



Universidad de Almería · Facultad de Derecho

EVOLUCIÓN HISTÓRICO-JURÍDICA DEL DERECHO Y LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA GENERAL EN ESPAÑA

Trabajo Fin de Grado

Autor: Fernando Izquierdo Gesto

**Director: Dr. D. Lorenzo Mellado Ruiz
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Decano de la Facultad de Derecho
Universidad de Almería**

ÍNDICE:

ABREVIATURAS.....	2
1. INTRODUCCIÓN.....	3
1.1. Consideraciones a tener en cuenta para la elaboración del trabajo.....	4
1.2. Evolución de la normativa sobre aguas.....	5
1.3. Utilidad de la planificación hidrológica.....	7
2. EL INICIO: LEY DE AGUAS DE 1879.....	11
2.1 Criterios fundamentales de la Ley de 1879.....	13
2.2. Análisis temprano de la Ley por Melchor de Palau.....	17
2.3. Propuestas para una nueva Ley.....	20
3. CIEN AÑOS DESPUÉS: LEY DE AGUAS DE 1985.....	23
3.1. Las competencias sobre el agua en las reformas estatutarias.....	26
3.2. El Libro Blanco del Agua. Visión estatal de la Ley de 1985.....	29
4. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS.....	38
4.1. Los inicios de la planificación hidrológica.....	38
4.2. La planificación hidrológica en la actualidad.....	41
4.3. Principio de solidaridad y gestión del agua en España: hacia el derecho humano al agua.....	44
4.4. Órganos gestores del agua en España.....	46
4.4.1. Consejo Nacional del Agua.....	46
4.4.2. Confederaciones Hidrográficas.....	47
4.4.3. Organismos autonómicos de gestión del agua.....	48
5. LA LEGISLACIÓN EUROPEA SOBRE EL DERECHO DE AGUAS.....	49
5.1. La política de aguas de la Unión Europea.....	49
5.2. La Directiva Marco de Aguas de la Unión Europea.....	51
6. CONCLUSIONES.....	56
7. BIBLIOGRAFÍA.....	58
8. REPERTORIO NORMATIVO.....	60
9. JURISPRUDENCIA RESEÑADA.....	62

En Almería, a 22 de Junio de 2016

ABREVIATURAS:

CCAA: Comunidades Autónomas

CE: Constitución Española de 1978

CH: Cuencas hidrográficas

CHE: Confederación Hidrográfica del Ebro

CNA: Consejo Nacional del Agua

DH: Demarcaciones Hidrográficas

DMA: Directiva 2000/60/CE Marco del Agua, de 23 de octubre

EEAA: Estatutos de Autonomía

EEMM: Estados Miembros

FJ: Fundamento Jurídico

IRYDA: Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario

LA85: Ley de Aguas de 1985

LEC: Ley de Enjuiciamiento Civil

LEF: Ley de Expropiación Forzosa

ONU: Organización de Naciones Unidas

PHC: Plan Hidrológico de Cuenca

PHN: Plan Hidrológico Nacional

PHN 2001: PHN aprobado el 9 de febrero del 2001, por Ley 10/2001

PHN 2005: Ley 11/2005, de 22 de Junio, Modificación Ley 10/2001 del PHN

PLAN AGUA: Programa de las Actuaciones para la Gestión y Utilización del Agua

RD: Real Decreto

RDL: Real Decreto Ley

RO: Real Orden

TC: Tribunal Constitucional

TCE: Tratado de la Comunidad Europea

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TUE: Tratado de la Unión Europea

TRLA: Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Ley 1/2001, de 20 de Julio

TS: Tribunal Supremo

UE: Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

Es condición humana apreciar las cosas en forma proporcional a su escasez. Cuando, además, se trata de un elemento fundamental para la vida, como es el agua, su adecuada gestión es totalmente necesaria para preservar su función social, económica y ambiental.

El consumo de agua aumenta día a día, lo que implica que cada vez hay mayor demanda para una oferta que no puede crecer al mismo ritmo, y es imposible pensar en un futuro con agua en grandes cantidades y a bajo precio; ello pone de manifiesto que el agua puede ser un factor limitativo para el crecimiento y motivo de tensiones crecientes en los territorios deficitarios, lo que nos obliga a administrarla bien, debiendo tener en cuenta ciertos factores de vital importancia como son: el crecimiento demográfico, aumento del consumo individual, expansión del regadío, desarrollo industrial y masiva afluencia turística han multiplicado la demanda hídrica; a la que debe sumarse el caudal ecológico para la preservación del medio y los sistemas de vida en los ríos y otras zonas húmedas.

Por las características de este recurso es fácil comprender que su gestión es compleja, con numerosas facetas, cada una de las cuales se abre a un extenso campo de consideración y análisis. Todos sabemos la importancia que ha tenido en España, desde el inicio de los tiempos, la gestión del agua (romanos y sus acueductos, árabes y sus acequias, época de la ilustración con los canales de Castilla y Aragón, etc.); pues ha sido siempre una parte fundamental en la política del desarrollo económico de nuestro país.

Dicha gestión de nuestros recursos hídricos se ha caracterizado por un férreo intervencionismo de los poderes fácticos en la época medieval y la jerarquía de los señores feudales y el clero en la Ganadería y la Agricultura (como propietarios de las tierras), hasta un fuerte intervencionismo del Estado a partir de inicio del siglo XX.

En el último siglo, y paralelo a la transformación que ha experimentado la sociedad, España ha conocido un importante salto cuantitativo y cualitativo en el uso del agua. En estos años la política seguida de regulación de los ríos y explotación de las

aguas subterráneas ha cambiado buena parte de la faz de nuestro país: ni los paisajes actuales, ni el desarrollo urbano, ni la actividad productiva podrían explicarse sin hacer referencia a los logros de la intervención sobre el medio hídrico.

Esta política intervencionista se plasmó en la construcción de obras hidráulicas, que ya en el siglo XIX se convirtieron en el motor de la política de desarrollo económico de nuestro país, en el afán por aumentar el agua disponible para uso agrícola y la generación de energía hidroeléctrica, todo ello muy impulsado a lo largo del último siglo y en pleno expansionismo en el actual siglo XXI. Estas obras hidráulicas han jugado siempre un papel importantísimo en la reducción del impacto socioeconómico de sequías e inundaciones que han asolado perennemente a nuestro país.

1.1. Consideraciones a tener en cuenta para la elaboración del trabajo

De forma genérica, me gustaría decir que la elección de este tema para mi Trabajo Fin de Grado (en adelante TFG) es el colofón a una formación universitaria donde desde el principio al fin se me han inculcado los valores más importantes para la noble carrera jurídica, como pueden ser el trabajar con mente analítica y crítica hacia las leyes y las normas, objetivamente, con la finalidad de impartir justicia y con una visión de fe en el Derecho y en la propia Justicia. Todo ello, unido a mi especial interés por el Derecho Administrativo y en particular al tema sobre la legislación de las aguas costeras e interiores, me ha llevado a escoger este interesante título, que me ha propuesto mi Tutor, el Dr. Lorenzo Mellado Ruiz.

El TFG lo he planteado desde una perspectiva y una metodología Teórico-dogmática mixta (bibliografía, descripciones doctrinales y jurisprudencia) con un enfoque Histórico-jurídico, analizando las leyes y normativas sobre aguas y el PHN, de forma cronológica, desde la primera Ley de Aguas de 1879 hasta la actualidad. Proponiéndome al final del mismo a realizar unas conclusiones basándome en una perspectiva jurídico-propositiva, para así evaluar las faltas y lagunas vistas y proponer posibles soluciones, para un futuro mejor normatizado y afín a las necesidades sociales, económicas y legislativas para este bien jurídico y fundamental tan preciado y necesario como es el agua.

El objetivo que pretendo con este trabajo fin de grado es dar a conocer la gran importancia que tiene una buena legislación sobre el agua, la evolución que ha llevado a España al actual PHN y a desarrollar una normativa autonómica adecuada a las diferentes necesidades de cada una de las CCAA, por medio de los diferentes PHC y su paso de los bienes hídricos por cada una de ellas. A lo largo de todo el trabajo preciso la importancia del agua para la economía, el medio ambiente, el desarrollo humano y la importancia de una buena normativa y reparto equitativo de la misma; pues tratándose de un bien de dominio público y estando en manos estatales la legislación de la misma, quiero reflejar la evolución que nos ha llevado a la actualidad normativa, sus pros y sus contras y ofrecer posibles soluciones desde mi humilde posición de Estudiante del Grado de Derecho de la Universidad de Almería.

La justificación que marca el interés del tema elegido está en la enorme importancia que tiene el agua, que ya he reiterado en otras partes de este trabajo, la importancia de una objetiva legislación y un reparto equitativo de este escaso e importante bien público. Es su propia escasez (2,6 % de las aguas totales del planeta), la dificultad de regeneración que tienen (dependencia absoluta de los periodos de sequía, nevadas y lluvias anuales) y el mal reparto de las mismas en todo el territorio nacional (CCAA con verdadera falta de recursos hídricos para su buen desarrollo humano y económico); las que considero como justificaciones primarias para realizar este trabajo.

1.2. Evolución de la normativa sobre aguas

Desde el Código de Aguas del Rey Don Jaime de Aragón, en el siglo XII, la posterior redacción de la Ley de Aguas de 1866, que representa el primer intento de regular específicamente las aguas territoriales españolas (no llegó a entrar en vigor debido al período que dio lugar a la Primera República); siendo sus principios básicos los que desembocaron en la Ley de Aguas de 1879; de los que cabe destacar, el del dominio público de todas las corrientes naturales, los cauces y riberas de los ríos, llegamos a la primera legislación de 1879. Esta Ley de Aguas de 1879 fue la promotora de un extenso número de Planes hidrológicos y continuó en vigor hasta su modificación no retroactiva por la Ley de 1985. Cronológicamente cabe destacar los siguientes:

- Primer Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1902, “Plan Gasset”
- Segundo Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1909

- Tercer Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1916, “Segundo Plan Gasset”
- Cuarto Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1919
- Cabe destacar en esta época la creación de las Cuencas Hidrológicas en 1929
- Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1933, “Plan Lorenzo Pardo”. Primer antecedente del trasvase Tajo-Segura.
- Plan Nacional de Obras Hidráulicas de 1944, “Plan Félix de los Ríos”; que siendo Director de la Cuenca Hidrológica del Ebro, propone satisfacer la falta de recursos en el mediterráneo con trasvase desde el Ebro.
- Planes de Desarrollo Económico Social, en los años 60. Estudia cómo satisfacer el futuro déficit hídrico en la zona mediterránea y se decanta por el Tajo.

Toda esta legislación preconstitucional desembocó en la ya nombrada Ley de Aguas de 1985 (en adelante LA85), de 2 de Agosto; que finalizó con este constante estatismo en la normativa y con unos Planes Nacionales de Obras Hidráulicas copia de los anteriores y una Ley que desde 1879 (reproducida cuasi totalmente de la de 1866) había permanecido inalterada en su marco jurídico durante más de 100 años.

A partir de la LA85, el marco jurídico de la normativa sobre aguas sufre una dinamización que da respuesta a la posterior entrada de España en la Unión Europea (en adelante UE); acelerando los procesos históricos en torno a los recursos hídricos, sufriendo una presión constante por los cambios de gobiernos y sus diferentes políticas, de los que cabe subrayar lo acontecido en relación a la previsión de la transferencia desde la cuenca del Ebro hacia las del arco mediterráneo, que era la decisión clave del Plan Hidrológico Nacional (en adelante PHN) de 2001.

Con la entrada en la UE y visto lo acontecido hasta el momento, existe otro punto de inflexión en la evolución de la normativa sobre aguas y los PHN que se refleja en la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (en adelante DMA), y sus consideraciones iniciales, que resumo textualmente a continuación: *«El agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal... Existen condiciones y necesidades diversas en la Comunidad que requieren soluciones específicas. Esta diversidad debe tenerse en cuenta en la planificación y ejecución de las medidas*

destinadas a garantizar la protección y el uso sostenible del agua en el marco de la cuenca hidrográfica... La presente Directiva sentará las bases de un diálogo continuado y de la elaboración de estrategias encaminadas a reforzar la integración de los diferentes ámbitos políticos... La política comunitaria de aguas precisa un marco legislativo coherente, efectivo y transparente. La Comunidad debe proporcionar principios comunes y un marco general de actuación. La presente Directiva establecerá dicho marco y garantizará la coordinación, la integración y, a más largo plazo, la adaptación de las estructuras y los principios generales de protección y uso sostenible del agua en la Comunidad de conformidad con el principio de subsidiariedad».

A partir de este momento, nos encontramos con muchos cambios cualitativos en la legislación y, en un intento de adecuarnos a la normativa europea, se inicia un período muy productivo del cuerpo legislativo para aprobar lo que sería el definitivo PHN postconstitucional, aprobado el 9 de febrero del 2001 y puesto en marcha con la Ley 10/2001 de 5 julio y el posterior Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Ley 1/2001 de 20 de Julio (en adelante TRLA).

Todo ello, ha desembocado en el momento actual, en varios ajustes legislativos en la normativa nacional sobre aguas y diferentes intentos de acercarnos a la normativa europea por la que se debe regir la misma, incluyendo el Medio Ambiente; que entre otras cabe destacar la Ley 11/2005 de 22 de Junio, de modificación de la Ley 10/2001 del PHN; y en cuestión de Medio Ambiente el Real Decreto Ley 17/2012, de 4 de Mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente y la Ley 21/2013, de 9 de Diciembre, de evaluación ambiental.

1.3. Utilidad de la planificación hidrológica

Como introducción a este apartado cabe citar expresamente lo publicado por D. Fernando Galindo (Letrado de las Cortes Generales)¹: «La STC 227/1988, que resuelve varios recursos de inconstitucionalidad contra la LA85, afirma que la afectación de los bienes al demanio es "una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de

¹Texto sobre el artículo 45 CE: GALINDO ELOLA-OLASO, FERNANDO. Página web del Congreso, textos y sinopsis sobre la Constitución Española. Noviembre, 2010.

reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico privado. El bien de dominio público es así ante todo una res extra commercium, y su afectación (...) puede perseguir diversos fines: (...), como garantizar la gestión y utilización controlada o equilibrada de un recurso esencial" ... La creación de un dominio público natural es por tanto una de las más efectivas técnicas de protección de ciertos tipos de bienes y entornos. De ahí que nuestra legislación no haya dudado en emplear este sistema para proteger ciertos recursos naturales. El caso más relevante es el de las aguas continentales. Ya las Leyes de Aguas de 1866 y 1879 incluyen las aguas superficiales entre el demanio público, y la LA85 concluye el proceso con una demanialización casi completa de las aguas continentales que se confirma en el RDL 1/2001, que aprueba el TRLA. Éste impone la necesidad de obtener una concesión para cualquier uso privativo de aguas continentales a excepción del aprovechamiento de acuíferos subterráneos cuando su volumen total anual no sobrepase los 7.000 metros cúbicos (artículo 54 TRLA)».

La regulación relativa a la protección de los recursos hídricos se encuentra recogida en el TRLA; y hace especial hincapié en el principio de planificación que debe ser efectuado teniendo en cuenta aspectos como la armonía medioambiental, la sostenibilidad o la calidad de las aguas. Además, la Ley establece otros instrumentos de protección del dominio público hidráulico como las prohibiciones de determinados vertidos; la limitación de explotaciones de aguas subterráneas; la autorización de ciertas actividades o la obligación de saneamiento de las aguas residuales.

Para conseguir nuestros objetivos de poseer una legislación sobre aguas adecuada a nuestros tiempos y apropiada para el futuro de nuestra sociedad, máxime la importancia que siempre ha tenido la política de aguas a lo largo de nuestra historia y dentro de la perspectiva de que es el Estado el que debe legislar sobre sus intereses generales, al tratarse de un bien público; debemos tener en cuenta la utilidad primordial que juega en este sentido una buena planificación hidrológica para el reparto equitativo de tan preciado bien jurídico, a la vez que Derecho Fundamental de todo ser humano. Ya lo establece claramente nuestra Constitución en su artículo 45.2: «*Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva*». Siendo de suma importancia atender a lo establecido en la misma CE, por lo expuesto en el artículo 132.2: «*Son*

bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental».

Junto a estas apreciaciones constitucionales, debemos tener en cuenta la LA85 e irnos a su preámbulo, donde se expone claramente que el agua es un recurso natural:

- Escaso
- Indispensable para la vida y las actividades económicas
- Irremplazable
- No ampliable
- Irregular en el tiempo y en el espacio
- Fácilmente vulnerable
- Susceptible de usos sucesivos

Por estas mismas características se debe tener en cuenta los binomios: “Escasez-Bien económico” y “Alto valor vital-Bien público”. Con ello, dado el gran desequilibrio territorial existente, es de vital importancia la intervención del Estado para legislar de forma objetiva y equitativa. Ello establece que las leyes sobre el agua, de por sí muy generalistas y poco precisas, no son suficientes para determinar las necesidades específicas de cada zona del territorio nacional, por ello la importancia del desarrollo e imposición de los PHN y los diferentes PHC y los reglamentos sobre aguas por los que se regirán las aguas territoriales de las diferentes Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) y los Entes Locales.

La LA85, en su artículo 1.3, deja establecido que deberá someterse a la planificación hidrológica toda actuación sobre el dominio público hidráulico y el artículo 38.1, al describir los objetivos generales de la planificación del agua, tiene el acierto de resumir los fines y los medios esenciales de la ordenación racional de la misma. Se recoge en este texto alguna expresión del artículo 131 CE (equilibrar y armonizar el desarrollo regional), como si se quisiera fundamentar de un modo especial la planificación hidrológica en la económico-social; ello nos lleva a considerar que la planificación hidrológica se relacionará con la económico-social mediante la colaboración entre Administraciones y la coordinación de los instrumentos de estas planificaciones.

En la ya citada anteriormente STC 227/1988², se dice sobre el artículo 38 LA85 que “... *el precepto de la Ley de Aguas que prevé la comunicación entre el Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas para la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca no es inconstitucional (sin perjuicio de que lo sea la figura del Delegado del Gobierno en la Administración Hidráulica intracomunitaria, a través del cual se instrumenta dicha comunicación), «pues es la expresión de un principio general de colaboración inherente al modelo de organización territorial del Estado adoptado por la Constitución»; dichos planes hidrológicos de cuenca comprenden una serie de disposiciones que inciden en la actividad de diferentes Administraciones públicas, siendo patente tanto su directa relación con la ordenación general de la actividad económica como con la obligación de respetarlas que a todas ellas incumbe, por lo que, si hubiera de admitirse que cada Administración puede realizar las actividades de su competencia en régimen de estricta separación, la planificación hidrológica se haría imposible; «de donde se sigue que en materia de política hidráulica se acentúa la necesidad de una específica coordinación entre las diferentes Administraciones interesadas», coordinación que «persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema»*”. Concebida de esta forma la planificación hidrológica y sustentada en estos principios de colaboración y coordinación de las Administraciones Estatal y Autonómica, aparece como un instrumento de capital importancia para la ordenación de la actividad económica general que se configura, sin embargo, con suficiente autonomía respecto de ésta.

Por otra parte, esta posibilidad y necesidad de la planificación hidrológica han de ser puestas de relieve, ya que toda la gestión del agua ha sido concebida desde la LA85 hasta la actualidad como una actividad vinculada a los planes hidráulicos, de tal modo que el éxito en la aplicación de la vigente normativa sobre aguas depende de la planificación hidrológica.

² PÉREZ PÉREZ, EMILIO. Comentarios sobre el artículo 38 de la LA85, aparecido en la siguiente obra: DÍEZ ALABART, SILVIA – ALBADALEJO, MANUEL (Directores). *Comentarios del Código Civil. - Tomo V, Vol 3º: Artículo 407 a 427 del Código Civil y Ley de Aguas* (2ª edición). Editorial Edersa (Madrid), 1991.

2. EL INICIO: LEY DE AGUAS DE 1879

El aprovechamiento de las aguas en la Ley de 13 de junio de 1879 es una cuestión trascendental para comprender la transformación de la economía que experimentó España a mediados del siglo XIX, especialmente en la economía agraria. En este sentido, el legislador español en el Real Decreto de 29 de abril de 1860, dejó planteado la necesidad de un cambio en la política agraria de la Nación, cambio que giraría en torno a la expansión del riego. Dos fueron los textos legales que contribuyeron a este cambio: las Leyes de Aguas de 3 de Agosto de 1866 y de 13 de junio de 1879. Para entender bien la evolución legislativa de la normativa sobre aguas, los PHN y los PHC; habrá que empezar por el principio. La originaria Ley del Agua de 1866 representa el primer intento de regular específicamente las aguas territoriales y, aunque no llegó a entrar en vigor, sus principios básicos, no obstante, pasaron en gran parte a la Ley de 1879 (entre ellos el del dominio público de todas las corrientes naturales, los cauces y riberas de los ríos). A pesar de ello, no se incluyeron las aguas subterráneas, que continuaron perteneciendo al propietario del terreno en donde se alumbraran hasta su modificación no retroactiva por la LA85.

Como decía, en su obra sobre la Ley de Aguas de 1866, el gran jurista Sebastián Martín-Retortillo³: *«Hay un momento histórico, perfectamente determinable, en el que las necesidades derivadas de las condiciones naturales cobran una relevancia operante: me refiero, de modo directo, al segundo tercio del siglo pasado (Siglo XIX), que es cuando la necesidad de respetar unas situaciones existentes, se unen la insoslayable exigencia de mayor explotación cuando ésta ya no permite dejar alegremente libre el uso y aprovechamiento del agua; cuando la vinculación a un mismo curso exige un estudio y una realización coordinada y planificada en las distintas explotaciones del mismo; cuando, incluso, es preciso establecer que quien tiene un aprovechamiento y no lo ejerce pierde sus derechos sobre el mismo. Toda esta problemática e inquietud es recogida por el Derecho positivo, ...»*.

Cabe subrayar, dentro de las normativas preliminares a la Ley de Aguas de 1879, y de su origen basado en la anterior de 1866, una serie de normas que fueron de vital

³ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, SEBASTIÁN. *La Ley de Aguas de 1866*. Cívitas Ediciones, S.L., Madrid, 1963.

importancia a la hora de establecer tan trascendental normativa, de ellas destacaremos la Ley de 24 de junio de 1849 sobre la servidumbre del acueducto, en la que se reguló por primera vez la servidumbre de los pasos de aguas y el otorgamiento de exenciones fiscales a todos aquellos que invirtieran en canales, acequias y demás obras de riego en que se hiciera uso de aguas públicas⁴; posibilitando de esta manera el establecimiento de regadíos con aguas públicas.

De forma previa a la reglamentación de la Ley de 1866, se creó una Comisión Ministerial que redactó el Proyecto de la Ley de Aguas⁵, que concluyó sus trabajos a finales de 1861⁶, con una revisión realizada por el vocal de dicha Comisión, Rodríguez de Cepeda; donde se destacó las diferentes correcciones que pudieran ser convenientes y la redacción de la Exposición de Motivos de lo que sería dicha Ley. Destaca en este momento histórico de la legislación sobre aguas, la gran influencia que tuvieron en estos RD las regiones de mayor aridez de nuestro país⁷ y la repercusión del régimen de aguas vigente en ese momento en el Reino de Valencia⁸, que había sido ya recogido en varias disposiciones generales anteriores y del que cabría reseñar que todas las aguas corrientes se sometían al control previo del Estado y que prevaleció hasta la redacción final de la Ley de 1866 y la de 1879.

Con esta Ley de Aguas de 1866 se permitió dar luz a cuestiones hasta la fecha vacías de regulación, que ni las leyes civiles ni administrativas de la época se habían preocupado de tratar, como por ejemplo las relativas a la regulación de las aguas subterráneas. Fijó las reglas en torno al dominio y/o derecho de propiedad de las aguas, permitiendo diferenciar entre aguas de dominio público y aguas de dominio privado. Aceptó el principio del dominio público de las aguas que concurren por sus cauces naturales, se dio por tanto, garantías al dominio particular, y en definitiva, se sentaron las bases en cuanto a los derechos de propiedad de las aguas, ya fueren éstas para uso público o uso particular. De igual modo, fijó las reglas en torno al aprovechamiento de las aguas, diferenciando así, entre los aprovechamientos comunes y los especiales de aguas públicas. Estableció también como necesaria la servidumbre de acueducto, dando

⁴ Desarrollados en Reales Órdenes de 1849, 1850 y 1852.

⁵ Real Decreto (en adelante RD) de 27 de Abril de 1859.

⁶ 20 de Diciembre de 1861.

⁷ Valencia, Murcia y Zaragoza.

⁸ Régimen del Real Patrimonio del Reino de Valencia.

reglas precisas para su aplicación, y se preocupó de fijar los pilares en torno a la administración y buen funcionamiento de determinados organismos, tales como; la Comunidad de Regantes, los Sindicatos y Jurados de las aguas. Para velar y vigilar por el correcto uso y aprovechamiento de las aguas destinadas al riego por parte de los miembros de la Comunidad de Regantes, la Ley de Aguas se preocupó de trazar el mapa competencial y funcional de la policía de las aguas. Por último, y no por ello menos importante, procuró deslindar la competencia de la jurisdicción en materia de aguas.

2.1. Criterios fundamentales de la Ley de 1879⁹

Pese a la enorme importancia que tuvo la Ley de 1866, hubo necesariamente de ser reformada. Tal reforma obedeció en principio a la necesidad de fijar límites en cuanto a la regulación y estudio de las aguas. Ello supuso la aparición de la nueva Ley de Aguas de 13 de junio de 1879, que comprendía todas las disposiciones relativas a las aguas, es decir, una ley general sobre la materia y no sólo una ley especial sobre el aprovechamiento de las aguas públicas. Se halla claramente animada por el deseo de restringir los derechos dominicales en beneficio del interés público; con la excepción en materia de aguas marítimas, que pasó a la Ley de Puertos, se mantuvo la regulación de la Ley de 1866 reformada por dos Reales Decretos¹⁰ por los que se aprobaron las bases generales para la nueva legislación de obras públicas y de minas y la Ley de Canales y Pantanos de 20 de Febrero de 1870. Por ellos, se derogó el artículo 17 de la Ley de 1866, de forma que tal derogación suponía levantar restricciones a las actuaciones de los particulares en materia de concesiones para riegos y pretendiendo restar al Estado facultades de intervención, derogando los artículos sobre esta materia¹¹; a pesar de que reaparecieron, sustancialmente, en los artículos 188, 197 y 204 de la Ley de Aguas de 1879.

Del RD de 29 de Diciembre de 1868 por el que se establecieron las bases generales de la nueva legislación de minas, señalaremos el artículo 4, donde se citaba expresamente, dentro de las sustancias minerales, las aguas subterráneas; ello suponía

⁹ PÉREZ PÉREZ, EMILIO. Artículo aparecido en el Capítulo V, *Disposiciones decimonónicas sobre Aguas, Ley de 1879*, pág. 183-202 de la siguiente obra: GIL OLCINA, ANTONIO y MORALES GIL, ANTONIO – Coordinadores. *Hitos históricos de los regadíos españoles*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Secretaría General Técnica), Madrid, 1992.

¹⁰ 14 de noviembre y 29 de diciembre de 1869.

¹¹ Artículos 236, 249 y 252 Ley de Aguas de 1866.

que éstas eran de dominio público y que por ello quedaba modificada la regulación de las mismas en la Ley de 1866. Por este mismo razonamiento, la Orden de 30 de marzo de 1872 confirmaba este criterio al distinguir las dos fases de alumbramiento y aprovechamiento de las aguas subterráneas, pero en una Real Orden de 1876 se arguyó que dicho RD no podía afectar a la propiedad adquirida a la sombra de toda la legislación anterior ni había motivo para suponer que tal fuese el propósito del legislador, llegando a la conclusión final de que sólo pudieron referirse a las aguas subterráneas en terrenos estatales.

Posteriormente a este momento legislativo, en la Ley de Canales y Pantanos de 1870 se exteriorizó el deseo de finalizar con el intervencionismo administrativo hasta el punto que se admitieran los proyectos de obras aunque no estuvieran firmados por Ingenieros ni Arquitectos, se estableció la perpetuidad de las concesiones y la libertad de las empresas concesionarias para modificar los cánones y rentas.

Todas estas dificultades para poder aplicar la Ley de 1866, la creación de una Comisión encargada de redactar el Reglamento para la ejecución de la Ley, pero que se le acabó confiando la elaboración de un nuevo proyecto de Ley de Aguas, en el marco de los principios consignados en la Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877, desembocó en la redacción de la que sería la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879, en la que el líquido elemento se nos presenta como un bien colectivo que ha de destinarse a la satisfacción de las necesidades generales. Las aguas en base a la presente Ley pueden ser clasificadas en atención a tres criterios: por su propiedad (aguas de dominio público y privadas), por su origen y naturaleza especial de las aguas. Pero si atendemos al origen de las aguas, éstas se clasifican a su vez en: pluviales (aguas que proceden de las lluvias), aguas vivas (constituidas por manantiales), aguas corrientes, tales como la de los ríos, torrentes y arroyos (se caracterizan éstas por estar en constante movimiento), en aguas muertas o estancadas, tales como la de los lagos, lagunas y charcas, y por último tenemos las aguas subterráneas, que son aquellas que discurren por el interior de la tierra, cuyas aguas pueden aflorar al exterior, bien de forma natural o bien por obra del hombre (un ejemplo de estas aguas son: los acuíferos, pozos y manantiales). La tercera y última de las categorías de aguas terrestres que prevé la Ley en atención a su naturaleza, es la relativa a las aguas minerales, termales y medicinales,

que son aquellas que por sus cualidades y naturaleza especial tienen asociados propiedades curativas para ciertas enfermedades contraídas por el ser humano.

Por otro lado, hemos de tener presente que el régimen jurídico en materia de aguas está constituido por normativas que regulan su utilización, uso y aprovechamiento, así como por un conjunto de derechos y deberes que se derivan del dominio de las aguas. En los supuestos de aguas de dominio privado, su uso no es más que una de las facultades inherentes al derecho de propiedad, siendo posible, también el aprovechamiento de las mismas por persona distinta de su propietario. Por contra, cuando se trata de aguas de dominio público, pese a que la Administración pueden utilizarlas por sí mismo, el aprovechamiento se realizará por un administrado o por un organismo distinto a la propia Administración del Estado que se sujetará al régimen general de las utilidades demaniales¹².

La Ley fija las reglas generales sobre la concesión de aguas públicas y establece un orden de prelación entre los diferentes aprovechamientos, tal y como hizo la Ley de Aguas 1866 y sus criterios básicos se materializaron en los siguientes:

1. Competencia de la Administración en materia de aguas, con un sistema concesional con manifestaciones del derecho de los ribereños¹³ y subsistencia de aguas subterráneas privadas, donde la Administración se limitará a ejercer la vigilancia necesaria para que no puedan afectar la salubridad pública ni la seguridad de personas y bienes¹⁴. En el caso de corrientes superficiales:
 - a. Aprovechamientos comunes.
 - b. Aprovechamientos especiales: pueden adquirirse por prescripción de 20 años, pero la concesión de la mayoría de ellos son para riegos.
2. Autonomía e importancia de las Comunidades de Regantes: Artículo 231 de la Ley, quedando establecidas las condiciones para su formación en el artículo 228.
3. Importancia de la regulación de las servidumbres en materia de aguas: ya quedó recogida en la Exposición de Motivos de la anterior Ley de 1866 y regulada por el artículo 77 de la Ley de 1879.

¹² ABELLÁN CONTRERAS, FRANCISCO JOSÉ. *El Aprovechamiento de las aguas en la Ley de 13 de junio de 1879. Trayectoria de un texto legislativo a la luz de la optimización y eficacia de los recursos hídricos*. Universidad de Alicante, 2014.

¹³ Artículo 5 y siguientes y artículos 176 y 177.

¹⁴ Artículo 227.

Podemos afirmar que el régimen jurídico español en materia de aguas está constituido por normas que regulan las utilización, uso, distribución y aprovechamiento de las aguas, pero también regula el conjunto de derechos y deberes que se derivan del dominio de las mismas. En este sentido, la Ley de Aguas 13 de junio de 1879 cumplió con enorme solvencia con los propósitos citados, ya que influyó en gran medida en el desarrollo de la industria y agricultura del país, muy especialmente en la expansión de los regadíos, porque el empleo del agua para este fin ha sido tradicionalmente el mayor consumidor de este recurso natural, lo que ha motivado una regulación detallada y minuciosa por parte de la Ley, y ello se debió al hecho de que la Ley de Aguas de 1879 permitió consolidar las bases de una ordenación de los aprovechamientos de las aguas, fijando para ello, reglas sólidas en cuanto a la correcta distribución y gestión del líquido elemento a través de la Comunidad de Regantes¹⁵.

Quisiera resaltar que esta Ley se nos presenta como una verdadera ley general en materia de aguas, y no como una mera ley especial sobre aprovechamientos de las aguas públicas. Distingue con claridad entre aguas de dominio (público y privado) y el aprovechamiento (común o especial) de las mismas. Pero además, se halla claramente animada por el deseo de restringir los derechos dominicales en beneficio del interés general. Porque el agua es mucho más que un factor de producción, tal y como se desprende de su Exposición de Motivos y que debe de ser usada y aprovechada de la manera más eficiente para que pueda reportar un beneficio ya no sólo individual sino a nivel general, en la medida en que el líquido elemento, se nos presenta como una riqueza colectiva que debe de destinarse especialmente a la satisfacción de las necesidades generales del país.

Podemos concluir diciendo que la relevancia de la legislación decimonónica se puede concretar en el hecho de que con esta legislación¹⁶ se consiguió sentar las bases de una ordenación de los aprovechamientos colectivos de las aguas superficiales y de una gestión, desconcentrada y participativa, de los mismos aprovechamientos, fundamentalmente a través de las comunidades de regantes; siendo sus principales limitaciones para esa gestión, la falta de respuesta de la iniciativa privada para

¹⁵ PÉREZ PÉREZ, EMILIO: *Estudios jurídicos sobre la propiedad, aprovechamientos y gestión del Agua*, pág. 30-39. MOPT, Madrid, 1993.

¹⁶ Ley de Aguas de 13 de junio de 1879.

emprender las obras y las dificultades técnicas de las mismas, en el orden hidráulico e ingenieril. A pesar de ello, dichas dificultades quedaron superadas por las reformas administrativas llevadas a cabo para la creación de las Confederaciones Hidrográficas y el Instituto de Colonización; la asunción por el Estado de las obras de regulación y conducción de agua y los avances técnicos surgidos en la época. Estos planteamientos no sirvieron para prosperar con la poco acertada legislación sobre aguas subterráneas y de calidad del agua, así como de un uso inadecuado de las mismas nuevas técnicas que propiciaron ese desarrollo.

2.2. Análisis temprano de la Ley por Melchor de Palau¹⁷

En este análisis de la Ley de Aguas de 19 de Junio de 1879, en el que se la compara con su homónima de 1866 y se analizan las diferencias entre ambas; cabe destacar los siguientes defectos y desatinos encontrados en la redacción de la Ley.

En relación con las servidumbres, lo expuesto en los artículos 80 y 87 (125 y 127 de la Ley de 1866 respectivamente), subrayar que para solicitarlas se debe ser propietario del terreno en ambos extremos, que si no fuera así se podría solicitar una oposición a la concesión y que la misma, en su modalidad de temporal, se fijará por seis años, a pesar de que en el artículo 100 de la Ley establece una duración de diez años. Asimismo, sobre las servidumbres legales de “margen o ribera”, en el caso de construcción de una presa en parte de un predio ribereño, en el artículo 112 (152 de la del 1866) se dice que el dueño podría oponerse, aunque también se le podría aplicar la expropiación forzosa.

Sobre el camino de sirga¹⁸ del artículo 112 (152 de la del 1866): «... *El camino de sirga, cuya anchura es de uno o dos metros según los casos, se cuenta a partir de las división entre ribera y margen, el gravamen, por tanto, impuesto por esta nueva*

¹⁷ PALAU Y CATALÁ, MELCHOR DE. *Ley de Aguas*. Editorial SS. Teixidó i Parera, Barcelona, 1879, 2ª Edición aumentada. De la Biblioteca Nacional de España, nº de ref.: 1103192273. Comentarios (referencias y notas críticas), pág. 91-205.

¹⁸ El **camino de sirga** es un camino o calle que deben dejar los propietarios ribereños a ríos o canales para uso público, con fines de navegación, hasta la orilla de un río, lago o canal. El camino se considera de 1 metro para peatones y de 2 para caballerías. En España actualmente se halla legislado en el artículo 553 del Código Civil, como servidumbre de uso público para interés de la flotación, navegación, pesca y salvamento.

servidumbre, es pequeño si se atiende a que el artículo 36 obliga a dejar en el mismo sitio otra mayor, o sea de tres metros».

Sobre la figura de la concesión como único medio para obtener el aprovechamiento de aguas públicas de su artículo 147 (192 de la de 1866) y por lo que expone el artículo 149 (195 de la de 1866), en el que se declara que “...*el que las hubiese disfrutado durante 20 años, sin oposición de autoridad o de tercero, continuará disfrutándolas, aun cuando no pueda acreditar que obtuvo la correspondiente autorización*”; debemos manifestar que este medio subsidiario o tácito no da ni puede dar mayores derechos que el directo o expreso. Esta incongruencia normativa me lleva a opinar sobre dos preguntas que la Ley no ha sabido responder:

- ¿Este medio es también para lo sucesivo o solo válido en los primeros tiempos de la publicación de la Ley, a fin de subsanar antiguas ilegitimidades? Considero que la ley ha querido referirse a todos los tiempos, y que éste será siempre, aunque indirecto, un segundo modo de alcanzar el aprovechamiento de las aguas públicas.
- ¿Cuándo debe empezar a contarse el plazo de 20 años? A pesar de lo dicho en la exposición de motivos de la Ley, en que se ha adoptado dicha resolución “porque pocos, ninguno quizá de los antiguos aprovechamientos puede presentar título” y más que todo porque la ley no fija punto de partida, opino que no hay época inicial y basta acreditar el hecho. Cabe destacar en este punto en especial, la cita de la Sentencia del TS de 11 de Marzo de 1874 que declara como inicio del plazo a partir de la publicación de la ley de 1866.

El artículo 158 (203 de la del 1866) contiene otro gran desacierto que el autor ha visto claramente y que cito textualmente a continuación: «...*, puede detenerse el curso de un proyecto presentando otro relacionado con él, y basta obtener la preferencia si es de más importancia y utilidad, lo cual es sumamente fácil en muchas ocasiones, exagerando la petición*».

Hay en el artículo 196 (247 de la del 1866) una clara deficiencia sobre las obligaciones de mantenimiento de las empresas concesionarias en caso de disminución de las aguas, que no contempla ni tan siquiera los casos fraudulentos, el dolo en sus actividades y el enriquecimiento injusto. Así como en el caso de agua de riego, donde

además de lo anterior, se contempla únicamente el caso de fuerza mayor como plazo para prórroga en caso de reconstrucción y reparación, para la posible consideración de caducidad de la concesión¹⁹.

Del artículo 249 (240 de la del 1866) enumeraremos primero la fijación de plazo para el despacho de expedientes, que se estableció en seis meses, pero que no sería posible su cumplimiento si, como define Melchor de Palau, «...no se suprimen trámites innecesarios, como la consulta a la Junta de Agricultura, Industria y Comercio y el doble envío al Ingeniero, y si no se fijan plazos para la emisión de los diversos informes, análogamente a lo que previene la Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante LEC), ...». Continuando en el análisis sobre este artículo, con una consideración crítica y muy acertada sobre la resolución de los expedientes, el autor dice: «Es imposible en la mayor parte de los casos que un expediente pueda resolverse en el corto plazo de medio año, y aun cuando la ley actual no concede la petición “ipso facto”, sino que la eleva al Ministro para que resuelva en vista de los pocos o muchos antecedentes e informes que contenga, además de que no se habrán cumplido en totalidad los trámites reglamentarios, ni dilucidado la verdad de las oposiciones hechas, será el sistema (si se cumple) muy ocasionado a justas reclamaciones y quizá a irreparables perjuicios».

Visto y analizado este interesante documento, solo cabe decir que esta sería la ley de aguas que estaría en vigencia durante más de 100 años, hasta el año 1985, y que finalmente el Reglamento de la Ley no llegó jamás a materializarse, siendo sustituido por diversas disposiciones de menor rango que fueron tapando los agujeros que fueron surgiendo en la aplicación de esta longeva Ley de Aguas, dado que se enfrentaba con situaciones para las que sus previsiones ya no eran eficaces²⁰. Otra de sus carencias legislativas fue la falta de normatización sobre las aguas subterráneas, que hasta ese momento pertenecían al propietario del terreno donde se alumbraban y que se ha convertido en la falta de control administrativo de las fuentes subterráneas hasta la actualidad.

Con todo, cabe destacar de la Ley de 1879 la inclusión del derecho privativo del agua vinculado a una concesión administrativa; regulando de una forma precisa, tanto el

¹⁹ Ello venía en los artículos 85 a 93 de la Ley de Obras Públicas de 13 de Abril de 1877.

²⁰ TAMAMES GÓMEZ, RAMÓN y AURÍN LOPERA, RAMIRO. *Gobernanza y gestión del agua: modelos público y privado*. Profit Editorial, S.L., Barcelona, 2015.

procedimiento y las reglas generales sobre la concesión de las aguas públicas como las disposiciones específicas para los distintos aprovechamientos²¹. Todo ello desembocó en el año 1926, a lo que sería la novedad normativa en materia de agua más importante del siglo XX, como lo fue la creación de las Confederaciones Hidrográficas como máximo órgano en la gestión del agua.

2.3. Propuestas para una nueva Ley²²

La labor de nuestros legisladores del siglo XIX, aunque inevitablemente tintada del individualismo de la época, es una de las más acabadas que puedan darse. Aquellos hombres, además de fenomenales juristas, eran, sobre todo, pragmáticos: dejando aparte intereses políticos de partidos, que es lo que hoy nos pierde, se dedicaron a buscar normas que de verdad solucionaran problemas, encajándolas con la realidad, y que pese a las chapuzas posteriores que se les han introducido, tales leyes siguen siendo modelos de normas electivas, justas, equilibradas y hasta de buena literatura.

Emilio Pérez Pérez²³ define en su obra *“Legislación y administración del agua en España”* los puntos principales que han de considerarse en el momento de plantear la reforma de esta centenaria Ley, para conseguir que la nueva contribuya a evitar que los problemas se agraven, intentando remediarlos con la posible eficacia.

El capítulo I estudia la ordenación racional del agua, en el sentido de que su utilización responda a criterios científicos y se ajuste a los principios fundamentales del actual conocimiento de este recurso. Así mismo, considera como principios racionales de esta utilización: la unidad del ciclo hidrológico, la consideración del agua como un patrimonio unitario, la cuenca hidrográfica como unidad básica en la ordenación del agua, la suma de los diversos conocimientos científicos sobre el agua para su armónica ordenación, el distinguir sus usos múltiples y coordinados y la necesidad de un planteamiento sistemático. Tras señalar algunas manifestaciones defectuosas originadas por la falta de racionalidad en la ordenación del agua, concluye reclamando una gran

²¹ Abastecimientos a poblaciones, riegos y establecimientos industriales.

²² CORRAL DUEÑAS, FRANCISCO. Revista Crítica de Derecho Inmobiliario - Núm. 549, Marzo - Abril 1982. Pág.: 550-556.

²³ PÉREZ PÉREZ, EMILIO. *Legislación y administración del agua en España* (criterios para su reforma). Editora Regional de Murcia, 1981.

atención, tanto del legislador, a la hora de regular su utilización, como de la Administración, que debe procurar el buen orden en su uso y aprovechamiento, tal como se proclama en el artículo 226 de la Ley de 1879.

En el capítulo II se encuadra al agua dentro de la general ordenación del territorio, con sus temas concomitantes, como la adecuación a la situación socio-política. Con la CE en la mano, bastante confusa en esta materia, se estudia la ordenación del aprovechamiento racional del agua a los distintos niveles, señalando que pueden surgir serias dificultades al aplicar las competencias estatales y regionales y las de las diversas regiones entre sí, que pueden producir fragmentaciones absurdas.

Al poner en relación el agua con los demás recursos naturales (tierra, flora y fauna, aire, yacimientos minerales y energía), se estudia en el capítulo III la importancia que el medio ambiente tiene en la materia. El uso irracional del agua tiene unos evidentes efectos nocivos sobre dicho medio ambiental, siendo el principal la contaminación. Las actividades del hombre pueden modificar en tal medida la composición o el estado de las aguas que impidan su utilización en los usos para los que podrían servir en su estado natural. En la lucha contra la contaminación se precisa la reforma de la legislación actual²⁴.

La planificación del agua, objeto del capítulo IV del libro, que ya fue atisbada en la Exposición de Motivos de la Ley de 1866, ha de consistir en la puesta al día de la distribución de un recurso natural que ha llegado a ser escaso porque han crecido las necesidades y porque se ha utilizado inadecuadamente, de modo que se hace preciso corregir el despilfarro y la degradación en que se ha incurrido y prever, a la vez, la satisfacción de las nuevas demandas que traerán consigo el crecimiento demográfico y el normal desarrollo de las actividades humanas.

En el capítulo V se repasan los diferentes usos, consuntivos y no consuntivos, del agua, analizando las causas y remedios de la situación actual. En él se define que falta una voluntad decidida para plantear un sistema común de aprovechamientos bajo una gestión conjunta y que falta también una legislación que promueva eficazmente esa gestión conjunta, favorezca el ahorro de agua y la lucha contra la contaminación, y falta,

²⁴ Ley de Aguas de 1879.

finalmente, una autoridad única del agua para poder superar las reticencias entre las diversas administraciones existentes.

El capítulo VI determina que los derechos sobre el agua constituyen, naturalmente, la cuestión central a dilucidar, al igual que en la Ley de 1879, en la futura Ley. Para ello debemos hacer un profundo estudio el dominio público o privado de las aguas continentales, así como su uso y aprovechamiento, señalando de modo especial las características y ordenación legal de las aguas subterráneas y los diversos grados de intereses (social, común y particular) que concurren en la explotación de los acuíferos.

En el capítulo VII, al tratar de la gestión del agua, queda claro que su utilización tiende a ser cada vez más conjunta, múltiple y coordinada, y se inclina por la naturaleza consorcial de los entes de gestión conjunta del agua.

En el capítulo VIII se estudia lo relativo a la policía y jurisdicción del agua. En cuanto a lo primero, es muy importante que la nueva legislación recoja la policía, tanto de las aguas públicas y sus cauces como el control de las privadas. Respecto a la jurisdicción, entiende que los jurados de riego no tienen una función propiamente jurisdiccional, sino que es más bien de arbitraje; pero, como es obvio, corresponde a los jueces el último control de todas las cuestiones litigiosas que se planteen en materias de propiedad, posesión, aprovechamiento, gestión o policía del agua.

En el último capítulo se aborda la organización institucional del agua, estudiando primero la situación actual de las distintas administraciones públicas existentes, con los problemas de coordinación entre los diversos sectores que la integran. El autor, al que apoyo totalmente en estas opiniones, propugna una organización unitaria administrativa del agua, que podría ser alcanzada en España en un futuro próximo con la nueva Ley, poniendo la materia bajo la dependencia directa de la Presidencia del Gobierno.

3. CIEN AÑOS DESPUÉS: LEY DE AGUAS DE 1985

Dice el Preámbulo de la LA85 que *“El agua es un recurso natural escaso, indispensable para la vida y para el ejercicio de la inmensa mayoría de las actividades económicas; es irremplazable, no ampliable por la mera voluntad del hombre, irregular en su forma de presentarse en el tiempo y en el espacio, fácilmente vulnerable y susceptible de usos sucesivos”*.

De este mismo preámbulo matizaremos varios puntos que nos ayudarán a definir lo que será la nueva ley, que tras más de 100 años hemos estado esperando y de los que se precisa hacer mención para poder comprenderla en su extensión:

- Se mencionan por primera vez las Cuencas Hidrográficas, que iniciaron su andadura en el año 1929.
- Se define que no se debe distinguir como recurso acuífero entre las aguas superficiales y las subterráneas y que ambas deben subordinarse al interés general y puestas al servicio de la nación. Este planteamiento impone como novedad la inclusión en el dominio público de las aguas subterráneas, desapareciendo el derecho a apropiárselas que concedía la Ley de 1879 a quien las alumbrase. Esta declaración no afecta necesariamente a los derechos adquiridos sobre las aguas subterráneas, alumbradas al amparo de la legislación derogada.
- Se postula el agua como un recurso que debe estar disponible no sólo en la cantidad necesaria sino también con la calidad precisa, en función de las directrices de la planificación económica, de acuerdo con las previsiones de la ordenación territorial y en la forma que la propia dinámica social demanda y que esta disponibilidad deberá lograrse sin degradar el medio ambiente y minimizando los costes socioeconómicos, exigiendo una previa planificación hidrológica y la existencia de unas instituciones adecuadas para la eficaz administración del recurso en el nuevo Estado de las Autonomías.
- Finalmente, establecer que la Ley de aguas, de 13 de junio de 1879 no puede dar respuesta a los requerimientos que suscitan la nueva organización territorial del Estado, las profundas transformaciones experimentadas por la sociedad, los

adelantos tecnológicos, la presión de la demanda y la creciente conciencia ecológica y de mejora de la calidad de vida.

El 1 de enero de 1986, entró en vigor la Ley de Aguas, aprobada en las Cortes. Según esta norma, el agua deja de ser propiedad comunal para convertirse en un bien de dominio público, incluidas las aguas subterráneas. Se introduce asimismo, el principio de planificación hidrológica en la administración de los recursos hídricos; son objeto de planificación:

- la estimación de demandas y su distribución por sectores;
- la asignación y reserva de recursos en cantidad y calidad adecuadas;
- la reserva de terrenos;
- la renovación de concesiones;
- las mejoras y transformación de regadíos;
- el programa de obras hidráulicas, y
- la fijación de objetivos de calidad por cuenca, subcuencas y tramos de ríos²⁵.

La LA85, que derogó la anterior de 1879, estableció la obligatoriedad de confeccionar Planes Hidrológicos para cada una de las cuencas hidrográficas (PHC) que se debían elaborar con dos horizontes de vigencia, diez y veinte años. Pero estos planes, que tuvieron su origen en 1998, no desembocaron en el controvertido PHN hasta el año 2001²⁶. El interés de la planificación hidrológica deriva de la circunstancia de que viene a ser, en la LA85, el quicio en que se articula la aplicación de la propia Ley y la columna vertebral de la gestión de los recursos hídricos. Ya el artículo 1.3 de la Ley deja sentado que deberá someterse a la planificación hidrológica toda actuación sobre el dominio público hidráulico y el artículo 38.1, al describir los objetivos generales de la planificación del agua, tiene el acierto de resumir en un texto modélico los fines y los medios esenciales de la ordenación racional de la misma. Se recoge en este texto alguna expresión del artículo 131 CE (equilibrar y armonizar el desarrollo regional), como si se quisiera fundamentar de un modo especial la planificación hidrológica en la económico-social; sin embargo, la STC 227/1988, fundamento 20, a), ha recordado la doctrina ya

²⁵ GARCÍA MORALES, ANIZA FERNANDA - CABO DE LA VEGA, ANTONIO. Capítulo IV, *Principio de solidaridad y gestión del agua en España: hacia el derecho humano al agua*, de la obra siguiente: VIDAL BELTRÁN, JOSÉ M^a y GARCÍA HERRERA, MIGUEL ÁNGEL, *Estado Autonomico. Integración, solidaridad y diversidad*, volumen 2. Edita INAP, Madrid, 2005. Pág. 487-510.

²⁶ TAMAMES GÓMEZ, RAMÓN y AURÍN LOPERA, RAMIRO. *Gobernanza y gestión del agua: modelos público y privado*. Profit Editorial, S.L., Barcelona, 2015.

establecida en la STC 29/1986, de 20 febrero²⁷, y deducido que, de acuerdo con ella, «no cabe aceptar que la planificación sectorial hidrológica regulada en la Ley de Aguas vulnere el artículo 131 CE, puesto que no le es aplicable lo dispuesto en dicho precepto»²⁸. Concebida de esta forma la planificación hidrológica y sustentada por los principios de colaboración y coordinación de las Administraciones Estatal y Autonómica, aparece como un instrumento de capital importancia para la ordenación de la actividad económica general que se configura, sin embargo, con suficiente autonomía respecto de ésta. Por otra parte, esta posibilidad y necesidad de la planificación hidrológica han de ser puestas de relieve, ya que toda la gestión del agua ha sido concebida por la LA85 como una actividad vinculada a los planes hidráulicos, de tal modo que el éxito en la aplicación de la Ley depende de la planificación hidrológica.

Está claro el cambio de política sobre el agua que se obró con la redacción de esta primera Ley postconstitucional tan necesaria tras más de 119 años, pues debemos recordar que la Ley de 1879 es una reproducción de la del 1866. A pesar de ello, ha quedado reflejado una clara falta de formalidad jurídica a la hora de defender dos principios tan extendidos en nuestro derecho positivo como los son los principios de Sostenibilidad y Solidaridad²⁹ (Territorial); empleados lamentablemente por las diferentes Administraciones irresponsables que echan por tierra los avances legales conseguidos hasta este momento y malinterpretan ambos principios jurídicos pensando solamente en sus intereses políticos y eleccionables; jamás en la propia sostenibilidad del medio acuoso y la solidaridad que deben prestarse las CCAA, sobre todo en los casos del paso del agua por territorios intercomunitarios, primando los intereses particulares, que sitúan la gestión del agua en una posición casi opuesta a la deseada y anunciada por anteriores legisladores³⁰.

²⁷ La doctrina de esta sentencia considera que el artículo 131 de la CE se refiere a una planificación conjunta, de carácter global, de la actividad económica, por lo que resulta claro que la observancia de tal precepto no es obligada constitucionalmente en una planificación de ámbito más reducido, por importante que pueda ser; supuso un cambio de criterio del TC respecto de la establecida en la sentencia 76/1983, de 5 agosto, sobre la LOAPA, en la que mantuvo que el artículo 131 de la CE no sólo se refería a la planificación global, sino que, mediante Ley del Estado, permitía llevar a cabo la planificación de «sectores económicos concretos».

²⁸ PÉREZ PÉREZ, EMILIO. Comentarios sobre el artículo 38 de la LA85, aparecido en la siguiente obra: DÍEZ ALABART, SILVIA – ALBADALEJO, MANUEL (Directores). *Comentarios del Código Civil*. - Tomo V, Vol 3º: Artículos 407 a 427 del Código Civil y Ley de Aguas (2ª edición). Editorial Edersa (Madrid), 1991.

²⁹ Por lo expuesto en los artículos 2 y 138 CE.

³⁰ AGUDO GONZÁLEZ, JORGE (Coordinador) y otros. *El Derecho de Aguas en clave europea*. Editorial La Ley, Madrid. 1ª Edición 2010. Pág. 17-20.

3.1. Las competencias sobre el agua en las reformas estatutarias³¹

En el contexto de las últimas reformas estatutarias emprendidas en nuestro país mucho se ha hablado y escrito³² de la relación entre la gestión del agua y la ordenación del territorio. Esta última fue percibida por algunas CCAA como la oportunidad para reforzar las competencias en materia de gestión de aguas. Específicamente, el proceso de delimitación de las Demarcaciones Hidrográficas (en adelante DH), ha sido instrumentalizado por algunas CCAA para esta finalidad, tanto en detrimento de otras CCAA vecinas, como del mismo Estado, que con mayor o menor anuencia, dependiendo de los casos, ha consentido la paulatina merma de sus competencias en materia de aguas.

España ha caído en varias contradicciones a la hora aplicar el concepto de DH, de modo que en el "mapa del agua español" se ha puesto en evidencia la problemática interna en torno a la división de competencias entre Estado y CCAA. O sea, las "novedades administrativas" de la LA85 son aprovechadas para ceder a las pretensiones de algunas CCAA, en detrimento de otras y, sobre todo, en detrimento de la coherencia de un modelo de gestión del agua que, lejos de ser uniforme, varía conforme los resultados de la negociación entre los actores implicados: Administración General del Estado y Administración Autonómica.

Dice el artº 149.1.22ª CE que se le atribuye en exclusiva al Estado la competencia sobre legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por varias CCAA. Sin embargo, antes de las reformas estatutarias de las CCAA constituidas al amparo del artículo 143 CE, hay que señalar que el artículo 148.1.10ª CE se refiere a proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma.

³¹ SÁNCHEZ CAMACHO, RAFAEL. *Las competencias sobre el agua en las reformas estatutarias*. Artículo aparecido en el diario El Mundo. Especial de Febrero del 2007. Madrid. Pág. 58-78.

³² Ver, por ejemplo, MELLADO RUIZ, LORENZO. *Aguas y ordenación del territorio en el contexto de la reforma estatutaria*, Editorial Comares, Granada, 2010; ÁLVAREZ CARREÑO, S. "Consideraciones sobre la creciente interconexión de los ordenamientos jurídicos del suelo y del agua", en VV.AA., *El Derecho Urbanístico del siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*, Reus, Madrid, 2008; AGUDO GONZÁLEZ, J. *Agua y urbanismo*, Iustel, Madrid, 2007.

El contraste entre ambos artículos demuestra que en ambos se utilizan diferentes criterios. Esta falta de sintonía fue constatada desde sus inicios por la jurisprudencia constitucional, cuya interpretación sobre el significado de las previsiones constitucionales sobre el agua es fundamental. Para ello, volveremos a citar la STC 227/1988 de 29 de noviembre, que al resolver sobre los recursos de inconstitucionalidad de la LA85, advierte sobre el difícil límite de las competencias estatales y de las CCAA, sobre los criterios establecidos en los artículos 148.1.10^a y 149.1.20^a CE, considerándose preciso el análisis de los Estatutos de Autonomía (en adelante EEAA) para averiguar hasta donde llegan las competencias autonómicas, lo que está justificado, porque utilizan términos y conceptos diferentes en algunos EEAA³³. Determina esta misma Sentencia la probabilidad de que algunas CCAA se hayan llevado a engaño en la reforma de sus EEAA, como expresa en su Fundamento Jurídico n° 13 (en adelante FJ), ya que tratándose de CCAA constituidas por el procedimiento previsto en el artículo 151 o en la Disposición Transitoria 2^a CE, el límite de las competencias asumibles en materia de aguas viene definido en el propio artículo 149.1.22^a, que reserva en exclusiva al Estado, siendo preciso determinar, dentro de este límite, cuales han asumido efectivamente y cuáles no³⁴.

Sigue la STC 227/1988, constatando muy acertadamente, que la LA85 utiliza legítimamente el concepto de las CH como unidad indivisible de gestión de los recursos hídricos, estimando que responden al criterio de delimitación territorial acorde con el artículo 149.1.22^a CE. La utilización de las CH no admite reproche constitucional, ya que permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios³⁵.

³³ En unos se hablaba de recursos y en otros de aprovechamientos; motivo por el cual se originaron muchos desacuerdos y malas interpretaciones.

³⁴ MELLADO RUIZ, LORENZO. *Aguas y ordenación del territorio en el contexto de la reforma estatutaria*, Editorial Comares, Granada, 2010. Pág. 159-165.

³⁵ FJ n° 15. En esta misma línea cabe destacar la STC 161/1996, de 17 de Octubre, en su FJ n° 14. También citada por Lorenzo Mellado Ruiz en su libro “*Aguas y ordenación del territorio en el contexto de la reforma estatutaria*”.

Tras la aprobación de la LA85 y con la interpretación dada por la STC 227/1988, por "*...aguas que discurren por más de una Comunidad*" se entiende que estas corresponden a las denominadas «cuencas intercomunitarias» que ocupan el territorio de dos o más CCAA y que están gestionadas por organismos de la Administración Periférica del Estado (Confederaciones Hidrográficas). En sentido contrario, se asumió que todas las cuencas incluidas en el territorio de una única comunidad eran «cuencas intracomunitarias» cuyas competencias de gestión correspondían a las CCAA que las reclamaban a través de los respectivos estatutos de autonomía.

La división constitucional de competencias en materia de aguas, unida a la exigencia normativa de delimitar las DH, ha originado una problemática que se puede sintetizar en tres tipologías o variantes de un mismo problema:

- Primera: la inclusión en una DH gestionada por una Confederación de cuencas intracomunitarias, sin previa negociación con las correspondientes CCAA, pero sin que éstas hubiesen reivindicado el traspaso de las funciones para la gestión de las mismas.
- Segunda: Demarcaciones Hidrográficas que deberán estar integradas por cuencas intercomunitarias de gran dimensión, pero cuyo territorio está situado en un porcentaje superior a 90% en una sola CCAA, por lo que éstas reclaman el traspaso de funciones para la gestión de las mismas.
- Tercera: DH entre las cuales, fue dividida una cuenca o de cuencas cuyas aguas continentales pertenecían a una DH y las aguas de transición y costeras a otra.

Este es el núcleo central de la cuestión, pues en teoría, el legislador estatal tendría que haber redactado la LA85 teniendo en cuenta una descentralización que afectase a las cuencas intercomunitarias, siempre que se respetaran los principios constitucionales que se tratan de salvaguardar con el principio de gestión indivisible de los recursos correspondientes a una misma cuenca. El problema es que no se ha comprendido que cualquier solución descentralizadora pasaba por una modificación de la legislación estatal, partiendo del hecho de que se hubiera legislado la LA85, o modificado, asumiendo un criterio que respetara sin lugar a dudas semánticas y de interpretación jurídica el artículo 149.1.22ª CE. Otro de los términos a tener en cuenta

es que se hubiera podido acudir a la transferencia o delegación de las competencias en esta materia por vía del artículo 150.2 CE.

Queda claro que con las reformas estatutarias no se ha comprendido en absoluto la verdadera interpretación del artículo 149.1.22ª CE y de la STC 227/1988, ya que no es un problema del sujeto legitimado para realizar la interpretación ni de la norma jurídica ni de la Sentencia. Cuando desde un Estatuto se pretenden blindar los caudales y evitar que los recursos hídricos de cuencas con excedencia hídrica puedan ser trasvasados a otras CCAA se ha olvidado lo fundamental; pues cualquier interpretación del artículo citado y de la STC y cualquier entendimiento del criterio territorial que en él se adopte, tiene unos límites infranqueables:

- El deber de los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
- Respeto a los principios de unidad, autonomía y solidaridad que se establecen en el artículo 2 CE.

Todo ello de manera que ninguna de las CCAA padezca la privación de estos derechos y de forma que sus EEAA no puedan disponer de forma arbitraria de los recursos hídricos y que quede en manos del Estado, como garante último de tales principios, la competencia del medio, dados los intereses supracomunitarios que han de quedar intactos para que decida sobre ellos el verdadero titular de la competencia en cuestión.

3.2. El Libro Blanco del Agua. Visión estatal de la Ley de 1985³⁶

El Libro Blanco nos recuerda una vez más, que el agua constituye un elemento esencial para la vida y para las actividades económicas. Esta frase tópica, insistentemente repetida, se formuló en 1968 en la Carta del Agua del Consejo de Europa y encierra una verdad meridiana. Nadie duda, ante el panorama que se

³⁶ MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, Secretaría de Estado de Aguas y Costas, Dirección General de obras hidráulicas y calidad de las Aguas. *Libro Blanco del Agua en España*. Edita: Centro de Publicaciones Secretaría General Técnica, Madrid, 2000.

vislumbra en el mundo y, específicamente, en las sociedades modernas y desarrolladas, que las cuestiones relacionadas con la disponibilidad de agua, su acceso, preservación y protección, constituyen uno de los principales desafíos de la humanidad para los años venideros, y una de sus más graves fuentes latentes de conflictos regionales e internacionales.

No se trata, desde luego, de una cuestión nueva, que requiera de atención por vez primera. Antes bien, la reflexión sobre los problemas y los valores del agua se inscribe en una vieja tradición que, al menos desde finales del XIX, ha sido incluso formulada explícitamente, como objeto relevante de atención intelectual, considerándola un fundamental problema nacional³⁷. Un modelo persistente durante más de un siglo y que, enraizado en las ideas regeneracionistas del XIX (a su vez heredadas de experiencias seculares previas, y a las que intentó superar), sobrevivió a mutaciones sociales y a regímenes políticos, y se convirtió en buena medida en un elemento impulsor de primer orden de la economía y modernización de España. El desarrollo de las grandes obras hidráulicas para el fomento de las transformaciones en regadío y de la producción hidroeléctrica ha tenido históricamente efectos multiplicadores sobre el empleo, el asentamiento de las poblaciones, el desarrollo de las industrias, la producción de alimentos, la autosuficiencia. Objetivos todos deseables e indiscutidos, y a los que los gobiernos, las empresas, los agricultores y la organización administrativa se adecuaron y prestaron a impulsar sin reticencia alguna, de forma decidida.

La propia LA85, que recoge numerosas ideas y trabajos previos de una reflexión ininterrumpida desde los años 60, sin perjuicio de los frutos reales que haya cosechado en su aplicación, no es sino el intento de proporcionar una respuesta jurídica solvente al nuevo modelo técnico y social en torno a las aguas y a las nuevas exigencias de los tiempos, pero es evidente que dista aún un largo trecho para alcanzar los ambiciosos objetivos que la inspiraron, y es más que dudoso que la mera disposición legal sea o pueda ser un instrumento suficiente para su consecución.

Pero ha sido la actual configuración del mapa institucional español consistente en el Estado de las Autonomías lo que ha marcado todos los problemas actuales para legislar una normativa general, efectiva y eficiente del agua en España. Dado que esta

³⁷ Desde su primera legislación en el año 1866 y con la aparición de la primera Ley de Aguas de 1879.

organización ha planteado algunos nuevos problemas jurídicos en cuanto a las competencias en materia de aguas. Pero además de estos problemas específicos jurídicos, se ha planteado también, y acaso con mayor importancia pues es la que los propicia, una importante cuestión de fondo sobre los límites de la soberanía, la territorialidad, la organización administrativa, etc.; cuestiones decisivas desde el punto de vista de la política y la autoridad hidráulica. Esto ha llevado al desarrollo legislativo y la adaptación, interpretación, y progresiva depuración del cuerpo legal, a la luz de la CE, que ha configurado una compleja realidad en la que tanto el Gobierno central como el de las 17 CCAA y 2 Ciudades Autónomas disponen de importantes poderes y asumen responsabilidades compartidas y concurrentes en materias ambientales y de gestión de recursos, asuntos sobre los que también incide la competencia municipal.

El artículo 149.1.22ª CE reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, en tanto que, de acuerdo con lo previsto por el artículo 148.1.10ª CE, las CCAA pueden asumir competencias sobre los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales. Así, de la propia CE parte un tratamiento diferente de la competencia estatal y autonómica, pues en tanto el criterio de asunción de la competencia autonómica relativa a los aprovechamientos, canales y regadíos es el del interés (artículo 148.1.10ª CE), la competencia estatal se rige por el criterio territorial (cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma). En el marco de estos preceptos constitucionales, los EEAA han recogido la competencia en materia de aguas del siguiente modo:

- **APROVECHAMIENTOS HIDRÁULICOS, CANALES Y REGADÍOS:** Las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 CE asumieron en sus EEAA la competencia exclusiva en materia de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Autónoma. Las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE, limitadas originalmente por el artículo 148.1.10ª CE, asumieron la competencia en materia de proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, si bien todos los EEAA añadieron una cláusula de

territorialidad: cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Autónoma.

- **AGUAS MINERALES, TERMALES Y SUBTERRÁNEAS:** Actualmente, todas las CCAA tienen competencia exclusiva sobre las aguas minerales y termales.

Pero con las modificaciones de los EEAA de las CCAA que lo solicitaron, se ocasionó un complejo entramado competencial que ha sido clarificado a través de la STC 227/88, que contiene, entre otras, determinaciones fundamentales para delimitar las competencias estatales y autonómicas en materia de aguas: *“Solamente el Estado puede, por ley, demanializar las aguas continentales, como categoría de bienes naturales”*. En el FJ 14 de la STC 227/88, el TC se pronuncia sobre la relación entre la titularidad del dominio público y la competencia en materia de aguas del artículo 149.1.22 CE: *“no se infiere expresamente que el legislador pueda incluir en el dominio público del Estado únicamente las aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma, y tampoco se establece en ese precepto y en ningún otro de la CE y de los EEAA que a las CCAA corresponda la potestad de demanializar o, en su caso, de ser titulares de las aguas continentales que discurran íntegramente por su territorio... corresponde al legislador estatal en exclusiva la potestad para excluir genéricamente del tráfico jurídico privado las aguas continentales, consideradas como un género de bienes naturales o un recurso natural unitario, y para integrarlas en el dominio público del Estado”*.

Muy importante referirse en esta misma Sentencia al criterio de delimitación de competencias utilizado por la LA85, basado en el concepto de cuenca expuesto en su FJ 15: *“El criterio de la CH como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios... Es claro también que las aguas de una misma cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea... Para delimitar las competencias exclusivas del Estado, la norma constitucional permite referirse al conjunto integrado de las aguas de cada cuenca que, a través de corrientes principales y subalternas, trasvasan los confines del territorio de una Comunidad autónoma”*.

Cabe expresar aquí una síntesis de todos los títulos de la derogada LA85 que se hacen en el Libro Blanco del Agua. Así, y en el Título preliminar, se recoge principalmente el objeto de la ley como la regulación del dominio público hidráulico, del uso del agua y del ejercicio de las competencias atribuidas al Estado en las materias relacionadas con dicho dominio en el marco de las competencias delimitadas en el artículo 149 CE (artículo 1.1). También se resuelve el problema de la demanialidad de las aguas superficiales y subterráneas al declararse que las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico (artículo 1.2).

En el Título I de la Ley se definen los elementos integrantes del dominio público del Estado, en el que aparecen incluidas las aguas subterráneas. En el ordenamiento jurídico anterior³⁸ podían coexistir aguas privadas (fundamentalmente aguas subterráneas) y aguas públicas. A partir de la entrada de la LA85 todas las aguas son consideradas como públicas, con las excepciones hechas en las Disposiciones Transitorias, orientadas a la preservación de los derechos y situaciones jurídicas anteriores a la entrada en vigor de la Ley.

El Título II, al hablar de los principios generales que deben regir la Administración pública del agua, establece las funciones que corresponden al Estado: la planificación hidrológica en todo caso, así como la realización de los planes de infraestructuras hidráulicas que forman parte de aquella (artículo 3 y 15.a); la adopción de las medidas precisas para el cumplimiento de los acuerdos y convenios internacionales en materia de agua (artículo 15.b); el otorgamiento de concesiones en cuencas intercomunitarias (artículo 15.c); la tutela del dominio público hidráulico (artículo 15.d) y, por último, el otorgamiento de autorizaciones en las mismas cuencas, sin perjuicio de que su tramitación puede ser encomendada a las CCAA (artículo 15.d). El ejercicio de estas funciones se somete a los siguientes principios (artículo 13): unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia, y participación de los usuarios; respeto de la unidad de CH, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico; compatibilidad de la

³⁸ Ley de Aguas de 1879

gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente, y la restauración de la naturaleza. La Ley regula sólo las competencias del Estado, y dispone que en las CH que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma se constituyan Organismos de cuenca con las funciones y cometidos que se regulan en esta Ley (art. 19). Estos Organismos se denominan CH y son entidades de derecho público con personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado, adscritas a efectos administrativos al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo³⁹ y con plena autonomía funcional (artículo 20.1). Reconociendo la unidad del ciclo hidrológico, se atribuye al Estado la titularidad de las aguas superficiales y de las subterráneas renovables. El Estado tiene encomendada la planificación de este recurso, pero estas funciones se descentralizan en las Confederaciones. Se definen en este Título dos elementos importantes de la nueva organización de la Administración Pública del agua: las CH mencionadas anteriormente y el CNA.

El Título III trata sobre la planificación hidrológica y que constituye una de las novedades más importantes introducidas por la LA85, pendiente aún de ser plenamente desarrollada y llevada a la práctica.

El Título IV recoge la utilización del dominio público hidráulico, y en especial en su capítulo II, los usos comunes y privativos, donde se recogen los derechos al uso común de las aguas superficiales sin alterar la calidad y caudal de las aguas (artículo 48.1 y 2), y se regulan los usos privativos del recurso. Un sustrato fundamental para el diseño de la política del agua es, sin lugar a dudas, este régimen jurídico de los usos privativos, y muy especialmente de las concesiones. Según el artículo 57.1, y siempre que su uso no esté incluido en el artículo 52 (aguas pluviales de su predio o subterráneas hasta 7.000 m³/año), todo uso privativo del agua requiere concesión administrativa, suprimiéndose la prescripción (admitida por la legislación anterior como posible forma de adquisición de este derecho).

En el Título V se acentúa la preocupación en esta Ley por la calidad de las aguas, recogiendo gran parte de la dispersa normativa que sobre la misma existía, y que no formaba parte de la Ley de 1879. Se regula especialmente el régimen de vertidos y se sientan las bases para la reutilización de las aguas depuradas.

³⁹ En el momento en el que se elaboró dicho documento.

En el Título VI se regula el régimen económico-financiero del dominio público hidráulico. Esta regulación, prácticamente tomada de disposiciones anteriores, mantiene la gratuidad básica del agua, y establece que la recaudación de cánones, tarifas de riegos y, en su caso, las tasas correspondientes, debe ser llevada a cabo por las nuevas Confederaciones, incorporando dicha recaudación a su presupuesto como los cánones de vertido y de ocupación del Dominio Público Hidráulico.

En el Título VII se regula el régimen de infracciones y sanciones así como la competencia de los Tribunales en dicha materia, recogiendo básicamente cuanto ya estaba establecido anteriormente.

Por último, cabe señalar que en las disposiciones transitorias y adicionales se procura dar soluciones a los problemas que el cambio de normativa lleva consigo, especialmente al complejo y discutido asunto del régimen de las aguas que eran de titularidad privada a la entrada en vigor de la Ley.

Un importante problema que planteaba la LA85 era la situación jurídica de los particulares frente a la Administración por la existencia de PH o de aprovechamientos de aguas. Pero considerando el principio básico en el régimen de dominio público de que los particulares no tienen un derecho subjetivo al aprovechamiento privativo de estos bienes, podemos decir sin temor a equivocarnos que los PH, por su carácter parcial de instrucciones internas de la Administración respecto a los particulares, tienen un valor informativo de la política de la Administración, que en el plano jurídico se concreta limitando la discrecionalidad administrativa en el otorgamiento de concesiones. Ello no implica, desde luego, un reconocimiento por los Planes de derechos subjetivos, tal y como expresamente se recogía en el artículo 38.3 de la Ley: *“Los Planes Hidrológicos... no crearán por sí solos derechos en favor de particulares o entidades”*. Sin embargo, también hay que señalar lo que la doctrina denomina *vinculación negativa del plan*, es decir, que la Administración no está obligada a conceder aprovechamientos porque los particulares no disponen de un derecho exigible, pero, al mismo tiempo, la Administración no puede otorgar concesiones que contradigan lo dispuesto en el plan.

En lo relacionado con las obras hidráulicas debemos referirnos directamente con una parte del dominio público, la que regula la LA85, de tal forma que las legislaciones de Obras Públicas y la de Aguas, han seguido una trayectoria paralela con la elaboración de sus respectivas normativas. Ambas legislaciones tienen que actuar conjuntamente y las modificaciones de una de ellas obligan a variar los supuestos y procedimientos de uno o de los dos ordenamientos.

De entre los múltiples aspectos que cabría apuntar sobre la vigilancia y el control del dominio público debemos centrar la atención en tres cuestiones básicas: la policía de aguas, la cooperación, y el planeamiento urbanístico. Debe recordarse que la labor de vigilancia y control del dominio público corresponde en primera instancia, muy señaladamente, a la Administración hidráulica, pero con unas ciertas especificidades funcionales. Piénsese, simplemente, que no puede conocerse la realidad de los aprovechamientos sin un estrecho contacto con los medios rurales, donde éstos se sitúan, y un completo conocimiento de los parajes, los usos y costumbres, las infraestructuras hidráulicas, y los propios usuarios, y ese conocimiento estrecho solo puede proceder, en primera instancia, de una guardería suficiente, bien dotada y motivada en su cometido. Resultará necesario abordar decididamente la potenciación de estos servicios, y de importancia esencial para una correcta gestión del agua.

Finalmente, la estrecha coordinación con el planeamiento urbanístico es, además de una exigencia legal, una verdadera necesidad. Las relaciones de este planeamiento con el dominio público hidráulico no se ciñen solo a la reserva y exceptuación de los terrenos de este dominio, sino que debe extenderse a los condicionantes de actividades o instalaciones dentro de los perímetros de protección de las aguas subterráneas.

Tras la LA85, el único instrumento hábil para establecer reservas es el PH, y solo la Ley puede sustituirle. Este PH habilitador puede ser tanto el de cuenca como el nacional, correspondiendo al primero la fijación de los volúmenes que se han de reservar para usos y demandas futuros, y al segundo la fijación de volúmenes con destino a transferencias intercuenas. La obligación jurídica del establecimiento de reservas en los PH ha de ponerse en conexión con su finalidad, puesto que ningún sentido tiene establecer tales reservas cuando no existan razones objetivas que las hagan

necesarias. Motivación, finalidad y temporalidad son pues requisitos básicos para la correcta formulación de las reservas.

La legislación actual de aguas ha introducido un mayor rigor en la elaboración de la Planificación, cubriendo los silencios que en esta materia adolecía la Ley de Obras Públicas y la LA85. En este sentido el contenido de sus Planes, expresados en el artículo 40, así como las instrucciones, recomendaciones técnicas, las reservas de aguas y terrenos, la coordinación de las diferentes Planificaciones de cuencas en PHN, las transferencias de recursos, entre otros, constituyen en sí mismas una regulación positiva eficaz para lograr que las obras que se incorporen al Plan de Obras Públicas mediante Ley, estén debidamente justificadas.

4. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS

El PHN es un instrumento de ordenación y reequilibrio hídrico orientado al uso sostenible del agua y la recuperación medioambiental del dominio público y entorno afectado. No pretende el fomento del uso del agua ni el aumento de la oferta y demanda hídricas, sino que se debe orientar a corregir los problemas de dotación existentes tanto para el abastecimiento a la población como para diversas actividades económicas, singularmente el regadío, y a eliminar el problema de degradación del dominio público hidráulico y sobreexplotación de acuíferos.

4.1. Los inicios de la planificación hidrológica

El proceso de aprobación del PHN, que empezó en 1995 con la LA85, ya venía de una larga tradición normativa iniciada por los Planes de Cuenca de 1929 y que se crearon como unidad básica para la administración del agua; siendo de vital importancia en la normativa actual de aguas de la UE y todas sus Directivas y Recomendaciones al respecto, incluyendo el Medio Ambiente.

Haciendo un poco de historia de sus inicios, podríamos destacar que en el año 1998 se empezó a hablar de los PHC. En 1999 la LA85 sufre una reforma. En el año 2000 aparece el primer borrador del PHN, el cual va al pleno del Consejo Nacional del Agua (en adelante CNA). Durante el 2000 y parte del 2001, se suceden las reuniones dentro de este Consejo. También se crea una comisión especial de Administraciones Públicas y hay reuniones bilaterales entre las CCAA. Después de ser aprobado por el CNA, pasó a las Cortes Generales y por último al Consejo de Ministros, donde se aprobó el 9 de febrero de 2001.

El PHN, aprobado en 2001, preveía el trasvase de agua procedente del río Ebro al litoral mediterráneo. Este Plan encontró una gran oposición popular, especialmente de las regiones catalana y aragonesa. Y fue la principal causa en la cual se apoyó el Gobierno, para derogar el PHN 2001 e impulsar la modificación del PHN 2005, que apuesta por el PLAN AGUA (abreviatura del Programa A.G.U.A. - Actuaciones para la

Gestión y Utilización del Agua) y las desaladoras. Los detractores del trasvase del Ebro afirmaban:

- que no existían caudales en el Ebro ni para trasvasar ni para la propia subsistencia de los ecosistemas del Ebro,
- que el Ebro presentaba una extrema irregularidad hidrológica que impediría disponer de caudales en muchos de los años,
- en el alto consumo energético del trasvase (que contemplaba 10 estaciones de bombeo),
- en la incongruencia de no tener infraestructuras en el valle del Ebro para aprovechar el agua in situ,
- en los efectos del cambio climático sobre los caudales del Ebro,
- en la no consideración de medidas de control, ahorro, eficiencia y reutilización en Levante,
- en la falta de un control previo sobre el urbanismo y los cultivos ilegales y las incoherencias del propio trasvase:
 - que no aclaraba ni precio del agua,
 - ni los consumos energéticos,
 - ni el coste de construir nuevos reservorios,
 - ni qué pasaría los años hidrológicamente secos en el Ebro,
 - ni si los años que no se pudiese trasvasar agua los receptores del trasvase deberían de seguir pagando la infraestructura tal y como establece la legislación europea,
 - ni los costes de la obra (que pasaron de 3.700 a 4.300 millones antes de comenzar).

Todos ellos, factores que propiciaron que la UE se opusiese tanto al proyecto como a su financiación, además tampoco se tenían en cuenta:

- los problemas de contaminación, salinidad e invasión de especies foráneas en el Bajo Ebro,
- los problemas de salinización, hundimiento y regresión del Delta del Ebro,
- los efectos económicos que la legislación y la política de aguas en España provocaría en la pesca el descenso de la llegada de nutrientes y limos al Mediterráneo,

- el aumento de la salinidad marítima,
- el aumento de la temperatura del Mediterráneo que repercute en más frecuentes y virulentas Gotas Frías en Levante o la misma merma en la llegada de sedimentos a las playas de Levante.

Por otra parte argumentaban la total disponibilidad del agua desalada de la máxima calidad, sin afecciones medioambientales, ni sociales y que en Alicante, Murcia y Almería se obtendría a precios más baratos que los del agua trasvasada.

En consecuencia, se aprobó la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se derogaba parcialmente el PHN 2001, renunciándose a la construcción del trasvase del Ebro e introduciéndose una serie de cambios en la Ley de Aguas que pretendía permitir desarrollar una política más acorde con las exigencias medioambientales marcadas por la Directiva Marco del Agua (en adelante DMA), Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre. Así, se introdujo:

- la exigencia de que antes de la aprobación de un plan urbanístico se comprobara la disponibilidad de los recursos hídricos,
- la obligatoriedad de la realización de estudios de viabilidad y de coste-beneficio para que una obra fuera declarada de interés general,
- la exigencia de mediciones precisas de los consumos de agua.

En todo caso, se reconocía la necesidad de aportar nuevos recursos hídricos al Mediterráneo español, lo que se hacía mediante una serie de actuaciones que suministraban unos recursos con un volumen semejante al previsto en el derogado trasvase del Ebro. Con estas premisas, se inició el proceso de definición de los nuevos PHN y un extenso programa de inversiones. Se incluyeron en estas actuaciones:

- Actuaciones de incremento de la disponibilidad de recursos hídricos. (Ej.: Desaladoras)
- Actuaciones de mejora de la gestión de recursos hídricos (Ej.: Modernización de regadíos, reutilización)
- Actuaciones de mejora de la calidad del agua, prevención de inundaciones y restauración ambiental (Ej.: Potabilizadoras, encauzamientos)

Aunque las primeras actuaciones se desarrollan en las cuencas mediterráneas, el ámbito del programa es toda la geografía española.

El PHN 2005, de hecho, hacía suyas prácticamente todas las actuaciones que había definido el PHN 2001, con la excepción de las correspondientes al trasvase del Ebro, y añadía dos nuevos listados de obras que se incluyeron en el entonces denominado programa PLAN AGUA:

- “Nuevas actuaciones de interés general” que incluía principalmente estaciones depuradoras de aguas residuales, estaciones de tratamiento de aguas y un reforzado Plan Integral del Delta del Ebro y
- “Actuaciones prioritarias y urgentes en las cuencas mediterráneas” que contemplaba fundamentalmente nuevas plantas desaladoras.

4.2. La planificación hidrológica en la actualidad

En 2007, las competencias en materia de agua del río Guadalquivir se traspasaron a la Junta de Andalucía. Su reclamación se producía en razón a que más del 90% de la superficie de la cuenca pertenece a esta Comunidad. Con parecidos argumentos, Castilla y León reclamó competencias exclusivas en el río Duero. En 2011, sendas sentencias del Tribunal Constitucional⁴⁰ anularon las previsiones que sobre la materia contemplaban los estatutos de ambas CCAA.

Tras estas sentencias, el RDL 12/2011, de 26 de agosto, añadió al TRLA una disposición adicional que habilitaba a ciertas CCAA el ejercicio de las facultades de policía en las cuencas intercomunitarias. Actualmente derogada por considerar el Gobierno que esta reforma legal contravenía varias sentencias del TC en relación al preceptivo principio de unidad de cuenca.

En relación también con el reparto de competencias en materia de agua, un conflicto aun sin resolver es la delimitación geográfica de la demarcación del Júcar que

⁴⁰ STC 30/2011, de 16 de marzo de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 5120-2007. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

STC 110/2011, de 22 de junio, Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Rioja contra los arts. 19, 72 y disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

incluye, en la actualidad, cuencas intracomunitarias que, en el futuro, pueden pasar a ser competencia de la Comunidad Autónoma de Valencia. Esta es una antigua reclamación de la Junta de Castilla-La Mancha que, de hecho, obtuvo en 2004 una sentencia favorable del Tribunal Supremo. Una vez transferidas estas cuencas intracomunitarias a Valencia, Castilla la Mancha obtendría una mayor presencia en los órganos de decisión de Demarcación del Júcar pues aumentaría su porcentaje de superficie en ella.

Otro de los problemas es que algunos organismos que gestionan el agua en España no alcanzan el aprobado en su nivel de transparencia. Aunque la Confederación Hidrográfica del Ebro (en adelante CHE) es la entidad más transparente en su gestión, según el informe anual que Transparencia Internacional⁴¹ realiza para medir y divulgar el nivel de transparencia informativa de los organismos que gestionan el agua en España, tanto confederaciones hidrográficas como agencias autonómicas del agua, todas ellas públicas.

Los dos partidos mayoritarios, en los últimos años, vienen propugnando un “Pacto del Agua” que tendría como resultado la propuesta de un nuevo PHN que contemplaría los acuerdos del Pacto y materializaría sus objetivos. Este nuevo PHN tendría en cuenta todas las tecnologías e infraestructuras existentes. El Plan debería contemplar la construcción de nuevas infraestructuras hidráulicas de manera que se asegure la eficiente gestión del recurso, el aumento de caudales en zonas con actual déficit hídrico y el abastecimiento a precios razonables para cada uso. Todo esto se ha quedado en “aguas de borrajas” por la inseguridad política actual y las constantes presiones de la UE para que cumplamos la normativa europea sobre aguas, otra asignatura pendiente más para adecuar nuestra normativa interna a la europea.

Fruto de estas promesas electorales e incumplimientos nació el RDL 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente que en relación con la gestión del agua, introduce una serie de medidas para conseguir un uso más adecuado del agua a través de una gestión eficaz y coordinada en la que se preserve, como principio fundamental, la unidad de gestión de cuenca. Así, con la finalidad de racionalizar la gestión y el uso del agua, y en línea con la DMA de la UE, se regulan las masas de agua subterránea y el buen estado de las mismas. De este modo, se introduce

⁴¹ Transparency International España: Índice de transparencia en la gestión del agua (INTRAG) 2011.

un régimen que permita reaccionar con rapidez ante los problemas que se detecten en los acuíferos subterráneos, así como una mayor flexibilidad para gestionar sus disponibilidades de agua en las masas que cuenten con un plan de actuación. Además, esta nueva normativa aprobada refuerza la potestad sancionadora del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en materia de aguas, con el objetivo de garantizar una correcta aplicación de la legislación.

El RDL también refuerza el principio de unidad de gestión de las cuencas hidrográficas intercomunitarias, elevado a principio constitucional por el TC. Igualmente, el nuevo texto normativo incorpora medidas que incentivan la transformación de los derechos de aprovechamiento privados de aguas a derechos concesionales, para facilitar y mejorar la gestión de episodios meteorológicos e hidrológicos desfavorables. Para que se cumplan estos objetivos, el RDL propone siete medidas:

- 1ª. Masas de aguas subterráneas en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico: Sin necesidad de consulta al Consejo del Agua, la Junta de Gobierno podrá declarar a través de un programa de actuación que una masa de agua subterránea está en riesgo de no alcanzar un buen estado cuantitativo o químico. En este mismo programa se ordenará el régimen de extracciones para lograr una explotación racional de los recursos, y se contemplarán las condiciones en las que temporalmente se puedan superar las limitaciones establecidas.
- 2ª. Régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico: Las Administraciones públicas tratarán de establecer los mecanismos por los que repercutir los costes de los servicios relacionados con la gestión del agua en los diferentes usuarios finales.
- 3ª. Infracciones y sanciones: Aumento del importe de las multas respecto de las diferentes infracciones.
- 4ª. En las cuencas hidrográficas intercomunitarias, en las que corresponde la competencia ejecutiva sobre las facultades de policía de dominio público hidráulico a las Comunidades Autónomas, han desaparecido estas competencias autonómicas.
- 5ª. Cesión de derechos en el ámbito del Plan Especial del Alto Guadiana: Los titulares de aprovechamientos de agua podrán transmitirlos de forma irreversible y en su totalidad a otros titulares de aprovechamientos.

- 6ª. Transformación de derechos privados en concesionales: Los titulares de aprovechamientos de aguas inscritos en el catálogo de aguas privadas, calificadas como tal por la Ley de 13 de junio de 1879, podrán solicitar en cualquier momento la inscripción en el Registro de Aguas de la cuenca, para lo que instarán el otorgamiento de la correspondiente concesión.
- 7ª. Necesidad de adaptar la legislación financiera española ante el inminente comienzo de las subasta de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, por ello, las empresas que prestan servicios de inversión y las entidades de crédito autorizadas a prestar servicios de inversión también podrán presentar ofertas en nombre de sus clientes en las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, que no sean instrumentos financieros.

4.3. Principio de solidaridad y gestión del agua en España: hacia el derecho humano al agua⁴²

A lo largo de este trabajo han quedado apuntados algunos de los rasgos principales que, debieran modelar el nuevo sistema de gestión de los recursos hídricos. Pero igualmente, sería necesario alcanzar el consenso sobre ciertas cuestiones éticas que resultan fundamentales y que tienen que ver, básicamente, con la condición de bien común público del agua, y la necesidad de administrarla bajo principios de igualdad, universalidad y mantenimiento de la paz.

En efecto, la cuestión relativa a la propiedad común de este recurso resulta fundamental. Sobre todo, porque tiene que ver con la necesidad de delimitar claramente aquellas áreas que son esenciales para la vida o necesarias para la justicia social y económica y que, por tanto, deben mantenerse bajo el control de los ciudadanos. Evidentemente, el acceso al agua en condiciones de igualdad constituye un aspecto central para la vida y para la justicia, y en esa medida, es esencial restablecer los derechos de propiedad común para que las pautas de uso estén dictadas por los límites naturales de renovabilidad y los límites sociales de equidad. Además, en un modelo

⁴² GARCÍA MORALES, ANIZA FERNANDA - CABO DE LA VEGA, ANTONIO. Capítulo IV, *Principio de solidaridad y gestión del agua en España: hacia el derecho humano al agua*, de la obra siguiente: VIDAL BELTRÁN, JOSÉ M^a y GARCÍA HERRERA, MIGUEL ÁNGEL, *Estado Autonómico. Integración, solidaridad y diversidad*, volumen 2. Edita INAP, Madrid, 2005. Pág. 487-510.

fundado en la declaración del agua como bien público, cabrían asimismo mecanismos que promuevan la inversión privada y un uso racional de los recursos hídricos.

Así, cualquier proyecto dirigido a la regulación y protección del agua a través de los ordenamientos nacionales y comunitarios, deberá fundarse en el reconocimiento del agua como patrimonio mundial común y vital, y en el derecho de todos los seres humanos a acceder a este recurso, individual y colectivamente. Y es que además de que una explotación de las fuentes de agua basada exclusivamente en principios de utilidad, conlleva necesariamente una distribución inequitativa, conduce igualmente a un consumo acelerado e irresponsable de las reservas.

En esencia, los principios sobre los cuales debería fundarse el nuevo modelo de gestión del agua serían la equidad, la solidaridad, la subsidiariedad, la participación, la transparencia, y la conservación del ambiente y de los recursos. Porque en todo caso, *«el nivel de regulación, democracia participativa y transparencia que permita controlar esos procesos de liberalización en curso, son la clave para garantizar la preeminencia del interés general sobre el negocio en caso de privatización, y frente a la burocratización en caso de gestión pública»*⁴³.

Así, a partir de los principios de solidaridad y sostenibilidad, tendría que establecerse una lista de precios que atendiera a la naturaleza de la necesidad y al destino del agua; es decir, precios que efectivamente reflejen la mayor o menor conexión del consumo de agua con el acceso a este recurso como derecho humano. Deberían existir tarifas diferenciadas según se trate de consumo industrial, de riego para la agricultura intensiva, de uso recreativo o de uso doméstico. Asimismo, el principio de solidaridad aplicado al aprovechamiento del agua supone que este recurso sea considerado como una herencia común de todos los ciudadanos presentes y futuros.

Por otra parte, la subsidiariedad en el manejo de los recursos hídricos, implica la descentralización del sistema y la recuperación de cierta autonomía por parte de las autoridades y comunidades locales. En efecto, en la planificación y gestión del agua es importante la participación de todos los niveles del poder estatal, pero sobre todo, es fundamental la intervención oportuna de las autoridades locales. Esta mayor autonomía

⁴³ ARROJO AGUDO, Pedro, *«Un nuevo enfoque de racionalidad económica en la gestión de aguas»*.

no debe entenderse sólo limitada a la gestión de los servicios de agua, sino que significa también la responsabilidad de obtener recursos económicos necesarios y administrarlos eficazmente. Porque en última instancia, los efectos benéficos que pudiera tener la descentralización en la autogestión local, dependen de que las transferencias de competencias vayan acompañadas de una adecuada transferencia de recursos y no se utilicen sólo como parte de una estrategia más o menos encubierta de privatización.

4.4. Órganos gestores del agua en España

4.4.1. El Consejo Nacional del Agua:

El CNA es el órgano consultivo superior en esta materia. Fue creado en la LA85 (Capítulo II), para reunir en él a representantes de las distintas administraciones y organizaciones con competencias en materia de aguas, incluyendo a representantes de usuarios.

La Presidencia del CNA corresponde al titular del Ministerio con competencias sobre agua, y forman parte de él la Administración General del Estado, las CCAA, los Entres Locales (a través de la Federación Española de Municipios y provincias), los Organismos de Cuenca, las organizaciones profesionales y económicas más representativas de ámbito estatal (como las organizaciones de regantes), así como las entidades sin fines lucrativos de ámbito estatal cuyo objetivo esté constituido por la defensa de los intereses ambientales.

Sus funciones son, básicamente, las de informar sobre las distintas cuestiones que atañen a la regulación, planificación y gestión del agua. Así, debe informar preceptivamente sobre:

- el proyecto de PHN;
- los PHC;
- los proyectos de las disposiciones de carácter general de aplicación en todo el territorio nacional relativas a la protección de las aguas y a la ordenación del DPH;

- los planes y proyectos de interés general de ordenación agraria, urbana, industrial y de aprovechamientos energéticos o de ordenación del territorio, antes de su aprobación por el Gobierno;
- las cuestiones comunes a dos o más organismos de cuenca en relación con el aprovechamiento de recursos hídricos y demás bienes del DPH;
- las cuestiones relacionadas con el DPH que pudieran serle consultadas por el Gobierno o por los órganos ejecutivos superiores de las CCAA.

No obstante, a pesar de ser preceptivo su informe para los temas mencionados, no siempre se ha tenido en cuenta esta obligación, como sucedió con la controvertida modificación de la TRLA hecha por el Real Decreto-Ley 12/2011, de 26 de agosto, que se aprobó sin contar con él. Además, podrá proponer a la Administración y organismos públicos las líneas de estudio e investigación para el desarrollo de las innovaciones técnicas en lo que se refiere a obtención, empleo, conservación, recuperación, tratamiento integral y economía del agua.

4.4.2. Las Confederaciones Hidrográficas:

Las CH son entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado, adscritas a efectos administrativos al Ministerio con competencias en materia de aguas, contando con plena autonomía funcional, de acuerdo con lo que se dispone en la Ley de Aguas (Capítulo III TRLA).

Entre sus funciones cabe destacar, la administración y control del dominio público hidráulico y la elaboración, seguimiento y revisión del PHC (artículo 23 TRLA); teniendo, además, competencias y atribuciones relativas a la concesión de ciertas autorizaciones, inspección y vigilancia (policía de aguas).

Hay una Confederación por cuenca intercomunitaria, por lo que el número total es de 9: por orden alfabético: Cantábrico, Duero, Ebro, Guadalquivir, Guadiana, Júcar, Miño-Sil, Segura y Tajo. Dichos Organismos, tienen una larga tradición en la historia hidrológica española, pues parten del Real Decreto publicado en la Gaceta del 5 de marzo de 1926, recibiendo el rango de Decreto ley el 28 de mayo del mismo año. Las primeras Confederaciones fueron las del Ebro (marzo de 1926), la del Segura (agosto

de 1926), las del Duero y del Guadalquivir (1927) y la denominada anteriormente CH del Pirineo Oriental (1929), aunque el proceso completo de creación fue dilatado en el tiempo. La CH del Júcar se creó en 1934 pero no pudo constituirse formalmente hasta 1935. Entre tanto se estaba procediendo a la ordenación en la zona norte de España, con gran complejidad administrativa y geográfica, creándose en 1961 la CH del Norte, que se dividió en 2007, manteniéndose buena parte de ella como CH del Cantábrico y dando lugar a la más joven de todas las Confederaciones, la del Miño-Sil, creada formalmente en 2008, como consecuencia de la reordenación hecha para dar cumplimiento a la DMA. Finalmente, la CH del Guadiana, constituida en 1989.

4.4.3. Organismos autonómicos de gestión de las aguas:

Algunas CCAA han creado nuevos organismos (Agencias, Institutos) para centralizar la gestión del ciclo integral del agua en sus cuencas intracomunitarias, o para coordinar las actuaciones de las cuencas existentes en su delimitación geográfico-administrativa, a excepción de Castilla y León que no gestiona el agua a través de un ente autónomo sino a directamente a través de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

5. LA LEGISLACIÓN EUROPEA SOBRE EL DERECHO DE AGUAS

Las condiciones normativas y legislativas internacionales tienden a convertirse en un elemento fundamental para la gestión y ordenación de las aguas en España, y ello con diferentes intensidades y a distintos niveles. Las consideraciones del contexto y la cooperación internacional son piezas imprescindibles en la ordenación hidráulica de nuestro país, y están llamadas cada vez más a conferir a nuestra política de aguas un carácter marcadamente supranacional. Las influencias exteriores afectan de forma general a la estructura territorial, por lo que, indirectamente, afectan a las aguas; pero además, y de forma específica, influyen decisivamente en algunas fundamentales cuestiones directamente relacionadas con los recursos hídricos. De igual modo, el objetivo global de la convergencia europea plantea importantes consideraciones también pertinentes desde nuestra perspectiva.

5.1. La política de aguas de la Unión Europea

En el ámbito europeo destacó en su momento, como documento de principios la Carta del Agua del Consejo de Europa de 1968. En ella se establecen los principios que deben guiar la acción colectiva en el plano europeo para afrontar los problemas de agua. Estos se refieren a la condición del agua como bien imprescindible para la vida, a su carácter de recurso limitado, a la importancia de la calidad del agua, etc. Merecen destacarse dos principios:

- 1º. que el agua es patrimonio común, que debe utilizarse con cuidado y sin desperdiciarse y
- 2º. que las autoridades deben establecer un plan para la adecuada administración del agua.

La acción comunitaria en materia de política de aguas se basa en lo dispuesto en el artículo 130 TUE de 1992. Este artículo forma parte del capítulo dedicado a Medio Ambiente, y en él se autoriza a que el Consejo adopte medidas que contribuyan a los siguientes objetivos:

- La conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente.

- La protección de la salud de las personas.
- La utilización prudente y racional de los recursos naturales.
- El fomento a escala internacional de medidas destinadas a hacer frente a los problemas regionales o planetarios del medio ambiente.

Para la consecución de estos objetivos el Consejo puede adoptar decisiones en materia de calidad del agua por medio de mayoría cualificada (artículo 130.S.1 TUE), mientras que en materia de gestión de recursos hídricos las decisiones deben adoptarse por unanimidad (artículo 130.S.2 TUE).

La acción comunitaria en materia de aguas se ha caracterizado tradicionalmente por un enfoque dirigido casi exclusivamente hacia la protección de la calidad de las aguas, en un principio con el objetivo de asegurar la salud de las personas y, más tarde, integrado en unos objetivos medioambientales entendidos en un sentido más amplio. Además, las medidas que se han venido adoptando en Europa tienen un cierto carácter disperso y fragmentario, debido a que se dirigían a la resolución de problemas concretos. Tras la aprobación del TUE, la Comisión pretende potenciar la política de aguas de la Unión para lo que ha elaborado en 1996 una Comunicación denominada La política de aguas de la Comunidad Europea⁴⁴.

Los principios de la política de aguas de la UE, enmarcados en el principio general de la sostenibilidad, son los siguientes:

- Elevado nivel de protección del agua respecto de la salud humana.
- Cautela o prudencia en las decisiones cuando el conocimiento científico sea insuficiente.
- Preferencia a la acción preventiva.
- Corrección del daño en la fuente.
- Imputación de los costes de las medidas de prevención a los potenciales responsables de la contaminación.
- Fomento de las políticas de integración. Este principio afecta sobre todo a los responsables de las políticas nacionales y locales, principales gestores de las diferentes políticas relacionadas con el agua.

⁴⁴ Esta Comunicación fue el antecedente de la DMA.

- Óptima utilización de los datos científicos y técnicos disponibles.
- Respeto a la diversidad de las condiciones ambientales en las regiones de la UE.
- Utilización de los métodos de evaluación costes/beneficios para la toma de decisiones.
- Vinculación al objetivo más amplio de conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible.
- Cooperación internacional.

A ellos podría añadirse el principio general de subsidiaridad, lo que significa no sólo que la UE actuará únicamente dentro de los límites de competencia que le atribuye el Tratado, sino que deberá justificar convenientemente su intervención, cuando efectivamente considere que ésta es necesaria.

5.2. La Directiva Marco de Aguas de la Unión Europea

La DMA surgió como respuesta a la petición formulada en junio de 1995 por el Consejo y la Comisión de Medio Ambiente del Parlamento Europeo, de revisar la política del agua de la Comunidad. En febrero de 1996, como se ha comentado anteriormente, la Comisión realizó una comunicación relativa a las políticas de agua basándose en los principios de la política ambiental del Tratado así como en el V Programa de Acción de la Comunidad hacia un desarrollo sostenible. Las consultas que se realizaron ante el Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, los usuarios y demás partes interesadas, reflejaron el interés y apoyo a la iniciativa presentada.

Con el espíritu básico de propiciar un uso sostenido y racional del recurso, los principios en los que se inspira la DMA son doce, de los cuales resaltamos a continuación los más novedosos, y que pueden suponer algunos cambios en los actuales enfoques de las políticas de aguas:

1. Alto nivel de protección. Se aboga por la protección de la salud humana en su máxima extensión, de los recursos hídricos y de los ecosistemas naturales. Sólo aspirando a lo máximo, se puede conseguir lo aceptable.
2. La reparación del daño en el origen. Es consecuencia del principio de protección, pero se aplica cuando el daño ya ha sido producido; debe

identificarse la fuente causante y actuar sobre ella como primera medida para solucionar un problema medioambiental.

3. El que contamina paga. Se establece que los costos de las medidas de prevención a tener en cuenta deben ser sufragados por el contaminador potencial.
4. El principio de integración. Las políticas del agua, a nivel local y nacional, deben hacerse de manera integrada y coherente con las estructuras establecidas. Las actividades como la planificación del uso del suelo y la gestión de los recursos hídricos deberán integrar todos los objetivos de las distintas políticas.
5. El análisis coste-beneficio de las acciones a llevar a cabo. Resulta razonable considerar los beneficios a obtener en relación a los costes de las inversiones a llevar a cabo en las políticas medioambientales. Para ello, se deberán tener en cuenta los siguientes medios de política instrumental:
 - Los estándares de calidad establecidos en la propia norma.
 - Las mejoras técnicas disponibles.
 - Internalizar los costos de la contaminación a través de precios e incentivos de mercado y fiscalidad ambiental tales como tarifas de consumo, cánones, incentivos fiscales, etc.

El objetivo general de la DMA es el de establecer un marco para la protección de las aguas superficiales y subterráneas, los estuarios y las aguas costeras de la Comunidad, a través de una serie de objetivos o elementos principales. Estos son:

- El suministro de agua potable.
- El suministro de agua para otras necesidades económicas.
- La protección del medio ambiente.
- La contribución a la disminución de los efectos adversos de inundaciones y sequías.
- Uno de los principales objetivos que persigue la DMA es que los EEMM alcancen lo que denomina *el buen estado de las aguas*, lo que implica no sólo un buen estado químico de las aguas, sino también buen estado ecológico.

La DMA establece el concepto de *cuenca hidrográfica*, pioneramente introducido en España a comienzos de siglo XX, como elemento unitario básico de gestión, de manera que se establezca una sola autoridad por cuenca y se promueva la

cooperación administrativa entre los países que las integran. Por otra parte, la DMA propone una serie de medidas relativas a la recogida de datos, intercambio de información, elaboración de informes periódicos a la Comisión en los que se ponga de manifiesto el cumplimiento de la directiva y otros, como los del Comité, con capacidad de modificar nuevas Directivas, por ejemplo.

Tras todos estos años de aplicación de la DMA hay muestras evidentes de desviación respecto de los objetivos marcados y no se ha conseguido la transversalidad de la política del agua. “*Necesitamos una aproximación integrada para el futuro de los recursos hídricos en Europa, las diversas políticas de la Unión deben coordinarse para la protección del agua*”, esta fue la conclusión de la reunión mantenida por el Consejo de Ministros de Medio Ambiente, el 25 de marzo de 2011, en Gödöllo (Hungria).

La DMA ha evolucionado normativamente junto a sus principios básicos, sus objetivos comunes y la obligación de los EEMM de implantar en sus países los Planes Hidrológicos de Cuenca, continuando su labor legislativa y creando un entramado de normas por las que podemos concretar que la actual política de aguas europea se basa en las siguientes áreas y directivas relacionadas, coordinadas bajo el paraguas de la DMA:

- *Aguas subterráneas*: Directiva 2006/118/CE relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro (DAS); Directiva 2008/105/CE relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas (DCA).
- *Vertidos urbanos*: Directiva 91/271/CE.
- *Protección de la contaminación por nitratos*: Directiva 91/676/CE.
- *Inundaciones y sequías*: Directiva 2007/60/CE relativa a inundaciones.
- *Calidades de las aguas según uso*: este apartado incluye aguas de baño, de consumo, etc.
- *Marco para la Estrategia Marina*: Directiva 2008/56/CE relativa al marco de acción comunitaria para la política del medio marino.

Finalmente, merece la pena resaltar un aspecto importante para España incorporado durante la negociación de la DMA: el que la Comisión reconociera como estados carenciales las sequías y las inundaciones, causas que dificultan el cumplimiento de los objetivos que en la DMA se mencionan en los países como España,

en que a diferencia de otros países europeos y debido a sus características orográficas, geográficas y pluviométricas, los ríos tienen un régimen hidrológico muy singular.

A nivel legislativo la trasposición de la DMA al derecho interno se llevó a cabo con la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social que da una nueva redacción a diversos preceptos de la Ley de Aguas y posteriormente con el RD 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica. Pero a pesar de dictarse esta normativa la redacción de los PHC ha estado muy parada en casi todas las demarcaciones hidrológicas, salvo la catalana, y sin embargo, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente asumió el compromiso ante la Comisión Europea de tener todos los planes aprobados antes de finales del 2013, cuestión que una vez más se ha incumplido.

Cabe destacar, entre todas las quiebras del Estado Español, a la hora de aplicar la DMA y todas las normativas europeas posteriores, relacionadas con las políticas europeas sobre el agua, el hecho que estos incumplimientos desembocaron en la Sentencia del TJUE de 4 de Octubre de 2012⁴⁵, por la que la Comisión Europea solicitó al TJUE que declarase que España había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de la Directiva 2000/60/CE, “*al no haber adoptado ni notificado a la Comisión y a los demás EEMM interesados PHC en cada demarcación hidrológica y al no haber tomado determinadas medidas de información y consulta públicas*”⁴⁶. De los que subrayaremos los siguientes puntos:

“11. La Comisión alega que a 22 de diciembre de 2009, fecha fijada por la Directiva 2000/60, el Reino de España, salvo por lo que respecta al plan hidrológico del Distrito de la Cuenca Fluvial de Cataluña, no había adoptado ni publicado los planes hidrológicos de cuenca exigidos por el artículo 13, apartados 1 a 3 y 6, de dicha Directiva, lo que supone el incumplimiento de estas disposiciones.

12. El Reino de España no niega el retraso producido en la adopción y publicación de los planes hidrológicos de cuenca (...) pero alega, en primer lugar, que el retraso se debe a la complejidad del sistema jurídico e institucional existente en España y, en concreto, al reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas.

⁴⁵ TJUE (Sala sexta), asunto C-403/11, por la que se resuelve el recurso por incumplimiento de la Directiva 2000/60/CE, marco de aguas, interpuesto por la Comisión contra el Reino de España.

⁴⁶ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, ÁNGEL. Artículo de la Revista Actualidad Jurídica Ambiental - Núm. 18, Editada por CIEMAT, Madrid, Noviembre 2012, pág. 45-47.

23. *El Reino de España se ha limitado a proporcionar, en la fase de dúplica, una lista de los planes hidrológicos vigentes en dicho Estado miembro, sin aportar, ni en esa fase ni en su escrito de contestación, precisiones en cuanto al contenido de esos planes.*

24. *En este contexto, debe señalarse que, al limitarse a afirmar que los planes hidrológicos de cuenca actualmente vigentes contienen elementos que se corresponden con el contenido mínimo fijado en dicha Directiva y que se orientan por objetivos análogos a los perseguidos por ésta, el Reino de España no ha rebatido de manera fundada ni pormenorizada las imputaciones formuladas por la Comisión acerca de la adopción de los planes hidrológicos. Por lo tanto, procede desestimar el primer motivo de oposición invocado por el Reino de España.*

25. *Asimismo, por lo que respecta a los argumentos formulados por el Reino de España sobre la complejidad del sistema jurídico e institucional español para justificar el retraso en la ejecución de las disposiciones de la Directiva 2000/60, que ha motivado la interposición del recurso por incumplimiento, procede recordar que, según jurisprudencia reiterada, un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos en una directiva (véase, en particular, la sentencia de 13 de julio de 2006, Comisión/Portugal, C 61/05, Rec. p. I 6779, apartado 31 y jurisprudencia citada).*

29. *Por consiguiente, procede declarar que el Reino de España: ... al no haber adoptado, a 22 de diciembre de 2009, los planes hidrológicos de cuenca, salvo en el caso del Distrito de la Cuenca Fluvial de Cataluña, y al no haber enviado a la Comisión y a los demás Estados miembros interesados, a 22 de marzo de 2010, un ejemplar de dichos planes, conforme a los artículos 13, apartados 1 a 3 y 6, y 15, apartado 1, de la Directiva 2000/60, y al no haber iniciado, a más tardar el 22 de diciembre de 2008, ..., el procedimiento de información y consulta públicas sobre los proyectos de los planes hidrológicos de cuenca, conforme al artículo 14, apartado 1, letra c), de la citada Directiva, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dichas disposiciones”.*

6. CONCLUSIONES

Primera:

En 150 años de Derecho sobre Aguas, desde 1866 hasta la actualidad, hemos ido adecuando la legislación a las necesidades del momento y con este trabajo de cariz analítico evolutivo he dado una visión cronológica de la misma y lo he dejado abierto para, con unas observaciones personales, definir en estas conclusiones cómo debería ser el futuro legislativo de este bien público.

En este análisis histórico-jurídico he dado a conocer en cuatro fases muy determinadas lo que en nuestro país ha sido la legislación del Derecho de Aguas y toda la normativa determinante para el mismo. Ello desde una perspectiva crítica e informativa donde comunico que existe una necesidad real, no solo para proceder a grandes cambios dispositivos sobre el tema, sino de una generalización a la hora de determinar quién o quienes deben ser los responsables a la hora de normatizar un bien de dominio público, protegido mundialmente como un Derecho Fundamental del ser humano.

Segunda:

Tiene una importancia fundamental para una buena legislación las cuestiones de reparto de poderes sobre las aguas, debido a las fuertes tensiones delimitadas en el reparto de competencias constitucionales entre el Gobierno Central y los Gobiernos Autonómicos y Locales. Lo que me lleva a manifestar que una legislación centrada en el poder de representación del Gobierno Central, debería ser más que suficiente a la hora de legislar sobre aquellas aguas que discurren por varias CCAA de forma intercomunitaria y/o comparten sus aguas con otros países fronterizos, como pueden ser Francia, Portugal y Marruecos, percibiéndolas como bienes naturales unitarios y que deben ser integradas en el dominio público estatal.

Tercera:

Me gustaría incidir en estas conclusiones a la necesidad de reformar sustancialmente el marco jurídico de la gestión de las aguas subterráneas en España, dado que es en donde más deficiencias pueden destacarse, hasta el punto de que su

efectividad y operatividad deberá ser una de las tareas prioritarias de los distintos sectores de la gobernanza sobre estas aguas y su adecuación a la normativa comunitaria.

Cuarta:

Concluyo también, que debe prestarse atención preferente a llevar a cabo una transposición adecuada a las exigencias de nuestro Derecho de Aguas a la DMA, cosa que no se ha producido hasta el momento. No se trata, ni mucho menos, de reproducir, simplemente, el tenor literal de la Directiva, que fue lo que se llevó a cabo en 2003, sino de insertar en la Ley los objetivos de esa Directiva y, sobre todo, de imaginar instrumentos normativos para hacer realidad el cumplimiento de los objetivos de la Directiva. Esto tiene una especial incidencia en lo relativo a la planificación hidrológica o al principio de recuperación de costes de los servicios proporcionados por el agua, sectores en los que afloran sobre todo los defectos o insuficiencias del proceso de transposición realizado.

Quinta:

Somos los pioneros de la creación de las Cuencas Hidrográficas en Europa y normatizamos en este sentido desde 1929 y no hemos sido capaces a fecha de hoy de adecuar nuestra normativa interior a las exigencias de la DMA, ni a tener bien definidos los diferentes Planes Hidrológicos de Cuenca; lo que nos ha ocasionado en el año 2012 una Sentencia por Incumplimiento del TJUE, y continuamos permitiendo que las CCAA legislen sobre bienes de dominio público y modificamos nuestros Planes Hidrológicos Nacionales en relación a los intereses políticos del momento y no en las necesidades económicas y sociales del Derecho Fundamental Internacional al Agua.

Con ello quiero concluir que he pretendido informar con este trabajo de que nuestros PHN y nuestras Cuencas Hidrográficas deben adecuarse ipso facto a la normativa europea, centrándose en el objetivo general de la DMA, que no es otro que el de establecer un marco para la protección de las aguas superficiales y subterráneas, los estuarios y las aguas costeras de la Comunidad.

7. BIBLIOGRAFÍA

ABELLÁN CONTRERAS, FRANCISCO JOSÉ. *El Aprovechamiento de las aguas en la Ley de 13 de junio de 1879. Trayectoria de un texto legislativo a la luz de la optimización y eficacia de los recursos hídricos*. Universidad de Alicante, 2014.

AGUDO GONZÁLEZ, JORGE (Coordinador) y otros. *El Derecho de Aguas en clave europea*. Editorial La Ley, Madrid. 1ª Edición 2010. Pág. 17-20.

CORRAL DUEÑAS, FRANCISCO. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* - Núm. 549, Marzo - Abril 1982. Pág.: 550-556.

GALINDO ELOLA-OLASO, FERNANDO. Página web del Congreso, *textos y sinopsis sobre la Constitución Española*. Noviembre, 2010. Texto sobre el artículo 45 CE.

GARCÍA MORALES, ANIZA FERNANDA - CABO DE LA VEGA, ANTONIO. Capítulo IV, *Principio de solidaridad y gestión del agua en España: hacia el derecho humano al agua*, de la obra siguiente: VIDAL BELTRÁN, JOSÉ M^a y GARCÍA HERRERA, MIGUEL ÁNGEL, *Estado Autonómico. Integración, solidaridad y diversidad*, volumen 2. Edita INAP, Madrid, 2005. Pág. 487-510.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, SEBASTIÁN. *La Ley de Aguas de 1866*. Cívitas Ediciones, S.L., Madrid, 1963.

MELLADO RUIZ, LORENZO. *Aguas y ordenación del territorio en el contexto de la reforma estatutaria*, Editorial Comares, Granada, 2010. Pág. 159-165.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, Secretaría de Estado de Aguas y Costas, Dirección General de obras hidráulicas y calidad de las Aguas. *Libro Blanco del Agua en España*. Edita: Centro de Publicaciones Secretaría General Técnica, Madrid, 2000.

PALAU Y CATALÁ, MELCHOR DE. *Ley de Aguas*. Editorial Teixidó i Parera, Barcelona, 1879, 2ª Edición aumentada. De la Biblioteca Nacional de España, nº de ref.: 1103192273. Comentarios (referencias y notas críticas), pág. 91-205.

PÉREZ PÉREZ, EMILIO. *Legislación y administración del agua en España* (criterios para su reforma). Editora Regional de Murcia, 1981.

PÉREZ PÉREZ, EMILIO. Comentarios sobre el artículo 38 de la LA85, aparecido en la siguiente obra: DÍEZ ALABART, SILVIA – ALBADALEJO, MANUEL (Directores). *Comentarios del Código Civil. - Tomo V, Vol 3º: Artículo 407 a 427 del Código Civil y Ley de Aguas* (2ª edición). Editorial Edersa (Madrid), 1991.

PÉREZ PÉREZ, EMILIO. Artículo aparecido en el Capítulo V, *Disposiciones decimonónicas sobre Aguas, Ley de 1879*, pág. 183-202 de la siguiente obra: GIL OLCINA, ANTONIO y MORALES GIL, ANTONIO – Coordinadores. *Hitos históricos de los regadíos españoles*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Secretaría General Técnica), Madrid, 1992.

PÉREZ PÉREZ, EMILIO: *Estudios jurídicos sobre la propiedad, aprovechamientos y gestión del Agua*, pág. 30-39. MOPT, Madrid, 1993.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, ÁNGEL. Artículo de la Revista Actualidad Jurídica Ambiental - Núm. 18. Editada por CIEMAT, Madrid, Noviembre 2012, pág. 45-47.

SÁNCHEZ CAMACHO, RAFAEL. *Las competencias sobre el agua en las reformas estatutarias*. Artículo aparecido en el diario El Mundo. Especial de Febrero del 2007. Madrid. Pág. 58-78.

TAMAMES GÓMEZ, RAMÓN y AURÍN LOPERA, RAMIRO. *Gobernanza y gestión del agua: modelos público y privado*. Profit Editorial, S.L., Barcelona, 2015.

8. REPERTORIO NORMATIVO

Todas las disposiciones son citadas cronológicamente:

- Ley de Aguas, de 3 de Agosto de 1866. Inédita. Disposición derogada.
- Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877. Disposición derogada.
- Ley de Aguas, de 13 de junio de 1879. Gaceta del 19 de Junio de 1879. Disposición derogada.
- RD de 5 de Marzo de 1926 sobre la creación de las Confederaciones Sindicales Hidrográficas (CH del Ebro).
- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. Publicado en: BOE núm. 311, de 29/12/1978.
- Ley de Aguas de 1985, de 2 de Agosto. Publicado en: BOE núm. 189, de 8 de agosto de 1985, páginas 25123 a 25135. Disposición derogada.
- RDL 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental. Publicado en: «BOE» núm. 155, de 30 de junio de 1986, páginas 23733 a 23735 y RD 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental. Publicado en: BOE núm. 239, de 5 de octubre de 1988, páginas 28911 a 28916. Ambas disposiciones derogadas.
- Ley 4/1989, de 27 de Marzo, sobre Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Publicado en: BOE núm. 74, de 28 de marzo de 1989, páginas 8262 a 8269. Disposición derogada.
- TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA de 7 de febrero de 1992 firmado en Maastricht. Publicado en: DOUEC núm. 340 de 10 de Noviembre de 1997 y BOE de 13 de Enero de 1994. Vigencia desde 01 de Mayo de 1999.
- Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. Publicado en: BOE núm. 298, de 14 de diciembre de 1999, páginas 43100 a 43113. Disposición derogada.
- Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Publicado en: BOE núm. 7, de 08/01/2000.
- DIRECTIVA 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Publicado en: DOUE núm. L 327, de 22 de diciembre de 2000, páginas 1 a 73
- Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. Publicado en: BOE núm. 161, de 6 de julio de 2001, páginas 24228 a 24250
- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas. Publicado en: BOE núm. 176, de 24/07/2001.
- Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Publicado en: BOE núm. 313, de 31/12/2003.
- Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. Publicado en: BOE núm. 149, de 23 de junio de 2005, páginas 21846 a 21856.
- DIRECTIVA 2006/118/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro. Publicado en: DOUE núm. 372, de 27 de diciembre de 2006, páginas 19 a 31.

- RD 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica. Publicado en: BOE núm. 162, de 7 de julio de 2007, páginas 29361 a 29398.
- Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación. Publicado en: DOUE núm. 288, de 6 de noviembre de 2007, páginas 27 a 34
- DIRECTIVA 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, por la que se modifican y derogan ulteriormente las Directivas 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE y 86/280/CEE del Consejo, y por la que se modifica la Directiva 2000/60/CE. Publicado en: DOUE» núm. 348, de 24 de diciembre de 2008, páginas 84 a 97
- RDL 12/2011, de 26 de agosto, por el que se modifica la LEC, para la aplicación del Convenio Internacional sobre el embargo preventivo de buques y se regulan competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico. Publicado en: BOE núm. 208, de 30/08/2011. Entrada en vigor: 28/03/2012
- RDL 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente. Publicado en; BOE núm. 108, de 5 de mayo de 2012, páginas 33889 a 33900
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Publicado en: BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2013, páginas 98151 a 98227

9. JURISPRUDENCIA RESEÑADA

Tribunal de Justicia de la Unión Europea:

- Sentencia del TJUE de 4 de Octubre de 2012' por la que la Comisión Europea solicita al TJUE que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2000/60/CE, al no haber adoptado ni notificado a la Comisión y a los demás EEMM interesados PHC en cada demarcación hidrológica y al no haber tomado determinadas medidas de información y consulta públicas. TJUE (Sala sexta), asunto C-403/11.

Tribunal Constitucional:

- STC 76/1983: Pleno. Recursos previos de inconstitucionalidad números 311, 313, 314, 315 y 316/1982, acumulados. Sentencia número 76/1983, de 5 de agosto (Caso LOAPA). Publicado en BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1983, páginas 29 a 66.
- STC 29/1986 de 20 de febrero: Recursos de inconstitucionalidad acumulados números 848/1983 y 744/1984, presentados por la Junta de Galicia, contra determinados preceptos del Real Decreto-ley 8/1983, de 30 de noviembre, de reconversión y reindustrialización, y de la Ley 27/1984, de 26 de julio, de Reconversión y Reindustrialización. Publicado en: BOE núm. 69 de 21 de Marzo de 1986, páginas 3 a 6.
- STC 227/1988: Pleno. Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre. Recursos de inconstitucionalidad 824, 944, 977, 987 y 988/1985 y conflictos positivos de competencia 995/1986 y 512 y 1.208/1987 (acumulados). Promovidos los cuatro primeros, respectivamente, por la Junta de Galicia, por 59 Senadores, por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, por el Gobierno Vasco y por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, todos ellos en relación con la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y los tres siguientes planteados por el Gobierno Vasco en relación, respectivamente, con el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril; la Orden de 23 de diciembre de 1986 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, y el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo. Publicado en: BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 1988, páginas 2 a 37

- STC 30/2011: Pleno. Sentencia 30/2011, de 16 de marzo de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 5120-2007. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Competencias en materia de aguas: nulidad de la disposición estatutaria que atribuye a Andalucía competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma. BOE núm. 86, de 11 de Abril de 2011, páginas 115 a 141.
- STC 110/2011: Pleno. Sentencia 110/2011, de 22 de junio de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 6546-2007. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Rioja en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Distribución de competencias en materia de aguas: alcance y efectividad de la proclamación estatutaria de derechos en relación al agua; competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre recursos y aprovechamientos hidráulicos; interpretación de la disposición estatutaria sobre reservas de aguas de la cuenca del Ebro. Voto particular. BOE núm. 172, de 19 de julio de 2011, páginas 104 a 145.

Tribunal Supremo:

- STS de 11 de Marzo de 1874. Sin más información, pero citada por la importancia a la hora de legislar la Ley de Aguas de 1879.
- STS 6828/2008 - ECLI: ES: TS: 2008: 6828: Recurso de Casación. Visto por la Sala Tercera (Sección Quinta) del Tribunal Supremo el recurso de casación nº 8275/2004 interpuesto en nombre y representación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, contra la Sentencia de 1 de julio de 2004, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en recurso Contencioso-Administrativo nº 417/2001, sobre derivación de aguas.