetos públicos en el tema y los oscuros presupuestos en bastantes ocasiones del derecho a aplicar. Los encauzamientos de los ríos tanto en los tramos urbanos como en los no urbanos, la defensa de la zona de servidumbre de policía o de las zonas inundables a fin de evitar construcciones que puedan ser perjudiciales tanto para el dominio público hidráulico como para los habitantes de esas construcciones, el régimen de los vertidos a los cauces públicos, etc..., son algunas de las cuestiones que suscitan periódicamente preocupaciones y dudas sobre las responsabilidades de cada uno de los intervinientes en el proceso. Es de desear, por tanto, que tenga lugar aquí una línea de reflexión que lleve, en su caso, a las modificaciones normativas consiguientes para clarificar el panorama advirtiéndolo, no obstante, que muchas veces la suscripción de pactos y de convenios entre las Administraciones Públicas puede ser mucho más útil que el empeñarse tozudamente en la vía de la modificación normativa como la única apropiada para enfrentar este problema que, por otra parte, parece crónico en nuestro derecho de aguas.

IV. LAS TENDENCIAS PRIVATIZADORAS EN LA REALIZACIÓN DE LAS OBRAS HIDRÁULICAS Y EN LOS ABASTECIMIENTOS URBANOS

Algunas de las principales innovaciones normativas y también fácticas en los últimos años se concretan mayoritariamente en la rúbrica que abre esta parte: existe una fuerte tendencia que podemos llamar genéricamente de privatización con sus consiguientes reflejos en el ordenamiento jurídico y que es aplicable tanto a la realización de las obras hidráulicas como a la gestión de las aguas, singularmente en los abastecimientos urbanos.

La palabra privatización es muy amplia en su contenido semántico y cubre, por ello, múltiples variables. En el sentido que la utilizo aquí me estoy refiriendo simplemente a un cierto retraimiento del poder público en la ejecución al modo tradicionalmente conocido de las obras hidráulicas, buscándose nuevos procedimientos que no supongan la aparición directa del poder y del derecho público como tal y en la utilización en los abastecimientos urbanos de modos de gestión indirectos, fundamentalmente a través de la concesión.

Ambos hechos tienen un mismo fondo común que está constituido por las dificultades económicas por las que han pasado y pasan las distintas Administraciones públicas como consecuencia de los esfuerzos presupuestarios que todas ellas han debido realizar para cumplir —con éxito, como se sabe— los criterios establecidos en Maastricht en 1992. De nuevo, aquí, existe una influencia de una política europea que predetermina una respuesta jurídica nacional y que, como es obvio, no se limita al terreno de la gestión de ciertos usos de las aguas y de la construcción de obras hidráulicas, sino que tiene una virtualidad general en lo relativo al aspecto inversor de las Administraciones Públicas.

Sin embargo lo único que nos interesa en este lugar es destacar lo que pueda ser específicamente relativo al ámbito hídrico. En él tenemos que señalar las innovaciones contenidas en la Ley 13/1996 (que es la Ley llamada de acompañamiento a los presupuestos generales del Estado para 1997) consistentes fundamentalmente en la regulación del contrato de concesión de construcción y explotación de obras hidráulicas (art. 173) y en la previsión de la

constitución de sociedades estatales para la construcción de obras hidráulicas (art. 158.5), previsión paralela a la de constitución de sociedades para la construcción de carreteras. Paralelamente esta misma Ley mediante su art. 174 modificó el art. 21.2 de la LAg., que es el relativo al régimen jurídico de las Confederaciones Hidrográficas para prever la participación de dichos organismos en el capital de las sociedades estatales o en el de las sociedades cuyo objeto social fuera la gestión de contratos de concesión de construcción y explotación de obras hidráulicas, entre otras cosas.

Las innovaciones normativas tienen distinto fuste y han tenido hasta ahora, también, distinto resultado aplicativo. El contrato de concesión de construcción de obras hidráulicas presenta una inicial dificultad interpretativa, y es la de su distinción con el contrato de concesión de obras públicas regulado en los arts. 130-134 de la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas. Probablemente la mayor diferencia entre ambas regulaciones —partiendo de la sustancial semejanza que, en todo caso, presentan— estriba en la previsión de subvención al contratista, que contiene expresamente la Ley 13/1996 y que defiere en su concreción a los pliegos de condiciones administrativas particulares, lo que es dudoso, en todo caso, que pueda justificar la plena sustantividad de un contrato colocado al margen de la ley institucional específica sobre la cuestión. Además no ha tenido lugar el necesario desarrollo reglamentario de esta figura al que apela específicamente la Ley 13/1996, lo que ha llevado como lógica consecuencia a que no se haya suscrito hasta el momento ningún contrato de estas características. Destaco, sin embargo, la intencionalidad profunda que guía la construcción jurídica y que significa una vuelta a ciertos principios del derecho decimonónico de las obras públicas en el que también se consideraba a la concesión como el elemento institucional imprescindible para la construcción de obras hidráulicas con los resultados de fracaso más que conocidos que llevaron al Estado posteriormente tras la labor crítica del pensamiento regeneracionista a internarse por la vía de la directa intervención que significó la Ley de Obras hidráulicas de 7 de julio de 1911.

En el ámbito de las sociedades estatales se han constituido dos hasta el momento: Aguas del Ebro S.A., a finales de 1997, y Aguas del Júcar S.A., autorizada por el Consejo de Minis-

tros en julio de 1998. El escaso tiempo transcurrido no hace posible que se puedan presentar resultados prácticos de la actuación de ellas, si bien el convenio suscrito entre la Administración General del Estado y ACESA, y también autorizado por el Consejo de Ministros en julio de 1998, presenta una lista de diversas actuaciones a realizar por la Sociedad, algunas asumidas en exclusiva por ella y otras en régimen de cofinanciación con los usuarios.

En el ámbito de las sociedades estatales la privatización es, pues, de doble significado: en primer lugar en cuanto permite observar al Estado interviniendo en la construcción de las obras hidráulicas con veste jurídico-privada y, en segundo, en cuanto se trata en algunos supuestos de incrementar las aportaciones de los particulares a la financiación de las obras que les favorecen. Lo primero presenta los problemas jurídicos típicos de la intervención del Estado con arreglo al derecho privado, fundamentalmente el régimen jurídico de los contratos a celebrar y la necesaria transparencia a conseguir en todo caso, que es una exigencia, por cierto, del derecho europeo contractual luego asumido por nuestro ordenamiento jurídico en la Ley 13/1995. Lo segundo abre una problemática sustancialmente económica acerca de la cuantía porcentual y de las garantías de la participación de los particulares en la financiación de unas obras que no son, precisamente, baratas en su mayor parte. En todo caso la presente coyuntura económica de tipos de interés muy reducidos favorece en teoría el recurso al endeudamiento por parte del sector privado y puede ser, también teóricamente, un estímulo para la realización de este tipo de obras. El tiempo lo dirá.

Por último, lo fácilmente constatable en el plano de la práctica es en este ámbito de las obras hidráulicas, que en los últimos años se ha producido una fuerte reducción de la inversión estatal, lo que tiene su origen, obviamente, en las estrecheces presupuestarias impuestas y está justificado en parte por la bonancible situación de abundantes lluvias que se ha vivido desde finales de 1995. En todo caso, si se diera una contracción permanente en la realización de obras hidráulicas (incluyendo entre ellas las de desalación y no hablando solamente de las de canalización y regulación) se acrecentarían los problemas que, inevitablemente, volverán a presentarse en la próxima sequía que nos visite.

En segundo lugar, y como indicaba al comienzo de este apartado, la privatización ha tenido lugar en el ámbito de los abastecimientos urbanos, procediéndose en diversas ocasiones a la cesión de su gestión a los particulares mediante el recurso por las entidades competentes, normalmente los Ayuntamientos, al contrato de concesión de la gestión de servicios públicos regulado en la legislación básica contractual. La técnica es muy conocida y, además, goza de bastante antigüedad en su aplicación a los abastecimientos urbanos, si bien es posible destacar en los últimos años una relativamente mayor apelación a dicha figura que también tiene su origen en las necesidades económicas de los Municipios que ven en la concesión y en las cantidades que el concesionario paga por hacerse cargo de la gestión del servicio, una solución a las crónicas penurias presupuestarias municipales. Al mismo tiempo, el concesionario aporta una garantía de financiación de las nuevas obras que deben ser emprendidas y que tampoco las arcas municipales están en muchas ocasiones en situación de asumir. El resultado final, sin embargo, es de bien fácil lectura de cara al usuario: de una o de otra forma, las cantidades pagadas por el concesionario o las nuevas inversiones deberán ser asumidas por el usuario vía sistema tarifario, pudiéndose prever en los sistemas privatizados de esta guisa una subida de tarifas como única forma de compensar el desembolso privado y, además, de garantizar el beneficio económico de la explotación.

En el ámbito del abastecimiento a poblaciones podemos destacar, por último, que estas fórmulas privatizadoras que actualmente se viven no son exclusivas de la situación española sino que nos encontramos ante tendencias globales, con fuerte presencia en Europa y, sobre todo, en Latinoamérica donde en la actualidad se está procediendo a la privatización de la mayor parte de los servicios de abastecimiento de aguas de las grandes poblaciones.

V. LAS PREOCUPACIONES MEDIO-AMBIENTALES, PARAGIMA DE LA INFLUENCIA EUROPEA

A lo largo de este trabajo ha ido surgiendo ocasionalmente una referencia ambiental tanto cuando he planteado las bases generales introductorias de cuanto quería tratar como tam-

bién al hilo de la consideración de cuestiones concretas que se iban desarrollando sucesivamente, por ejemplo la del reparto competencial entre Estado, CCAA y entidades locales. En esas ocasiones he aprovechado para señalar la influencia europea que en las cuestiones referidas se apreciaba inequívocamente hasta el punto que el lector habrá podido sacar, muy probablemente, la consecuencia de una cierta reiteración en la cita europea. Y es que, realmente, la tendencia de evolución exógena de nuestro derecho de aguas es muy rica y plural en los últimos años y está vinculada fundamentalmente, además, a los planteamientos ambientales que son los propios del desarrollo de la política comunitaria.

Hablo de medio ambiente en relación a la acción de la Unión Europea para destacar en este momento, así, que no existe una política comunitaria completa sobre las aguas sino solamente una genérica política medioambiental que tiene una aplicación sectorial en el ámbito de las aguas. El agua es para el ámbito comunitario exclusivamente un recurso natural, y ese es el fundamento de los tratamientos consiguientes que sobre ella se realizan en el derecho correspondiente.

Esta influencia del derecho comunitario es advertible, incluso, en la misma configuración de algún precepto de la LAg., ley que se aprueba, recordemos, cuando aún España no se ha incorporado a la Comunidad aunque, si bien, ya es oficial su próximo acceso al club comunitario. Creo, así, como ya he defendido anteriormente, que el texto del art. 90 LAg. cuando hace referencia a que "en la tramitación de las concesiones y autorizaciones que afecten al dominio público hidráulico y pudieran implicar riegos para el medio ambiente, *será preceptiva la presentación de una evaluación de sus efectos*", presenta una clara influencia terminológica de la ya vigente en el tiempo en que se aprueba la LAg., Directiva 85/337 sobre evaluación de impacto ambiental que será recepcionada en nuestro derecho por el RDLegislativo 1302/1986. Es obvio que lo indicado en el art. 90 LAg. no tiene nada que ver con el procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental, pero así y todo la influencia de la Directiva europea parece bastante clara, lo que, además y de paso, es congruente con las preocupaciones ambientales, relativas a la calidad de las aguas, que pretende tener la LAg. en contraste con el anterior derecho de aguas vigente en nuestro país. Este dato

lo aporto solamente a título de testimonio de lo que, posteriormente, será un hecho constante de influencia del derecho europeo sobre la legislación de aguas española una vez que España sea efectivamente miembro de la Comunidad a partir del 1 de enero de 1986.

(Puede ser adecuado, entonces, dar ahora una referencia de las principales directivas europeas relativas al agua y de la norma española que supone su transposición evitando en esta nota la mención de las Directivas a las que ya se hace referencia expresa en el texto. Así, sobre aguas de baño, la Directiva 76/160 se recoge en el RD 734/1988, de 1 de julio. Las Directivas 75/440, 79/869, 80/778 y 81/558, relativas a las aguas potables destinadas al consumo humano, en las OOMM de 8 de febrero y 11 de mayo de 1988 y en el RD 1138/1990. Pasando a las aguas aptas para la vida piscícola, las Directivas 78/659 y 79/923 son transpuestas en la OM de 16 de diciembre de 1988 y en el RD 38/1989, de 13 de enero. En vertidos, la Directiva 76/464 complementada por otras variadas en relación a distintas sustancias nocivas para las aguas, en el RD 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico. La Directiva 86/260, por la OM. de 12 de noviembre de 1987).

Igualmente me he referido con anterioridad a la Directiva 91/271 sobre depuración de aguas residuales urbanas y a su transposición al derecho español llevada a cabo por el RDL 11/1995, de 28 de diciembre, junto con la actividad de diversas CCAA aprobadora de leyes de depuración y saneamiento que en la mayor parte de las ocasiones instauran tributos ambientales. También he tenido ocasión de hacer mención al proyecto de Directiva marco sobre aguas ahora en tramitación. En torno a estas dos cuestiones, que son las que juzgo como más importantes en la actualidad, quiero centrar el tratamiento que en este punto concreto voy a realizar.

1. La normativa europea de depuración y saneamiento y su recepción origen en la mayor parte de las ocasiones de diversos tributos ambientales autonómicos

Existe, como he indicado, una profusa normativa de depuración y saneamiento en las CCAA, siendo cierto en todos los supuestos,

excepto en el de Cataluña, Madrid y Navarra, que la misma es consecuencia de la aparición de determinada normativa comunitaria, la Directiva 91/271, que exige el cumplimiento a los entes públicos competentes de unas determinadas obligaciones de depuración de las aguas residuales urbanas en unos plazos concretos.

(La normativa catalana es la más madrugadora en la materia y se inicia con la Ley 5/1981, de 4 de junio, que será objeto con posterioridad de diversas intervenciones normativas en 1987, 1988, 1991 y 1994. La normativa madrileña se aprueba por Ley 17/1984, de 20 de diciembre. La Ley navarra es la 10/1988, de 29 de diciembre. Con posterioridad a la Directiva comunitaria aparecen la Ley balear 9/1991, de 27 de noviembre, la valenciana 2/1992, de 26 de marzo, la gallega 8/1993, de 23 de junio, las referencias canarias en su Ley de aguas ya citada en este trabajo, la ley riojana 7/1994, de 19 de julio, y la Ley aragonesa 9/1997, de 7 de noviembre. (Por cierto, en muchos supuestos existe normativa reglamentaria que desarrolla estas leyes que ahora prefiero no citar).

El análisis general de esta normativa de depuración y saneamiento llevaría demasiado tiempo y no parece adecuado realizar este trabajo en este lugar siendo suficiente con las referencias competenciales antes indicadas y las adiciones que ahora se inician.

Efectivamente, me interesa destacar aquí que estas leyes autonómicas suelen recoger la creación de cánones de saneamiento (o denominación semejante) que son, sustancialmente, tributos autonómicos con naturaleza jurídica de impuesto y cuya recaudación tiene siempre un sentido finalista. Nos encontramos, así, con unos impuestos de naturaleza ambiental, cuyo fundamento último es trasladar al usuario de las aguas los costes que conlleva su depuración (es la consagración del sintético principio ambiental general de "el que contamina paga") a cuyos efectos normalmente las cantidades recaudadas con estos tributos son afectadas a la construcción y al mantenimiento de las correspondientes instalaciones. Desde ese punto de vista esos tributos son en nuestro país una avanzadilla de la tributación ambiental francamente muy poco desarrollada entre nosotros hasta el momento, si bien en los últimos tiempos son de advertir signos de progreso en esa dirección. Solo, prácticamente, en el ámbito del agua, podemos observar unos tributos ambientales surgidos, como indico, en el círculo de la responsabilidad de las CCAA. Debo señalar,

además, que la actividad normativa de las CCAA de Madrid y Cataluña explica, precisamente, la configuración por la LAg, del canon de vertido, haciéndose los tributos ambientales autonómicos perfectamente compatibles con él como indica el art. 105.4 LAg. La recaudación que estas figuras tributarias permiten es bastante importante, notablemente superior a la que es factible alcanzar con el canon estatal de vertido y con los tributos tradicionalmente vinculados a la compensación al Estado de su inversión en obras hidráulicas –el canon de regulación y las tarifas de agua–, y también, obviamente, perfectamente compatibles con ellas.

2. Examen del contenido del proyecto de Directiva-marco sobre aguas

Abrevio en la rúbrica con la expresión “Directiva-marco” la propuesta de Directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DOCE nº C 184/20, de 17 de junio, de 1997) y que constituirá, si se llegara a aprobar, un notable avance en la construcción de una política comunitaria que llegaría a trascender, incluso, de lo que estamos acostumbrados a calificar como “medioambiental” para insertarse dentro de una casi propia gestión de las aguas, pues no de otra forma pueden calificarse las propuestas sobre organización administrativa, planificación hidrológica y tarificación que se contienen en la propuesta de Directiva y que más adelante se resumirán.

(En el origen de este texto hay que señalar el documento titulado “La política de aguas de la Comunidad”, COM (96), 59 final, de 21 de febrero de 1986. Después de diversos informes de instituciones comunitarias sobre ese Libro, aparecería el proyecto de Directiva que en su tramitación ha sufrido hasta ahora alguna modificación como muestra el documento titulado “Propuesta modificada de directiva del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas”, DOCE C 108/94, de 7 de abril de 1998. Más recientemente y también en el camino de la tramitación del proyecto puede citarse el Dictamen del Comité de las Regiones de la Unión Europea, que puede verse en DOCE 180/38, de 11 de junio de 1998, y que versa, sobre todo, sobre la

cuestión de las propuestas de tarificación que hace el proyecto de directiva informada.

El fundamento jurídico de este proyecto normativo, según el mismo indica, es el art. 130 S en su apartado 1 del Tratado de la Comunidad Económica Europea reformado por el Tratado de la Unión hecho en Maastricht en 1992. Quiere ello decir que por la inserción de este precepto en el conjunto del Tratado y por la remisión hecha en ese art. 130 S apartado 1 al art. 130 R, es la política medioambiental de la Unión junto con sus objetivos ambientales expresamente indicados en el art. 130 R, los que amparan el proyecto de Directiva si bien ya he señalado en algún párrafo anterior que determinados contenidos trascienden de ese aspecto medioambiental o, en todo caso, se derivarían de un concepto amplísimo de medio ambiente.

(Hay que recordar que el art. 130 S apartado 2 se refiere a la posibilidad de aprobar “medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos”, pero la propia Directiva-marco pretende fundamentarse, como resalto, en lo indicado en el art. 130 S apartado 1, y no en el apartado segundo del mismo artículo).

En todo caso, y a partir de sus objetivos medioambientales, la Directiva trata de conseguir un “buen estado” de las aguas superficiales y subterráneas a través de variados medios, constituyendo un conjunto de principios y técnicas, algunos de ellos novedosos en el plano del derecho comunitario, aunque no en otros ordenamientos jurídicos, y que podríamos sintetizar de la siguiente forma:

- 1) El texto trata de favorecer la creación de una organización administrativa por cuencas fluviales (art. 3). Esa organización administrativa recibiría el nombre de distritos de cuenca fluvial pudiendo darse el caso, obviamente, de cuencas íntegramente ubicadas en el territorio de un Estado miembro, cuencas internacionales entre Estados de la Unión y cuencas hidrográficas internacionales compartidas con terceros países. En todos los supuestos el Proyecto trata de favorecer una coordinación en la gestión de la cuenca.
- 2) Estos distritos de cuenca fluvial deberán ser objeto de un análisis de sus características

geográficas, geológicas, hidrográficas, demográficas y de uso del suelo y de la actividad económica antes del 31 de diciembre del año 2001 (art. 5). También habrá de realizarse antes de esa fecha un estudio de las repercusiones de la actividad humana sobre el medio ambiente (art. 6) y un análisis económico del uso del agua en el distrito de cuenca fluvial (art. 7).

- 3) Esos análisis deben preceder a la redacción de un *plan general de gestión de cuenca* (art. 4) que tendrá que ser publicado antes del 31 de diciembre del 2004 (art. 16). En él habrán de adoptarse medidas para la recuperación de la calidad de las aguas antes del 31 de diciembre del año 2010, según unos criterios que aparecen también en la Directiva (art. 8). El proyecto de Directiva ofrece un listado del contenido de los planes en el Anexo VII previéndose, finalmente, que el impulso planificador pueda conducir hasta a la redacción de planes por subcuencas (art. 18).
- 4) En ese marco de política global aparece la propuesta sobre *tarificación del uso del agua*. El art. 12 en su apartado 1 indica, así, que en el año 2010 "los Estados miembros garantizarán la recuperación íntegra de todos los costes de los servicios correspondientes al uso del agua, en general y por sectores económicos, desglosándolos al menos en hogares, industria y agricultura". En el apartado 2 del mismo artículo, incluso, se añade que la Comisión presentará, cuando proceda, propuestas que garanticen la inclusión de los costes ambientales y de recursos no inscritos en el apartado 1 en el precio de los usos del agua. El texto permite algunas excepciones en la aplicación de este principio pero no especialmente significativas.

Como se puede advertir y es tónica habitual en la actividad normativa de la Unión, se manejan en el texto diversas referencias temporales. Es obvio que si se sigue dilatando el proceso de aprobación de la Directiva y en el caso de éxito final en su tramitación, muy probablemente esas fechas deberán ser modificadas, pues fueron ideadas a comienzos de 1997, cuando se formuló el proyecto de Directiva. En ese sentido, el año 2001, primera de las fechas manejadas, parece

muy próximo como para que fuera factible para los Estados el cumplimiento de esa referencia teniendo en cuenta las fechas en las que nos encontramos sin que, todavía, haya sido aprobado el Proyecto. Lo mismo, probablemente, podría decirse del resto de las referencias temporales.

La aplicación de este principio de recuperación de costes tendría su trascendencia específica en nuestro derecho en las diversas figuras tributarias allí presentes, tanto a nivel estatal como de las CCAA hasta llegar, incluso, a la tarifa de agua que en los abastecimientos urbanos puede exigirse de los usuarios de los distintos servicios. Esto representaría, en cualquier caso, un notable aumento de cuotas tributarias o de tarifas de suministro, pues deberían desaparecer, lógicamente, cualesquiera componentes subvencionales de los que tan llena ha estado tradicionalmente la historia de la realización de las obras hidráulicas en nuestro país. No es de extrañar, por tanto, las críticas más que razonables en la mayor parte de las ocasiones y las reflexiones, en general, que ha merecido tal texto en nuestro país, singularmente desde los sectores agrarios que serían los que más notarían, sin duda alguna, el sustancial aumento del "precio" del agua que llevaría la aplicación de esta Directiva. Hay que resaltar, no obstante, que su aprobación final parece problemática en este momento y que, incluso, existen variaciones sobre el texto original en las nuevas versiones que suprimen algunas palabras significativas, como el adjetivo "íntegra" referido a la recuperación y el adverbio "todos" que precede a los costes".

VI. LAS TRANSFERENCIAS DE RECURSOS HIDRÁULICOS. EL ANTEPROYECTO DE REFORMA DE LA LEY DE AGUAS

Es obligado ir concluyendo el trabajo y en este apartado final pretendo señalar algunas cuestiones todavía no mencionadas en el estudio como la problemática permanente en España acerca de las transferencias de recursos hidráulicos y, a continuación, realizar un sucinto análisis de las decisiones más notables contenidas en el anteproyecto de reforma de la Ley de Aguas que se hizo público en mayo de 1997 sin que, hasta el momento, se haya oficializado una tramitación parlamentaria.

1. Las transferencias de recursos hidráulicos como referencia constante en la elaboración de la planificación hidrológica. Algunas normas sobre el particular

Las transferencias de recursos hidráulicos y su oportunidad son una constante en el debate hídrico en nuestro país y, sobre todo, lo han sido en el próximo pasado con ocasión de la discusión sobre el anteproyecto de ley del Plan Hidrológico Nacional de 1993 que contenía un complejo sistema de transferencias que interconectaba todas las cuencas. Este debate es, como digo, muy antiguo y se fundamenta en los irregulares repartos del agua en la Península, con unas cuencas que, con matices, se pueden denominar húmedas (Norte, Duero y en alguna medida también el Ebro), claramente excedentarias en la actualidad, y otras en las que se producen déficit permanentes (cuencas internas de Cataluña, Júcar, Segura sobre todo, y Sur y Guadalquivir) con las consecuencias de sobreexplotación de acuíferos y degradación ambiental en general fácilmente advertibles. La problemática, como digo, es antigua y conocida es, por cierto, la planificación del trasvase Tajo-Segura por el Plan de Obras Hidráulicas de 1933 que aun tardaría cuarenta años en realizarse, lo que es una buena muestra de la "tradición" que entre nosotros tiene la polémica a la que me refiero.

Estamos, pues, ante una clara tendencia "endógena" en el desarrollo de nuestro derecho de aguas que no es "animado" en esa dirección, desde luego, por normativa o política extraña alguna con independencia de lo que al final señalaré sobre un hipotético futuro influenciado también por Europa. En esa tendencia podemos observar muchas normas reguladoras de trasvases (y aun algunos trasvases existentes que se realizan sin norma alguna justificativa) y una apuesta de la vigente LAg. porque sea el Plan Hidrológico Nacional, que debe ser aprobado por Ley, quien regule las transferencias de recursos hidráulicos y sus condiciones [vid. art. 43.1.c)].

(Con anterioridad a la LAg. existía normativa relativa al trasvase Tajo-Segura contenida en las Leyes 21/1971, de 19 de junio y 52/1980, de 16 de octubre y también al trasvase del Ebro a municipios e industrias de Tarragona en la Ley 18/1981, de 1 de julio. Con posterioridad y, so-

bre todo, en el marco de la sequía iniciada en 1991 se aprobaron la Ley 34/1994, de 19 de diciembre, de transferencia a núcleos urbanos de Palma de Mallorca a partir de las infraestructuras del trasvase a Tarragona -norma que fue precedida de un Dley-, la Ley 17/1995, de 1 de junio, de transferencia de volúmenes de agua de la cuenca del río Guadiaro a la cuenca del río Guadalete y el RD Ley 8/1995, de 4 de agosto, por el que, entre otras medidas, se permitía un trasvase al Guadiana a partir de las infraestructuras del Tajo-Segura. Esta transferencia tuvo un cierto antecedente en la Ley 13/1987, de 17 de julio y en algunos RRDDLeyes posteriores que posibilitaron envíos -con poco éxito, bien es verdad- de recursos hacia las Tablas de Daimiel).

En todo caso no debe olvidarse que la realización de trasvases por romper los límites naturales de una cuenca hidrográfica debe ser una solución extraordinaria y que se adopte cuando no existan alternativas más racionales que ofrecer. El actual derecho de aguas presenta, señalemos, una fuerte impronta en la dirección de la realización de políticas de ahorro de agua (las referencias a la racionalidad en el uso de las aguas son constantes en este texto y conectan con la mención a la racionalidad en la utilización de los recursos naturales de la que habla el art. 45 CE) y en esa senda, efectivamente, debe orientarse tanto la actividad de las Administraciones públicas como la de los particulares. La modernización de los regadíos apoyada económicamente por los poderes públicos y, en su caso, la aplicación efectiva de la revisión concesional que regula la LAg., pueden ser soluciones que permitan dilatar o, incluso, evitar el planteamiento de transferencias de recursos hídricos. En todo caso no sería realista olvidar la condición "mediterránea" de buena parte de nuestro país, y las extraordinarias demandas urbanas que se plantean por motivo de un hecho tan "natural" a nosotros como es el turismo que hace que, durante unos meses, sean realmente "dos Españas" las que en algunos territorios plantean demandas de agua.

En el marco de esta problemática parece más que acertada la previsión de la LAg. de deferir al instrumento planificador nacional aprobado por el Parlamento y no a decisiones normativas o del Ejecutivo aisladas entre sí, la labor de prever la realización de las correspon-

dientes infraestructuras y, sobre todo, las "condiciones" (hidrológicas, técnicas, económicas etc..) en las que deberían desarrollarse.

(Este encargo al PHN de ser asumido, obligaría a la revisión de los planes hidrológicos de cuenca que han sido recientemente aprobados -julio de 1998- bajo la perspectiva de la autosuficiencia en la satisfacción de las correspondientes demandas. Esta evidencia conecta mucho, por otra parte, con la polémica de los pasados años acerca de la oportunidad de aprobar primero el PHN o los Planes hidrológicos de cuenca).

No quiero olvidar, por último, cómo en los pasados meses el Parlamento europeo ha sido sede de discusión en torno a la oportunidad de llevar a cabo una transferencia "europea" de recursos hídricos hacia nuestro país con origen en el río Ródano. Según lo leído o escuchado en diversos medios, la provincia de Almería sería el destino final de unas canalizaciones que irían "dejando" agua en diversos puntos de la cornisa mediterránea (comenzando por el abastecimiento a Barcelona, causa última del planteamiento del Parlamento europeo) evitando, así, que los ríos Ebro o Tajo fuesen, como ha sido tradicional en el debate hídrico español, las fuentes de las correspondientes transferencias. Es, obviamente, un planteamiento más que original y que en un tema tan ligado, como he dicho inicialmente, a tradiciones y necesidades exclusivamente nacionales, conecta con, otra vez, políticas comunitarias. Sólo el tiempo permitirá comprobar la viabilidad de la iniciativa del Parlamento europeo.

2. El anteproyecto de ley de mayo de 1997 y su incidencia específica en el mercado del agua

Como se habrá observado, la LAg. ha sido objeto de modificaciones muy concretas en dos ocasiones, en los años 1996 y 1997. En mayo de este último año se hizo público un anteproyecto de ley de reforma de la Ley de Aguas que, a continuación, se sometió a información pública habiendo sido informado favorablemente, cito a diversos medios, por el Consejo Nacional del Agua en una reunión de este organismo consultivo celebrada a finales de abril de 1998. Hasta ahora, sin embargo, el Gobierno no ha elevado a la categoría de Proyecto de Ley este

texto que, por ello, no ha podido comenzar su andadura parlamentaria. No obstante lo cual, parece adecuado a los intereses de estas Jornadas que se dé noticia crítica de las principales novedades contenidas en este texto en cuanto que pueda, quizá, en un próximo futuro formar parte de nuestro derecho de aguas.

Se trata, digamos en primer lugar, de la reforma más "ambiciosa" de la LAg. 1985, mucho más que las de 1996 y 1997, que se limitaban a aspectos muy parciales. El anteproyecto modifica diversos preceptos y adiciona otros en unas perspectivas generales que, según la exposición de motivos del mismo miran a:

- a) resaltar la dimensión medioambiental de las aguas continentales.
- b) contemplar nuevas realidades como la desalación o la reutilización, conforme a parámetros modernos.
- c) regular las obras hidráulicas como clase específica de las obras públicas.
- d) hacer realidad un régimen económico-financiero de la inversión hidráulica acorde con una justa distribución de las cargas en el binomio coste-beneficio entre contribuyentes y usuarios.
- e) introducir transparencia en el sistema a través de mediciones de consumos y regulación de los derechos de información.
- f) promover la corresponsabilidad de los usuarios en la gestión de los acuíferos.
- g) flexibilizar las rigideces del régimen concesional actual para permitir acomodarlo a situaciones de hecho, cambiantes a un ritmo al que no se acomoda el del procedimiento de revisión concesional.
- h) dar entrada a una colaboración efectiva entre la Administración pública del Agua y las Comunidades Autónomas, en un contexto constitucional y estatutario en que la actuación en paralelo de ambas instancias no responde a la lógica del servicio a los intereses generales y reforzamiento de las competencias de los órganos participativos de las Confederaciones Hidrográficas".

De todo lo anteriormente indicado resalta, por tanto, la amplitud de los temas que se pretenden tratar que, pese a todo, no significan una

desautorización o rechazo radical de la LAg. de 1985, sino de un cierto complemento de sus previsiones, pues más que proceder a derogaciones o sustituciones lo que se hace es adicionar preceptos o, a lo más, modificar algunos de ellos.

Por su importancia creo que resalta, sobre todo, la innovación del mercado del agua mediante la regulación de dos instituciones: a) el llamado "contrato de cesión de derechos de uso del agua" (art. 53 bis apartados 1 y 2) y b) la posibilidad de constitución por parte de la Administración pública de "centros de intercambio concesional o bancos de agua" (art. 53 bis apartado tercero). Igualmente resalta la regulación de las obras hidráulicas (arts. 114 a 122 que son todos nuevos y que formarían un nuevo Título VIII de la LAg.).

El mercado del aguas es, sin duda, la "estrella" de la reforma en relación al énfasis que al mismo se le ha dado en un discurso que ha puesto el acento en las posibilidades de actuación de los particulares –agilidad, simplificación– frente a los "pesados" mecanismos burocráticos de reasignación de derechos vía revisión concesional como la exposición de motivos supra transcrita se encarga de indicar. El mismo representa, sin duda, una clara influencia foránea (los ejemplos de California o de Chile han sido tenidos en cuenta), pues el caso canario ha sido una singularidad justificada por unos datos geográficos y una tradición que han separado claramente –como todos los tratadistas han indicado siempre– la solución canaria de la normativa adoptada en la Península sin que hayan nunca existido tentativas serias de extender la normativa canaria al resto del territorio español.

En realidad la regulación del proyecto ofrece dos soluciones bastante distintas. De "mercado de aguas" en sentido estricto, sólo podría hablarse en el supuesto del contrato de cesión de derechos de agua", supuesto en el que es la libre actuación de los particulares (sujeta a una notificación a la Administración) la que produce la reasignación y fija los precios de transacción, mientras que los "centros de intercambio concesional o bancos de aguas" presentan a una Administración pública activa que demanda y ofrece agua siendo ejemplo, en todo caso, de un mercado "controlado" con precio cierto y no sometido a fluctuaciones derivadas de voluntades ajenas a la Administración.

La regulación ofrecida presenta unas trazas de evidente liberalismo en los contratos de ce-

sión de derechos de agua que no gozan de muchas limitaciones normativas ni permiten plantearse la cuestión de los efectos a terceros de las transacciones producidas. No creo, al margen de mayor análisis jurídico siempre necesario pero impropio en un trabajo de estas características, que esta solución sea adecuada a los parámetros generales de un derecho como el español presidido por claros principios públicos en las asignaciones que parecen poder interrumpirse radicalmente por el simple hecho de la voluntad de unos particulares que se desarrollaría, lógicamente, al margen de cualquier planteamiento relativo a intereses generales. Tampoco creo, además, que a su través puedan resolverse en nuestro país situaciones de alta preocupación hídrica como las que pudieron observarse en la última sequía. Una opinión distinta mantengo, sin embargo, en relación a los centros de intercambio concesional por la simple razón de que son dirigidos por una Administración pública que por definición tutela intereses generales y que, por tanto, observaría esos mismos intereses en su labor de oferta y demanda a usuarios y posibles cesionarios de agua. Y ello sin que tampoco crea que estos bancos darían lugar a transacciones significativamente importantes desde el punto de vista cuantitativo, aunque sí, muy probablemente, desde un punto de vista cualitativo. Ello, sin embargo, permitiría solamente resolver cuestiones puntuales y delimitadas territorialmente, puesto que la resolución de problemas a más amplia escala depende sustancialmente de la construcción de infraestructuras hídricas de regulación y canalización que tampoco pueden originarse por mor de mecanismos de transacción por definición limitados temporalmente e inadecuados, por tanto, para prever inversiones de cuantía significativa.

La regulación de las obras hidráulicas, por último, permite concluir con una situación de anomia en esta materia claramente criticable y, en general, supone una situación de progreso técnico y de seguridad jurídica con relación a lo actualmente existente.

VII. NOTA BIBLIOGRÁFICA

Se recogen en esta nota sin pretensiones de exhaustividad una serie de trabajos específicos sobre derecho del agua que pueden ayudar a ampliar y conocer mejor las cuestiones apunta-

das en el texto. De forma general remito, así, a los libros de A. Gallego Anabitarte, A. Menéndez Rexach y J.M. Díaz Lema, *El derecho de aguas en España*, Ed. MOPU, Madrid, 1986, y S. Martín-Retortillo, *Derecho de aguas*, Ed. Civitas, Madrid, 1997.

Sobre las obras hidráulicas sigue siendo muy útil el libro de S. Martín-Retortillo, *Aguas públicas y obras hidráulicas*, ed. Tecnos, Madrid, 1966. Igualmente pueden verse los distintos trabajos contenidos en el libro de A. Embid Irujo (dir.), *Las obras hidráulicas*, Ed. Civitas, Madrid, 1995.

La conexión entre las condiciones físicas e hidrológicas de un país y su derecho de aguas aparece en L. Jordana de Pozas, *Las organizaciones colectivas en el regadío español originariamente publicado en los Anales de la Universidad de Murcia*, año II, Núm. 2 y en la revista *Les Annales de l'Economie collective*, núms. 217-220, julio-octubre de 1927. Cito, sin embargo, por *Estudios de Administración Local y General*, tomo I, ed. IEAL, Madrid, 1961, pág. 354.

Sobre la planificación hidrológica puede verse el libro de A. Embid Irujo, *La planificación hidrológica. Régimen jurídico*, Ed. Tecnos, Madrid, 1991 y los distintos trabajos (de L. Martín-Rebollo, A. Fanlo Loras, M. Sánchez Morón, E. Argullol Murgadas y J. Gutiérrez Muñozeyro entre los jurídicos) contenidos en el vol. *El Plan Hidrológico Nacional*, Ed. Civitas, Madrid, 1993.

En relación al derecho comunitario es útil sobre todo E. Alonso García, *El derecho ambiental de la Comunidad Europea*, dos vols, Ed. Civitas, Madrid, 1993, especialmente el segundo volumen así como diversos trabajos de A. Fanlo Loras, en especial su *Informe* presentado a las VIII Jornadas de Derecho del Aguas, Zaragoza, 1998, y de próxima publicación en Ed. Civitas.

Sobre los problemas del dominio público en relación a las aguas vid. las aportaciones de S. Martín-Retortillo en su *Derecho de aguas*, págs. 107 y ss. J.L. Moreu, *Aguas públicas y aguas privadas*, Ed. Bosch, Barcelona, Barcelona, 1996, así como recientemente el excelente libro de E. Pérez Pérez, *La propiedad del agua. Sistema estatal y sistema canario*, Ed. Bosch, Barcelona, 1998.

En relación al régimen jurídico aplicable en las Islas Canarias, vid. A. Nieto García, "La le-

gislación de aguas de Canarias", en las págs. 101 y ss. de A. Embid Irujo (dir.), *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1993, así como últimamente el libro de E. Pérez Pérez cit.

En relación a los problemas del mercado de aguas vid. los trabajos de A. Menéndez Rexach (derecho español), C. Bauer (régimen californiano), A. Domínguez Vila (régimen canario) y A. Vergara (derecho chileno) en el libro de A. Embid Irujo (dir.), *Precios y mercados del agua*, Ed. Civitas, Madrid, 1996.

Sobre el reparto competencial entre Estado y CCAA, vid. S. Martín-Retortillo, "Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas", RAP 128, 1992, págs. 23 y ss. y con tratamiento matizadamente distinto A. Embid Irujo, "Las competencias sobre las aguas continentales: planteamiento normativo y realidad jurídica", en REDC 37, 1993, págs. 37 y ss. Y sobre la Administración hidráulica del Estado, vid. A. Fanlo Loras, *Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones hidráulicas*, Ed. Civitas, Madrid, 1997. En relación a la posición competencial de las CCAA vid., A. Fanlo Loras, "La articulación de las competencias de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua", en las págs. 125 y ss. de A. Embid Irujo (dir.), *Gestión del agua y medio ambiente*, Ed. Civitas, Madrid, 1997.

Sobre los caudales ecológicos vid. el trabajo de A. Embid Irujo, "Usos del agua e impacto ambiental: Evaluación de impacto ambiental y caudal ecológico", donde se rechaza la fundamentación jurídica de la competencia que en el momento de publicación (1994) pretenden ejercitar las CCAA, en las págs. 115 y ss. de *La calidad de las aguas*, Ed. Civitas, Madrid, 1994. En relación a la evaluación de impacto ambiental además del trabajo anterior vid. el de J. Rosa Moreno, "Evaluación de impacto ambiental de las obras hidráulicas", en las págs. 189 y ss. de *Gestión del agua y medio ambiente*, ob. cit.

Los abastecimientos urbanos desde la perspectiva del servicio público son tratados en A. Embid Irujo, "Los servicios públicos del agua: su problemática jurídica con atención especial al abastecimiento y la depuración de las aguas residuales". RARAP 9, 1996, en donde se presta atención, entre otras cosas, al régimen jurídico de las fórmulas indirectas de gestión.

En relación a las novedades contenidas en la Ley 13/1996, vid. A. Embid Irujo, "Público y

privado en la construcción, explotación y mantenimiento de obras hidráulicas", en las págs. 57 y ss, de *Gestión del agua y medio ambiente*, ob. cit., así como la ponencia de E. Malaret sobre las Sociedades estatales para la construcción de obras hidráulicas presentada a las VIII Jornadas de Derecho de las aguas, Zaragoza, 1998 y de próxima publicación en Ed. Civitas.

Un análisis de las figuras tributarias sobre el agua en J. Pages, *Fiscalidad del agua*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1995; desde la perspectiva ambiental destacando el carácter pionero de la tri-

butación del agua en este campo, vid. A. Embid Irujo "La fiscalidad ambiental y los principios de su régimen jurídico en el ámbito de las aguas continentales", ponencia presentada a un Curso sobre agua y medio ambiente en la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, Santander, septiembre de 1998, de próxima publicación.

Sobre el régimen económico-financiero de las transferencias de recursos hidráulicos, remito a A. Embid Irujo, "Condicionamientos jurídicos de una política de precios del agua", en *Precios y mercados del agua*, ob. cit., págs. 77 y ss.