

# DESARROLLO SOSTENIBLE Y RECURSOS HIDRAULICOS

## Reflexiones en el entorno de la reciente Directiva estableciendo un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas

Por

SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO  
Universidad Complutense de Madrid

1. Los que se enuncian, ciertamente, son temas de actualidad. Su precisión, sin embargo, no resulta fácil; máxime habida cuenta el carácter pluridisciplinar de los diferentes aspectos que en los mismos concurren. En relación con ellos, mis reflexiones no pueden ser sino las de un jurista. Un jurista que entiende el Derecho como sistema objetivo que ordena comportamientos y resuelve conflictos, con un marcado carácter ancilar, instrumental, atendiendo determinadas *volíticas, politics*, en el sentido anglosajón del término. En nuestro caso, la del desarrollo sostenible de los recursos naturales.

La perspectiva señalada obliga a formular dos observaciones con carácter previo.

En primer lugar, el término recursos que recojo ha venido siendo ajeno a nuestro Derecho. Se trata, evidentemente, de expresión acuñada en el mundo anglosajón, en el que, junto a otros, tiene también un significado jurídico. Hasta nosotros llegaría principalmente de mano de los estudios económicos y técnicos. Sólo en fecha relativamente reciente se incorporará el término a nuestro ordenamiento jurídico; y lo hará plenamente. Hoy no puede decirse ya que sea un concepto extraño al mismo. Recordaré tan sólo que, en el sentido que interesa, aparece inequívocamente sancionado de modo reiterado en el texto constitucional: artículo 45.2, artículo 128, artículo 132, artículo 149.1.22, etc. Y debo remarcar el primero de los artículos citados, que con carácter general impone que «los Poderes públicos velarán 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». Un precepto en el que debe destacarse el condicionamiento teleológico que la Constitución impone a esa utilización racional de los recursos.

Notar también, en segundo lugar, que hay un concepto genérico de recursos, referible a un conjunto de bienes y de cosas que, a su

vez, se diferencian convencionalmente en recursos renovables y no renovables. En ellos se incluyen el aire, las aguas, los montes, las minas, etc. Heterogeneidad de una realidad que, en la práctica, imposibilita desde una perspectiva jurídica su formulación unitaria y comprensiva. *No es posible establecer con un cierto carácter conjunto el régimen jurídico de los distintos recursos naturales.* De ahí que concrete mi intervención a los recursos hidráulicos, notando que algunas de las consideraciones que recoja serán referibles, en parte, a otros recursos naturales.

2. Recursos hidráulicos: sencillamente, el agua. Se ha señalado que la denominación un tanto convencional de recursos hidráulicos hace referencia, con viso modernista, al término llano y claro, nunca más claro, del agua. Tres extremos de obligada referencia están en la base de cualquier consideración que quiera formularse sobre el desarrollo sostenible del agua.

En primer lugar, la escasez del recurso: «el agua es un recurso natural escaso», son las palabras con las que precisamente comienza el Preámbulo de la LAg. Es extremo por todos reconocido, que habrá que matizar más adelante. Es poco lo que se insista al respecto. Escasez, en principio, ante las siempre crecientes demandas que desde todas las perspectivas —industriales, domésticas, personales, etc.— impone la vida de nuestros días. Las que se presentan son utilizaciones crecientes, ante unas exigencias a las que no estamos dispuestos a renunciar. En definitiva, necesitamos más agua.

En segundo lugar, y se matiza así lo que acaba de señalarse con carácter general sobre la carestía del recurso —que no niego—, lo realmente grave, muy grave desde la perspectiva de la realidad española, a la que es obligado atenderse, no es tanto la escasez cuanto la irregularidad de su disponibilidad natural. Que aguas, como diría el clásico, «haberlas haylas». El dato condicionante no es tanto la carestía, sino la *irregularidad geográfica*, y también *cronológica*, de su posible utilización. Incluso desde ambas perspectivas —lugar y tiempo—, la solución habitual de carestía quiebra violentamente en ocasiones, dando lugar a graves situaciones catastróficas por exceso de agua. Que habiendo, pues, agua, y con frecuencia agua abundante, el sentido común permite establecer dos postulados que resultan elementales. Por una parte, si hay zonas en las que hay agua y otras en las que no la hay, en lo posible, habrá que llevarla a estas últimas; también, y en segundo lugar, que si el agua es necesaria —y sabemos en qué términos lo es—, para poder disponer de ella cuando no la haya, parece obligado guardarla cuando la hay, a veces incluso en exceso. No hay otra opción: como he recordado en alguna ocasión, el

agua, sabido es, no se guarda en una canasta... El tema que se considera es obligado situarlo de este modo en su relación con el siempre polémico de las obras hidráulicas: la obra hidráulica, en definitiva, es la que posibilita el aprovechamiento del recurso.

En tercer lugar, notar el condicionamiento obligado que a la ordenación jurídica del recurso imponen en cada país, en cada zona, las circunstancias físicas de esa realidad, básicamente condicionadas por la geografía. Baste recordar tan sólo cómo la normativa inicial sobre la materia en los países mediterráneos ha tratado siempre de facilitar el mejor aprovechamiento de las aguas, mientras en los centroeuropeos buscaba defenderse de las mismas. El tema viene de antiguo, y mucho podríamos extendernos al respecto. Y si lo traigo a colación es porque, en nuestros días, se plantea, en concreto, el alcance que en particular puede tener el carácter unificador de las directrices o directivas de la Unión Europea.

En modo alguno cuestionaré el extraordinario significado de las normas comunitarias. De modo principal, en relación con aspectos que podemos considerar de carácter institucional, como pueden ser los relativos a los derechos fundamentales, al régimen de la competencia o la contratación de actuaciones públicas. Es algo que debe quedar muy claro y que asumo sin reserva. No cabe decir lo mismo, sin embargo, de materias en las que es obligado considerar como inevitable punto de partida la realidad misma de los distintos países que se integran en la Unión. Esta circunstancia, habida cuenta la heterogeneidad de situaciones a considerar, y pretendiendo comprenderlas a todas, hace que en tales casos esas normas, en su misma generalidad, o resulten sencillamente aberrantes o se concreten en una serie de principios más o menos abstractos, siempre de muy polémica aplicación. Lo que se dice aparece evidente en relación con la ordenación de una serie de ámbitos materiales concretos, como pueden ser, por ejemplo, la regulación del transporte por carretera o, en concreto, el tema que nos ocupa de la política de las aguas.

Es éste tema que me atrevo a calificar de delicado en extremo. Hay pronunciamientos abundantes del Derecho europeo en materia de aguas que, cada vez con mayor insistencia, han venido entrando, en principio, por una vía un tanto sigilosa, la de la *condicionante y prevalente* política medioambiental desarrollada por la Comunidad, y que la Unión ha asumido en los mismos términos. Las cuestiones abordadas desde esta perspectiva han venido siendo básicamente, como es notorio, las de la calidad de las aguas; la determinación de sus condiciones, sanitarias principalmente, conforme a sus distintos usos; el régimen de los vertidos; medidas contra la contaminación y otras de naturaleza análoga. Ha habido sobre estas cuestiones un

abundante número de directivas y de reglamentos, así como de pronunciamientos de los órganos comunitarios.

La gestión de los recursos hidráulicos es uno de los elementos de la política medioambiental conforme al actual título XVI del Tratado de la Unión. Interpretación extensiva y condicionante de esa política medioambiental para, a través de ella, alcanzar una política hidráulica integrada, como viene pretendiéndose desde 1988. La fórmula técnica utilizada ha sido la de la Directiva, que permite, desde luego, que su finalidad sea armonizar las regulaciones de los distintos Estados. Una Directiva de muy larga y polémica elaboración (1), elaboración que, además, es necesario tener muy en cuenta en cuanto elemento interpretativo fundamental de la misma; principalmente de las modificaciones que se han ido introduciendo al texto primitivo. Nótese, además, que es materia sobre la que inciden competencias compartidas de la Comisión y del Parlamento. Larga duración que, según la prensa, ha concluido el pasado día 7 de septiembre (2). Son muchos los matices y excepciones que, como ha demostrado A. FANLO, recoge felizmente el texto, tras su azarosa tramitación. En todo caso, hay que ser extraordinariamente cautelosos en su aplicación (3), aparte que la Directiva no viene a sustituir todas las anteriores en materia de aguas.

---

(1) Vid., en concreto, A. FANLO, que se ha referido a la misma en distintos trabajos; en particular, en «Perspectivas del Derecho comunitario de aguas: la nueva Directiva marco», en el volumen que recoge las *Actas del XII Congreso Italo-Español de Derecho Administrativo*, Bari, 2000.

(2) He manejado el texto conjunto aprobado por el Comité de Conciliación de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Cuando escribo estas líneas, el texto no se ha publicado todavía en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas», conteniendo, el que conozco, el mandato a los Presidentes del Consejo y del Parlamento para que lo suscriban, así como al Secretario General para que proceda a su publicación. La estructura de la Directiva es la siguiente: cincuenta y tres fundamentos para apoyar el texto que se propone, en los que se insiste en el mantenimiento de unas garantías de calidad de los recursos; siguen después veintiséis artículos y diez anexos. El primero de los artículos establece como objetivo fundamental de la Directiva establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, aguas de transición, aguas costeras y aguas subterráneas, que «a) prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos y, con respecto a sus necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos; b) promueva un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles; c) tenga por objeto una mayor protección y mejora del medio acuático, entre otras formas mediante medidas específicas de reducción progresiva de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias, y mediante la interrupción o la supresión gradual de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias; d) garantice la reducción progresiva de la contaminación del agua subterránea y evite nuevas contaminaciones; y e) contribuya a paliar los efectos de las inundaciones y sequías».

(3) Una primera cuestión se plantea de inmediato entre nosotros: la Disposición final segunda de la reciente modificación de la LAg, llevada a cabo por la Ley 46/1999 señala el plazo de un año para refundir y adaptar la normativa legal entonces existente. En esos momentos, es cierto, la Directiva no es todavía de aplicación; no obstante, se plantea el importante problema de si cabría o no incluir en ese texto los principios, o al menos alguno, de los contenidos en esta Directiva.

Conforme al principio de subsidiariedad, la ordenación que se sanciona entiendo que debe permitir que, en principio, se consideren debidamente las peculiaridades de cada país. El tratamiento que inicialmente se presentaba ha quedado, desde luego, atenuado de modo muy notable; la posición del Reino de España, entre otras, ha sido decisiva en las rectificaciones llevadas a cabo (4). Insisto: no discuto aspectos cuya regulación pueda permitir adoptar soluciones homogéneas: así, por ejemplo, recuérdese que toda la Directiva se articula sobre la base estructural de las distintas cuencas hidrográficas, en cuya consideración fue pionero el ordenamiento jurídico español. No obstante, habrá que recordar, en todo caso, el práctico incumplimiento generalizado de buena parte de las Directivas de la Unión Europea en materia de aguas. Todas ellas tienen en exceso la impronta indiscriminada de países de características físicas muy distintas a las nuestras. Una muy elemental consideración avala lo que se dice: no parece pueda tener mucho en común el planteamiento que pueda establecerse del desarrollo sostenible de los recursos hidráulicos en Escocia o en el Tirolo con el de la Puglia o en nuestras tierras de Jaén o de Aragón.

---

(4) Como consecuencia de la heterogeneidad ya señalada de las situaciones a considerar, el extremo que ha dado lugar a mayor discusión, y que tanto afecta a la realidad española, es el referente a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales. El planteamiento inicial de su repercusión íntegra a cargo de los usuarios no era asumible por parte española, habida cuenta la necesidad que nuestra geografía impone, como también la de otros países mediterráneos, de llevar a cabo importantes infraestructuras hidráulicas para el aprovechamiento de los recursos, que si quieren ejecutarse requieren necesariamente la colaboración económica de los Poderes públicos: de no contar con ella no se realizan. El tema de la recuperación íntegra de los costes, que venía resultando casi obsesivo habida cuenta el posicionamiento ideológico de la Unión Europea, se planteó también en relación con algunos países centro-europeos en los que la normativa vigente en ellos garantizaba la gratuidad de los abastecimientos domiciliarios. De ahí que el artículo 9 de la Directiva, que se refiere a la *«recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua»*, después de establecer el principio general, lo matiza muy cuidadosamente. Un texto en cuya interpretación entiendo resultan fundamentales las aportaciones que hasta llegar al vigente harían durante su elaboración distintos órganos de la Unión en los términos que refiere A. FANLO. Por su parte, el principio general transcrito es resultado de las modificaciones introducidas en el texto inicialmente considerado, que hablaba de *«recuperación total de todos los costes de los servicios»*. El cambio experimentado mediante la cancelación de los dos términos subrayados es notable. El texto del artículo 9, en su actual redacción, establece que los Estados miembros garantizarán, a más tardar en 2010, *«que la política de precios del agua proporcione incentivos adecuados para que los usuarios utilicen de forma eficiente los recursos hídricos y, por tanto, contribuyan a los objetivos medioambientales de la presente Directiva; y [también] una contribución adecuada de los diversos usos del agua, desglosados, al menos, en industria, hogares y agricultura, a la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, basada en el análisis económico efectuado con arreglo al anexo III y teniendo en cuenta el principio de «quien contamina paga»*. En el bien entendido que *«al hacerlo, [y comienzan los matices] los Estados miembros podrán tener en cuenta los efectos sociales, medioambientales y económicos de la recuperación y las condiciones geográficas y climáticas de la región o regiones afectadas»*. Acogida de circunstancias peculiares que en modo alguno impide la ejecución de infraestructuras hidráulicas que, al menos en parte, sean financiadas por el Estado.

Como es habitual en las normas comunitarias, la Directiva que refiero es un texto prolijo, farragoso y de no fácil comprensión (5). Hora va siendo ya que los juristas, siempre tan proclives a enjuiciar con razón, críticamente, las técnicas legislativas de nuestros distintos países, asuman la misma perspectiva al valorar el Derecho comunitario; su técnica normativa en algunos supuestos es realmente impresentable. Que no obstante la referencia genérica a establecer «un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de agua», es muy señaladamente la perspectiva de la calidad la que se tiene en cuenta casi de modo exclusivo (6). Y ello, en algunos casos, en términos utópicos por demás, sin que el tema de las obras hidráulicas sea objeto de especial consideración.

3. En la situación que he referido está muy presente, naturalmente, la realidad española. Una realidad de tradicional y reconocida complejidad. En relación con ella, plantear el desarrollo *sostenible* de nuestros recursos hidráulicos —desarrollo soportable, desarrollo no condicionante— ofrece dificultades y no menos posibilidades, elementos negativos y, también, posibles motivos de esperanza. En todo caso, es problemática a afrontar. Entiendo que no cabe hacerlo ni desde posiciones aisladas, más o menos radicales, ni postulando autoritariamente soluciones de carácter general. Se precisa la vía de aproximaciones sucesivas: postulados distintos, modestos si se quiere —no creo en las soluciones contundentes—, pero que todos ellos concurrentemente pueden y deben suponer una rectificación importante en los criterios mantenidos hasta ahora en nuestra política hidráulica. Es algo en lo que querría hacer especial hincapié. No cabe descartar solución alguna porque su alcance sea modesto. Hay que asumir todas las que sean posibles.

Convencionalmente las fijaré, en primer lugar, desde una perspectiva cuantitativa; su importancia es notable. No obstante, es obligado advertir, ya desde ahora, la notable insuficiencia de esta pers-

---

(5) El artículo 2 de la Directiva, siguiendo la técnica anglosajona habitual, que precisamente ahora se pretende generalizar entre nosotros, establece cuarenta y una definiciones, cuyo contenido en algunas puede resultar polémico a la vista de nuestro ordenamiento jurídico: así, y sólo a modo de ejemplo, en el núm. 4 se define el «río [como] una masa de agua continental que fluye en su mayor parte sobre la superficie del suelo, pero que puede fluir bajo tierra en parte de su curso», concepto en el que es difícil encuadrar la figura tradicional entre nosotros de los barrancos o de las aguas discontinuas; en el número siguiente se señala que «lago es una masa continental superficial quieta», cuando tal circunstancia no se da con frecuencia, habida cuenta que incluso son alimentados por aguas subterráneas. Es de advertir también que el artículo 20 de la Directiva sanciona, lógicamente, la cláusula de «progreso de la ciencia» a tener en cuenta en los procedimientos de revisión y actualización de los Planes de cuenca que se regulan en el artículo 13 de la misma.

(6) Basta la simple lectura de la Directiva en los términos que directamente impone el artículo 1 de la misma que hemos transcrito.

pectiva cuantitativa, que es obligado completar, para poder alcanzar, en efecto, un desarrollo sostenible de los recursos.

La escasez del agua no debe solventarse, como ha venido siendo *práctica habitual*, y casi única, incidiendo de forma indiscriminada en el aumento de la oferta, mediante actuaciones en las aguas corrientes. Que si hay poca agua el sentido común impone, al menos, dos soluciones. En primer lugar, claro es, gastar menos, el ahorro, incidir en la reducción de la demanda; en la gestión del recurso. También, lo que viene entendiéndose como incorporación de nuevos recursos. Dos vías que de forma no desdeñable pueden permitir el incremento de los recursos a utilizar.

La reducción del consumo es cuestión que hay que plantear con radicalidad extrema, asumiéndola además con todas sus consecuencias. Algo que, sobre todo y antes que nada, requiere superar la inercia con que habitualmente se acogen estos enunciados y, como resultado de un convencimiento profundo, generar un talante, una actitud que, en definitiva, han de ser el fundamento y el punto de arranque de las muy distintas medidas que al efecto deban adoptarse. Las acciones a llevar a cabo se harán realidad, desde luego, a través de medidas particulares. A algunas aludiré más adelante. En relación con el extremo que planteo basta notar, simplemente, las notables pérdidas de agua por deficiencias en las conducciones.

Ahorro del consumo; lo importante es asumir el convencimiento acerca de la necesidad de una política que lo inspire, conjunte y, a la postre, lo haga efectivo. Política de carácter estructural, pero también política de carácter permanente, no coyuntural —insisto en ello—, que obligue a concretar todo un conjunto de acciones particulares, ciertamente heterogéneas, y que, como es lógico, hay que referir según los distintos tipos de aprovechamientos.

Por lo que se refiere a la oferta de nuevos recursos está, ante todo, la utilización conjunta y racional de los recursos superficiales y subterráneos. Como no podía ser menos, insiste en ello la Directiva comunitaria. Es hipótesis que todos comparten pero que en la realidad queda muy lejos de asumirse con el alcance que, en efecto, tiene. Y siempre desde la perspectiva de incorporar nuevos recursos disponibles, son de referencia obligada una serie de hipótesis que el desarrollo tecnológico permite de forma creciente. En relación con ellas, adviértase que es obligado introducir aquí el tema de las obras hidráulicas, tan polémico desde la perspectiva medioambiental pero que no cabe descartar.

En relación con lo que se dice cabe señalar distintas alternativas. Tratemos de referirlas, aunque sea muy sucintamente.

En primer lugar, necesidad de considerar los caudales que pue-

den resultar de la recuperación de las aguas residuales, que tan amplia utilización pueden tener; en concreto, en los ámbitos urbanos: riego de parques y jardines; limpieza viaria; incluso suministro domiciliario que no sea de «agua de boca»; también en la agricultura; usos industriales. Es plantear de amplias posibilidades y que, según los datos de que se dispone, permite un elevado porcentaje de recuperación de esas aguas. Jurídicamente plantea importantes cuestiones habida cuenta que el mayor consumo de agua para la industria se incrusta claramente en el entramado urbano. Realizar estos usos industriales con agua exigida para el consumo es una auténtica aberración. ¿Cómo es posible que sea ésta la que prácticamente se utilice en todos los sistemas de refrigeración de las industrias conectadas a la red municipal, o en las estaciones de lavado de coches? Exigencia, también, que en el abastecimiento —se relaciona así el tema con el de la reducción del consumo— se imponga incluso una doble red de suministro, una de «agua de boca» y otra para riegos, limpieza y los restantes usos domiciliarios; o, incluso, obligada y progresiva modificación de los equipamientos urbanos, como puede ser el volumen de las cisternas de los cuartos de baño o la capacidad de emisión de los grifos. Quiero advertir en este punto que, cuando se han ofrecido soluciones como las expuestas, es habitual alegar tanto su coste económico como lo escasos que resultan los caudales recuperados. Ninguna de estas consideraciones es adecuada. Que, en todo caso, hay que considerar el mayor coste de las grandes infraestructuras hidráulicas y la exigencia de no desperdiciar ninguno de los caudales disponibles. Se ha insistido ya; el tema hay que encuadrarlo en *todo un conjunto de medidas*, modestas si se quiere pero que, relacionadas entre sí, permiten resultados en extremo estimables.

Otra vía de incorporación de nuevos caudales: la utilización de los recursos marítimos, siempre dentro de las posibilidades de los costes económicos de las explotaciones, tan condicionados por el desarrollo tecnológico. Son actuaciones que se generalizan de forma creciente: plantas de desalinización y potabilización de agua de mar, hace tiempo que han dejado de ser patrimonio exclusivo del suministro para poblaciones en desérticas zonas petroleras. Generalizada esta posibilidad, entiendo que no conviene plantear la fórmula de modo aislado y saltuario —caso por caso—, sino de forma conjunta y coordinada, relacionando la explotación de las posibles plantas a establecer.

Y como tercera vía de incorporación de nuevos caudales, no cabe excluir *ex radice*, ni mucho menos, la incorporación de los que, con todos los condicionamientos que se quiera, resulten de las obras de regulación de aguas corrientes: se trata, sencillamente, de guardar el agua para cuando no la hay.

4. Las posibles consecuencias a deducir de lo dicho son importantes. No obstante lo referido, dista muy mucho de permitir alcanzar ese buscado desarrollo sostenible de los recursos hidráulicos. Dos expresiones, íntimamente relacionadas entre sí, no he mencionado hasta ahora. Son, además, las condicionantes: calidad de las aguas y medio ambiente.

Un primer criterio a establecer: la calidad del agua es valor que *en sí mismo* debe considerarse, en cuanto elemento determinante de la calidad de vida. Las causas de su deterioro, manifiesto, son muy distintas. Han sido reiteradamente señaladas: desarrollo industrial, crecimiento demográfico, la tecnificación misma de la producción agrícola. Elemento determinante ha sido también, ciertamente, la agraz posición mantenida por el sector industrial, que habitualmente ha venido rechazando todo lo que no sea verter libremente a los cauces públicos. No cabe olvidar tampoco el no menos reacio comportamiento de numerosas Corporaciones locales, tan constantes y pertinentes en reclamar y establecer sus servicios de abastecimiento, como negadas en acometer los de depuración y, naturalmente, los costos que los mismos pudieran comportar. Asimismo, junto a todas estas circunstancias, insuficiencia de las normas para impedir la contaminación y, sobre todo, tolerancia de la propia Administración. Impedir la contaminación de los recursos —mantenerlos en un determinado grado de calidad— es tarea que debe plantearse, lo reitero una vez más, no como marginal ni complementariamente a la de su gestión, sino formando parte, como elemento esencial, de las distintas opciones de utilización de las aguas (7).

Un extremo me parece claro. La degradación de los recursos hidráulicos no es, como se pretende, un fenómeno irreversible. Se alcanza, ni más ni menos, que en la medida en que los Poderes públicos *no quieren evitarla seriamente*. Es, desde luego, no lo oculto, un juicio político, que apunta responsabilidades muy concretas que me parecen incuestionables. La calidad de los recursos hidráulicos es posible en cuanto la Administración esté *seriamente* interesada en ello, valoración que conduce a la necesidad de fortalecer la posición de supervisión que necesariamente debe desempeñar.

El tema de la calidad del agua se planteó inicialmente en cuanto venía requerido, de modo principal, para no limitar los aprovechamientos inferiores, impidiéndose con ello su posterior utilización. Es éste, en sus propios términos, el enunciado que de modo reiterado

---

(7) Reitero aquí la que he sostenido en distintas ocasiones, de modo principal en mi *Derecho de aguas*, Madrid, 1997, de donde proceden también las referencias que hago a lo largo de este trabajo a posiciones que he sostenido con anterioridad.

expresa la jurisprudencia. Con marcada lucidez lo refleja también el epígrafe quinto de la Carta Europea del Agua, aprobada por el Consejo de Europa en Estrasburgo el 6 de mayo de 1968: «Cuando las aguas después de utilizadas se reintegren a la naturaleza, *no deberán comprometer el uso ulterior*, público o privado, que de ellas se haga».

Perspectiva instrumental condicionada a otros aprovechamientos. No obstante, la exigencia de calidad de los recursos pasará a considerarlos también como un valor que en sí mismo debe tutelarse. Entran en juego un conjunto de bienes y, también, de valores que, por su relevancia para la propia comunidad, requieren protección jurídica: valores que es *obligado* reconocer; bienes que es preciso *conservar* e, incluso, *regenerar*. También la Carta Europea del Agua se referiría a ello en su epígrafe tercero al señalar, junto a lo que ha quedado recogido, que «alterar la calidad del agua es perjudicar la vida del hombre y de los otros seres vivos que de ella dependen». Un planteamiento que sería explícitamente sancionado por nuestra Constitución y, en cumplimiento de la misma, desarrollado por la LAg. El agua, que es un recurso escaso, es también un recurso vulnerable, fácilmente vulnerable, que por ello mismo resulta obligado proteger (8).

El tema más apremiante que plantea el desarrollo sostenible de los recursos hidráulicos en muchos países, entre ellos el nuestro, es, desde luego, el de preservar la calidad de las aguas. Es el auténtico *leit motiv* de la Directiva comunitaria, hasta extremos que por su radicalidad no dejan de resultar utópicos. Requiere, no hace falta decirlo, de una Administración rigurosa (9) y de un sistema jurídico que la garantice de verdad, tanto por vía punitiva como mediante la obligada y eficaz exigencia de responsabilidad. No creo sea necesario insistir en ello.

Importancia de estas cuestiones y posibilidad de afrontarlas. Insisto en tal posibilidad: hay que ser muy conscientes de ello. De ahí

---

(8) Sobre esta idea de la necesidad de la protección de los recursos es obligada la referencia al expresivo texto de Platón que he venido refiriendo últimamente: vid., por ejemplo, S. MARTÍN-RETORTILLO, *Anotaciones sobre el «nuevo» Derecho de aguas*, en «REDA», 101 (1999), págs. 5 y ss.

(9) No seré sospechoso por lo que se refiere a la necesidad de una Administración hidráulica fuerte y eficaz. Tampoco, respecto al valor de la planificación hidrológica: en muchas ocasiones he reiterado el extraordinario realce que tiene. No obstante, recordaré también la posición que conforme con la mayor parte de la doctrina he sostenido sobre el tratamiento que de la planificación hace nuestra vigente LAg en cuanto, básicamente, incorpora fórmulas procedentes de la técnica urbanística que resultan inoperantes. El planteamiento de nuestra Ley, sin embargo, queda corto en relación con lo que sobre esta materia recoge la Directiva, intervencionista en extremo, que esboza minuciosamente muy distintos tipos de Planes —Planes de gestión de cuenca, programas de medidas, etc.— a elaborar obligatoriamente y que entre nosotros plantea de inmediato constatar estas exigencias con las que ya han recogido los Planes de cuenca recientemente aprobados.

que quiera hacer especial hincapié sobre este particular. En relación con las exigencias que al respecto se imponen, quiero recoger lo que sobre ello señalara el siempre recordado Rector Vian, quien en su discurso de ingreso en la Real Academia de Farmacia, *La mutación actual de la industria química*, daba, ya en 1971, un auténtico alabonazo a la vista del colosalismo de la misma, con sus ventajas económicas y sociales; y, también, con sus dificultades en cuanto era obligado prevenir su incidencia en el medio ambiente. Incidencia a la vista de la manipulación del mundo por parte de la técnica. No obstante —y es dato que resulta también obligado considerar—, esa misma técnica creada por el hombre le permitía concluir, en *Técnica y medio ambiente* (1984), sobre la posibilidad de encontrar en buena medida soluciones satisfactorias. Soluciones que, obviamente, tienen su costo, y en relación con las cuales, por lo que a sus posibilidades se refiere, cabe traer también nada menos que el testimonio de Paul Gray, ex presidente de MIT, cuando se refería a «la paradoja del desarrollo tecnológico», en cuanto si la economía industrial deteriora el entorno, proporciona también los medios para reparar ese deterioro.

5. La calidad de los recursos hay que encuadrarla, naturalmente, en el tema más amplio del medio ambiente en cuanto condiciona la adecuada gestión de los recursos; asimismo, en el de las obras hidráulicas que precisan su explotación. Medio ambiente; ecología. En buena parte, son exigencias a considerar como respuesta obligada a una agresión mantenida. Exaltación de la Naturaleza, justificada, debida a causas muy diversas y profundas. El tema ha devenido hartamente complejo, hasta constituir una auténtica ideología. Hasta el extremo que en relación con la orfandad y la soledad, cuestiones supremas de nuestro siglo que padece el hombre, ha podido señalar un teólogo (O. GONZÁLEZ DE CARDEDAL) que si la ecología ha adquirido tanto relieve en algunas situaciones es porque, huyendo de Dios y del prójimo, ha querido encontrar cobijo, un tanto ingenuamente, en la Naturaleza. En todo caso, sea cual sea la fundamentación de esta nueva ideología, resulta obvio que la respuesta a las *adecuadas* exigencias medioambientales es, sin duda alguna, una de las cuestiones más apremiantes con las que debe enfrentarse la ordenación y gestión de los recursos.

No se valorará bastante lo que han contribuido al reconocimiento de estos valores los distintos movimientos sociales habidos para la protección de la naturaleza; también, de las aguas. Reconocimiento que formulo sin reserva alguna. En definitiva, reacción lógica a haber asumido de modo exclusivo la consideración de los recursos hi-

dráulicos —y su regulación— como factor de producción. Lo son, pero son también, y sobre todo, algo más. Es algo en lo que vengo insistiendo. Aquéllos, aun sin prescindir de su significado económico, tienen también valor como recurso natural que, en sí mismo, hay que considerar, proteger e, incluso, restaurar. Es lo que, en definitiva, resulta del primero de los fundamentos de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo: «el agua no es un bien comercial *como los demás*, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal». El agua, pues, con sus peculiaridades propias, es también un bien comercial a considerar (10).

✓ El aprovechamiento de los recursos requerirá en cada caso una ponderación de intereses públicos a salvaguardar. Incluso, aunque esos intereses públicos estén axiológicamente diferenciados y sean de distinto valor, no cabe concluir, sin más, con la exclusión de los que no resulten prevalentes. Establecer la posición adecuada en esta confrontación de intereses, encontrar el punto clave, es la tarea más importante y difícil del Derecho de aguas de nuestros días.

Insistir en lo que acabo de señalar puede parecer innecesario. Si lo hago es porque resulta obligado precisar su alcance, de modo principal, frente al fundamentalismo medioambiental, en ocasiones generalizado en demasía. Que en el heterogéneo conjunto de movimientos de defensa de la Naturaleza hay algunos que, con mayor frecuencia de la que fuera descable, mantienen posiciones crispadas, en ocasiones con notoria violencia y agresividad, no obstante expresarse en los sugerentes y atractivos tonos de los requerimientos pacifistas. Posiciones no tanto en defensa del medio ambiente —cuyas exigencias, reitero, son muchas— cuanto, argumentando con esta apoyatura, de oposición prácticamente generalizada a que se lleve a cabo actuación alguna en materia de aguas.

Se trata de un fenómeno del que hay que hablar con toda claridad. En relación con él, es hora que la Administración hidráulica dé la debida respuesta y salga de la pasividad que viene caracterizándola. Es mejor no tener complicaciones, accediéndose así, sin más, a muchas de esas pretensiones con olvido de los perjuicios que ello comporta. Insisto: no se trata de relativizar lo *más mínimo* las medidas que impone el respeto al medio ambiente, sino que, en todo caso, es obligado ponderarlas en sus justos términos. La denuncia de

---

(10) El párrafo transcrito, que no excluye el significado económico de los recursos y que, diríase, constituye el pórtico de la Directiva, permite la interpretación que se hace. Resulta, sin embargo, curioso por demás que afirmación tan tajante aparezca después desarrollada a lo largo del texto conforme a criterios y valoraciones que son fundamentalmente economicistas, bien es cierto que encaminados a garantizar el patrimonio hidráulico como tal.

hechos reales obliga a ser muy conscientes de lo que señalo: el Presidente de una Confederación Hidrográfica fue penalmente incriminado por ordenar el habitual vaciado de un embalse para su limpieza porque afectaba a una familia de nutrias; otro fue denunciado por no mantener en el mes de agosto la cota de un embalse para asentamiento de unas aves migratorias; o recuérdese la oposición que se hace a la construcción de uno nuevo porque impediría la práctica del barranquismo en el río. Y advertiré a renglón seguido que en ninguno de los tres casos hay soterrados intereses capitalistas de ningún tipo, sino que se trata de utilización de las aguas con fines de tan marcado carácter social como son las dotaciones de agua para abastecimiento o para riego de zonas rurales deprimidas.

El horizonte de la administración del desarrollo sostenible de los recursos en los años venideros —un desarrollo que, siendo soportable, no condicione su futuro— hay que situarlo, desde luego, en una decidida defensa de los requerimientos medioambientales. Y ello sin reserva de ningún tipo. Pero no menos inequívocamente también en el rechazo, igualmente radical, de esas reivindicaciones obstruccionistas a ultranza. Diferenciar lo que hay en ellas de válido, si de verdad se quiere, puede ser más fácil de lo que acaso parezca. En ocasiones, sin embargo, habrá de requerir la más rigurosa aplicación de las reglas ignacianas sobre el «discernimiento de espíritus»; sí, de espíritus... Discernimiento para enfrentarse en cada caso con esas múltiples posibilidades que convergen en el posible aprovechamiento sostenible de las aguas. En él hay factores positivos y negativos; conviven el buen trigo, con sus esperanzas, y la cizaña, con su miseria. Se ha escrito que la sospecha, incluso la oposición, es siempre un buen punto de partida. Nunca un buen punto de llegada. La crítica como discernimiento es insustituible, pero la crítica como actitud permanente de «agravamiento», es insolidaridad que termina siendo mortal.

Recordaré una vez más, para concluir, que acaso podrán añorarse épocas pasadas de aguas cristalinas y de silenciosos valles abandonados; de pueblecillos necesariamente autosuficientes y de veredas apenas transitadas. Situaciones que, sin embargo, es fácil convenir que, en la realidad, fueron bastante menos apetecibles a como ahora se las evoca bucólicamente. No cabe eludir las exigencias del tiempo presente, que hay que asumir ponderadamente sabiendo que en su realización, en muchas ocasiones, está también la base del desarrollo de los propios ciudadanos y de una mejora en su calidad de vida. Mejora a la que nadie está dispuesto a renunciar, y que no hay por qué excluir a aquellos ciudadanos que viven en áreas menos favorecidas. Obstaculizar el racional aprovechamiento de las aguas —es la

única exigencia que establece la Constitución— puede tener consecuencias de efectos imprevisibles. Establecidas las fórmulas que objetivamente requiere la tutela medioambiental, las soluciones no serán, en cada caso, sino consecuencia del discernimiento y ponderación de los distintos intereses públicos a considerar. No creo quepa mayor concreción. No hay reglas generales. Con la incertidumbre que toda ponderación requiere, entiendo que la expuesta es la única vía a seguir para alcanzar y mantener un desarrollo sostenible de los recursos hidráulicos.