

**LA REFORMA DE LA LEY DE AGUAS ANTE
LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS:
LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LA LEY
46/1999, DE 13 DE DICIEMBRE(*)**

BEATRIZ SETUÁIN MENDÍA

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. LAS RAZONES GUBERNATIVAS PARA LA REFORMA DE LA LEY DE AGUAS Y SU REFLEJO EN LOS PUNTOS VERTEBRADORES DE LA MISMA: SU IDENTIFICACIÓN. — II. EL RECHAZO DE CONJUNTO AL PROYECTO: LAS ENMIENDAS A LA TOTALIDAD Y LA PROPUESTA DE VETO EN EL SENADO QUE NO LLEGARON A PROSPERAR. III. EL INCREMENTO DE LOS VOLÚMENES DE AGUA DISPONIBLES COMO PRIMER OBJETIVO DE LA REFORMA LEGISLATIVA: 1. La reasignación de caudales: el contrato de cesión de derechos de uso del agua. 2. La correcta gestión de las aguas subterráneas: A) La participación de los usuarios en su gestión. B) La protección cualitativa de los acuíferos. C) Las medidas sancionadoras. 3. El fomento de una política de ahorro en los consumos: medición y establecimiento de incentivos económicos. 4. El recurso a las nuevas tecnologías: A) La desalación de aguas marinas. B) La reutilización de aguas residuales depuradas. — IV. LA PROTECCIÓN DEL DEMANIO HÍDRICO: LA PRESERVACIÓN DE LOS VALORES AMBIENTALES DEL RECURSO AGUA: 1. La especial consideración del deslinde. 2. Los reconocimientos generales de la vertiente ambiental del recurso y su necesaria protección. 3. El buen estado ecológico de las aguas como objetivo impuesto a corto plazo por la normativa comunitaria europea. 4. Los caudales ecológicos. 5. La problemática de los vertidos. — V. LOS ASPECTOS ORGANIZATIVOS, LA PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS EN LA GESTIÓN DEL AGUA Y EL FOMENTO DE LA COLABORACIÓN ENTRE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES IMPLICADAS: 1. Las referencias a la organización de la Administración pública del agua. 2. La participación de los usuarios en la gestión del agua: A) La participación autónoma: las Comunidades de Usuarios. B) La participación integrada desde el

(*) El presente trabajo ha sido elaborado en el marco del Proyecto de Investigación "Derecho Público y Privado en la configuración y gestión sostenible de los recursos naturales. Estudio en especial del agua", financiado por la Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación Científica del Ministerio de Educación y Cultura en su convocatoria de 1998.

seno de los Organismos de cuenca. C) El derecho de acceso a la información ambiental en materia de aguas. 3. El fomento de la colaboración entre las distintas Administraciones implicadas. — VI. LA REGULACIÓN ESPECÍFICA DE LA OBRA HIDRÁULICA. — VII. A MODO DE CONCLUSIONES. — VIII. ANEXO: Relación de Boletines Oficiales y Diarios de Sesiones en los que han ido apareciendo publicados los distintos estadios de la discusión parlamentaria de la reforma de la Ley de Aguas.

I. INTRODUCCIÓN. LAS RAZONES GUBERNATIVAS PARA LA REFORMA DE LA LEY DE AGUAS Y SU REFLEJO EN LOS PUNTOS VERTEBRADORES DE LA MISMA: SU IDENTIFICACIÓN

Como culminación de una etapa anterior caracterizada por rumores diversos de modificación, por opiniones cruzadas sobre su necesidad y posible virtualidad, y por movimientos en ese sentido desarrollados en mayor o menor medida y con más o menos publicidad, pero prácticamente nunca consumados —excepción hecha de la aparición, en diciembre de 1998, del Libro Blanco del Agua como documento de análisis y debate de la realidad hídrica española—, ha sido finalmente en diciembre de 1999 cuando, proyectada definitivamente a la luz del Boletín Oficial del Estado, hemos tenido la oportunidad de conocer la reforma que del articulado de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas (LAg. en adelante) ha llevado a cabo la Ley 46/1999, de 13 de diciembre.

Este último texto normativo es el producto final obtenido a resultas de la tramitación parlamentaria de la iniciativa que, con este ánimo corrector, y bajo la obligada forma de Proyecto de Ley —previamente aprobado por el Consejo de Ministros el día 7 de mayo de 1999—, fue presentada por el Gobierno central ante la Mesa del Congreso de los Diputados, publicándose —en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 109 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 (RC a partir de ahora)— en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados (BOCG, Congreso), el día 24 de mayo de 1999. Según se encarga de explicar su impulsor en la Exposición de Motivos que acompaña al mismo, la presentación del meritado Proyecto obedece a la constatación —avalada por casi catorce años de aplicación continuada— de señaladas carencias en el texto de la LAg.; carencias que pueden venir referidas tanto a su sesgo meramente operativo —inadecuación de sus previsiones para la resolución de puntuales problemas fácticos, inter-

firiendo en el desarrollo de una eficaz gestión integral del agua— como al bagaje material del que se dota, habida cuenta la falta de contención en su *corpus* de instrumentos eficaces para afrontar las nuevas demandas que, en relación con el recurso agua, e impulsadas en su gran mayoría por las variaciones circunstanciales acaecidas en este lapso temporal —integración de nuestro país en la Unión Europea, concienciación social generalizada acerca la importancia ambiental del recurso, incremento del consumo, particularidades climáticas— se plantean en el momento presente.

Esta constatación impone, como es obvio, la corrección de los fallos detectados. Corrección que, en buena lid, y siempre de acuerdo con el Proyecto gubernamental, habría de venir dada tanto por el perfeccionamiento de los mecanismos “defectuosos” como, sobre todo, por el establecimiento de nuevas herramientas de actuación que permitan solventar aquéllos. De esta manera, mejoras y creaciones se convierten en los puntos vertebradores de la reforma, haciéndose precisa por esta misma razón su identificación. Ello no significa, sin embargo —y como ha de ser propio de una norma homogénea—, que elementos ajenos a los propiamente modificados no vayan a verse afectados por estos últimos, y aunque quizás no de forma sustantiva, bien tendrán que permitir su acomodación a las nuevas disposiciones. Estamos pensando, sin ir más lejos, y por su carácter especialmente ejemplificativo, en la necesaria ampliación del ámbito reconocido al demanio hídrico por el artículo 2 LAg. con el fin de dar cabida en tal consideración a las aguas procedentes de la desalación de agua de mar una vez que éstas se incorporen a cualquiera de los elementos tradicionalmente así considerados —aguas continentales superficiales o subterráneas; cauces de corrientes naturales continuas o discontinuas; lechos de lagos, lagunas y embalses superficiales en cauces público; acuíferos subterráneos—: en este caso concreto es claro que no es la propia institución demanial o, más concretamente, la consideración como dominio público de la práctica totalidad de las aguas continentales la que se está discutiendo, viniendo dada en realidad la novedad por el potenciamiento de procedimientos técnicos como el mencionado para asegurar cuantitativamente la disponibilidad del recurso. No obstante, no es menos cierto que los mismos generan como resultado la incorporación a aquél de unos volúmenes de agua que, inicialmente, eran otra cosa —integrantes del demanio sí, pero marítimo—, debiendo por ello considerarse expresamente la nueva realidad y adaptar a ella la extensión de una institución que, *per se*, permanece inalterada.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, y con evidentes intenciones sistematizadoras, podemos identificar los antecitados puntos verte-

bradores de la reforma en cuatro grandes líneas de discusión. *Una primera* se centraría en el aspecto estrictamente cuantitativo, persiguiendo como fin esencial, y con el ánimo de poder satisfacer las elevadas demandas actuales, el incremento –a través de varios mecanismos– de los volúmenes de agua disponibles. *Una segunda*, por su parte, haría hincapié en los cuestionamientos proteccionistas y ambientales de inescindible inherencia a una política del agua que, de verdad, pretenda ser realista. *En tercer lugar* se situarían los debates en torno a los aspectos organizativos, la participación de los usuarios en la gestión del agua –ya desde las propias Comunidades de Usuarios, ya desde el seno de los Organismos de cuenca, ya, a efectos esencialmente informativos, mediante la permisión de un acceso transparente a la información ambiental en materia de aguas–, sin que ello deba suponer óbice alguno al simultáneo fomento de la colaboración entre las distintas Administraciones implicadas. *Por fin*, y en lo que supone una auténtica novedad, se plantearía la regulación específica y diferenciada de la obra hidráulica como especialidad singular de la obra pública. Todas ellas, profundas y plurales en sus contenidos, fueron, como hemos dicho, objeto de discusiones varias a lo largo de la tramitación parlamentaria del Proyecto –llevada a cabo, tal y como se decidió por acuerdo de la Mesa del Congreso de 9 de junio de 1999 (BOCG, Congreso, de 11 de junio), por procedimiento de urgencia–, y conocer los orígenes y razones de las controversias, el esquema de los términos en que tales debates se produjeron, y el resultado que de los mismos derivó es, precisamente, el objeto de este trabajo. Sin embargo, con carácter previo a su análisis, y por adecuarnos al discurrir propio del procedimiento legislativo, deberemos referirnos antes a las oposiciones de conjunto que el mismo Proyecto *en cuanto tal* suscitó, siendo como fue destinatario de cuatro enmiendas a la totalidad debatidas en el Pleno del Congreso. Asimismo, en este apartado, y aún reconociendo que, en puridad, se realiza una ruptura respecto del mencionado discurrir procedimental, aludiremos también –por responder a este mismo espíritu de rechazo global– a la propuesta de veto que, frente a aquél, y al amparo del artículo 107 del Texto Refundido del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994 (RS a partir de ahora), presentó ante esta Cámara el Grupo Parlamentario Socialista (GPS).

II. EL RECHAZO DE CONJUNTO AL PROYECTO: LAS ENMIENDAS A LA TOTALIDAD Y LA PROPUESTA DE VETO EN EL SENADO QUE NO LLEGARON A PROSPERAR

Una vez superado el plazo de presentación de enmiendas –ampliado en dos ocasiones consecutivas por sendas decisiones de la Mesa del Congreso de 9 y 15 de junio de 1999 (BOCG, Congreso, de 10 y 16 de junio respectivamente) y que, incluso con posterioridad a lo que seguidamente va a reflejarse, aún lo sería una tercera, sólo en relación con posibles enmiendas adicionales al articulado (acuerdo de la Mesa del Congreso de 22 de junio de 1999, BOCG, Congreso, de 23 de junio)–, y constatada a su consecuencia la existencia de cuatro de ellas referidas a la totalidad del Proyecto (publicadas en el BOCG, Congreso, de 6 de julio de 1999), iba a ser el propio cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 112 de su Reglamento el que impondría, como primer paso, su debate en el Pleno del Congreso (reflejado en el Diario de Sesiones –DS en adelante– del Congreso, Pleno, de 17 de junio de 1999); debate que, se adelanta ya, se habría de saldar con el rechazo de todas ellas.

Pese a la diversa presentación e intenciones procedimentales de las merítadas enmiendas –dos de ellas, provenientes del Grupo Mixto (GPM) y defendidas respectivamente por representantes del Bloque Nacionalista Galego (BNG) y de *Iniciativa per Catalunya/Els Verds* (IPC/EV), proponían sin más la devolución del texto al Gobierno, mientras que las otras dos, planteadas por el GPS y por Izquierda Unida (IU), iban acompañadas, por su parte, de un texto alternativo de reforma–, la lectura detenida de su justificación y defensa van a permitir constatar la práctica coincidencia que, en sustancia, y en lo que hace al núcleo fundamental que las sustenta, presentan todas ellas: el rechazo a lo que, sin excepción, denominan “mercados de agua”, en clara referencia a la figura del contrato de cesión de los derechos de uso del agua propuesta por el Proyecto del Gobierno. En efecto, incluso deducible a primera vista por la mera extensión física que, sobre el papel, alcanzan las discusiones en torno a él, el temor ante una posible “privatización del agua” en manos de grandes usuarios –empresas eléctricas, amplias Comunidades de Regantes, etc.–, la hipotética especulación derivada de la posibilidad de exigir una contraprestación económica a cambio de la cesión de los derechos concesionales –que conllevaría el traspaso de aquéllos no en atención a un mejor uso del agua, sino a la mayor rentabilidad–, y la compatibilidad entre aquella figura y el inalterado carácter demanial que el agua sigue presentando, centran los argumentos presentados por los

enmendantes. No puede olvidarse, sin embargo, que, junto con aquél, existe también bastante coincidencia en la demanda de un mayor reforzamiento de la defensa ambiental del recurso y, asimismo, del fortalecimiento de la participación autonómica en la gestión del agua, frente al comúnmente denominado "centralismo" de los actuales organismos de cuenca, posiblemente lesivo –a su juicio– de los títulos competenciales a esgrimir por las Comunidades Autónomas en defensa de su participación en las cuestiones hídricas. Ni que, por fin, y adicionalmente a estos planteamientos coincidentes, los distintos responsables de las diversas enmiendas se refieren también, como motivos justificativos de la presentación de éstas, a otras cuestiones puntuales relativas a aspectos plurales. Tal sería el caso de las propuestas de extensión-generalización del dominio público hidráulico –eliminando, en este sentido, la posible restricción que la referencia a las aguas subterráneas *renovables* podría suponer–, de creación de unos Bancos de agua con la doble función de llevar a cabo –siempre en situaciones de excepción– intercambios de derechos sobre el recurso y de servir de apoyo técnico a los organismos para el control del demanio hídrico, o de supresión –por ineficaces– de las sociedades para la construcción y explotación de las obras hidráulicas, presentes en la enmienda socialista. O, asimismo, la más expeditiva sugerencia de asignación de la titularidad del agua a la sociedad bajo gestión y administración estatal planteada por IU. El caso es que todas ellas, coincidentes o aisladas, fueron, como sabemos, rechazadas tras la correspondiente votación del Pleno de la Cámara.

Con una analogía apreciable respecto de lo señalado en su enmienda a la totalidad, la propuesta de veto al Proyecto del Gobierno que el GPS planteó en el Senado (BOCG. Senado, de 22 de octubre de 1999) incide de nuevo, específica y primordialmente, sobre el contrato de cesión de los derechos de uso del agua y el rechazo que en este grupo suscita. Incidencia en cuya defensa se esgrimen los mismos argumentos expuestos por aquél con ocasión del debate en el Congreso de las enmiendas a la totalidad –temor ante una posible acumulación de agua en manos privadas, recelo ante la hipotética especulación en torno al recurso, y dudas respecto de la compatibilidad entre la instauración de aquella figura y la naturaleza demanial del agua–, y así puede comprobarse si se lee su defensa en el Pleno del Senado en el DS. Senado, de 3 de noviembre de 1999. Ninguna novedad se aporta, pues, en este sentido, y al igual que en los supuestos anteriores, nuevamente en esta ocasión tal oposición de conjunto fue rechazada en la posterior votación.

En fin: tal y como acabamos de comprobar, no pudo librarse el conjunto global del Proyecto de la reprobación más absoluta a su mero planteamiento. Reprobación que, pese a no prosperar en ninguno de sus intentos, aparece no obstante, en sí misma, como suficientemente indicativa de las oposiciones a que aquél daba lugar. Y así va a poder verificarse en adelante, toda vez que el rechazo de todas las enmiendas a la totalidad suponía –siempre conforme a lo dispuesto en el punto 4 del artículo 112 RC– la continuación ordinaria del procedimiento legislativo y la discusión de las enmiendas al articulado presentadas, que no fueron pocas. En este orden de cosas, se decidió la avocación por el Pleno del Congreso del debate y votación final del Proyecto –tal y como se encarga de hacer público el BOCG, Congreso, de 24 de junio de 1999–. Y por aquella misma razón –demostración de tal rechazo– ha de ser, precisamente a partir de aquí, cuando debamos atender al real objetivo de nuestro trabajo: la contemplación de la evolución parlamentaria de aquéllo que varias páginas atrás hemos denominado puntos vertebradores de la reforma o grandes líneas de discusión. Veámosla.

III. EL INCREMENTO DE LOS VOLÚMENES DE AGUA DISPONIBLES COMO PRIMER OBJETIVO DE LA REFORMA LEGISLATIVA

Como se ha indicado *supra*, el primero de los objetivos pretendidos por el impulsor de la reforma legislativa de la que estamos dando cuenta es lograr un aumento efectivo de los caudales disponibles con el fin de poder satisfacer las muchas demandas de agua que, desde numerosos sectores, se vienen planteando. Objetivo ambicioso, sin duda, cuya consecución, a su vez, fue planteada por el Gobierno en el Proyecto originario a través del desarrollo de cuatro fórmulas diferenciadas: el intento de una más racional reasignación de caudales –a la que pretende llegarse a través de una flexibilización del régimen concesional existente hasta el momento que vendría dada por la introducción de la figura del contrato de cesión de los derechos de uso–; la correcta gestión de las aguas subterráneas; el fomento de una política de ahorro en los consumos, –mediante la medición de los mismos por contadores homologados y el consiguiente establecimiento de incentivos económicos por bajo consumo–; y el recurso a las nuevas tecnologías, como la desalación y la reutilización de aguas depuradas. Comprobemos qué suerte ha deparado a cada una de estas propuestas el iter parlamentario.

1. La reasignación de caudales: el contrato de cesión de derechos de uso del agua

No se exagera ni un ápice si se afirma que el tema más discutido a lo largo de la tramitación parlamentaria del Proyecto de reforma de la LAg., y respecto del cuál se han evidenciado los mayores y más intensos puntos de fricción entre el Gobierno autor de aquél y el resto de fuerzas parlamentarias enmendantes ha sido el relativo a la introducción, por el primero, de la figura del contrato de cesión de derechos de uso del agua previamente otorgados por concesión. De hecho, no sólo su rechazo fue —lo acabamos de ver— la razón sobre la que vinieron a apoyarse más sólidamente las enmiendas a la totalidad y la propuesta de veto presentadas contra aquél. Por el contrario, ya en las comparecencias de diversos expertos ante la Comisión de Medio Ambiente del Congreso a los efectos de exponer sus opiniones sobre el Proyecto se evidenció la existencia, en este preciso punto, de una escisión insalvable de planteamientos entre los comparecientes a invitación del Grupo Parlamentario Popular (GPP) —y, por ende, defensores del texto presentado por el Gobierno— y los que lo hacían a instancias de los diversos opositores al mismo, y así puede comprobarse tras la lectura de aquéllas en el DS. Congreso, Comisiones, de 28 de junio de 1999. Y, como no podía ser de otro modo, fue asimismo la cuestión que más polémica ha levantado en el desarrollo posterior de la discusión de aquél, tanto en Pleno —de Congreso y Senado—, como en el propio seno de las Comisiones encargadas de dictaminarlo.

La configuración inicial del contrato, tal y como éste fue planteado por el Gobierno en el Proyecto originario —artículo 56 bis—, respondía en esquema —como bien han sistematizado G. ARIÑO ORTIZ y M. SASTRE BECEIRO en su pionero trabajo *Leyes de Aguas y Política Hidráulica en España*, Comares, 1999, páginas 306–321, a quienes seguimos— a diez puntos principales: 1) *voluntariedad* de su celebración; 2) *imposición de límites al destino del agua*, de tal manera que la cesión se ve limitada —salvo excepciones debidamente justificadas por el interés general— a derechos de igual o superior rango en la jerarquía de usos de la LAg. o de los Planes hidrológicos; 3) *necesidad de previa autorización administrativa* —salvo ejercicio del derecho preferente de rescate por parte de ésta— a la celebración del contrato, siempre a la vista del mismo y sus condiciones, y que puede ser negada por afectar al sistema de explotación de los recursos de la cuenca, a derechos de terceros o a caudales ambientales, o por no respetar cualquiera de las condiciones que este mismo precepto establece; 4) *limitación cuantitativa de la cesión*, que nunca podrá exceder del volumen anual efectivamente utilizado por el cedente, a determinar conforme al siste-

ma de cálculo que se establezca reglamentariamente a los efectos; 5) *limitación temporal de la misma*, que no podrá extenderse más allá del plazo que reste a la extinción de la concesión o derecho del cedente; 6) *establecimiento de límites formales al contrato*, como el de su necesaria formalización por escrito, la comunicación de su celebración al Organismo de cuenca y a las Comunidades de usuarios a las que pertenezcan cedente y cesionario, el preciso informe previo del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación cuando el mismo incida sobre la política de regadíos, la información al Organismo de cuenca por parte del cedente de qué predios se van a dejar de regar y por parte del cesionario de cuáles se van a pasar a regar, o la inscripción en el Registro de Aguas; 7) *posibilidad de contraprestación económica* por la cesión, que podrá ser limitada reglamentariamente; 8) *empleo de infraestructuras hidráulicas* que, de ser privadas, requerirán previo acuerdo entre los particulares interesados, siendo precisa, por el contrario, autorización del Organismo de cuenca y pago de la correspondiente exacción económica si se trata de infraestructuras públicas, y debiéndose presentar —en aquellos casos en que sea necesaria la construcción de nuevas instalaciones— proyecto de las mismas por los contratantes para su aprobación por la Administración hidráulica; 9) *subrogación del cesionario en los derechos y deberes del cedente*; y 10) *establecimiento excepcional de centros de intercambio concesional*, para cuya creación podrá el Organismo de cuenca realizar ofertas públicas de adquisición de derechos del agua para posteriormente cederlos a otros usuarios mediante el pago del precio que el mismo establezca. Puntos como se ve, abundantes, diversos y con una importancia sustantiva que, *per se*, y al margen de cualquier tipo de valoración, no se puede negar y que, es más, van a aparecer reproducidos en su práctica totalidad en el que será el texto definitivo constitutivo de la Ley 46/1999. Sin embargo, y siendo cierto esto, en el otro lado de la moneda, no constituyó óbice esta aparente complitud a la presentación de numerosas enmiendas al precepto antecitado. Todo lo contrario: con independencia del tenor concreto de que el mismo se dotara, la propia y virulenta oposición que la misma figura contractual suscitaba —a los antecedentes nos remitimos—, presagiaba ya la descarga de un importante contingente de “artillería pesada” sobre ella, sin que, claro está, haya que desdeñar el basamento que para las mismas supusieron algunos de los contenidos que acaban de mencionarse.

En este orden de consideraciones han de entenderse las veintitrés enmiendas que, en los plazos previstos, se presentaron ante la Mesa en relación con el artículo que nos ocupa, y de las cuáles —paradójicamente a la vista de su abundancia— solamente cuatro tuvieron reflejo efectivo, tras su paso por el Congreso, en el texto remitido al

Senado para su debate y aprobación (BOCG, Senado, de 15 de octubre de 1999): una, procedente del GPP, y aceptada por la Ponencia que, con el fin de redactar el informe sobre el Proyecto, fue creada en el seno de la Comisión de Medio Ambiente del Congreso en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 113 RC, referida al compromiso del cedente a identificar en el contrato los predios que renuncia a regar *o se compromete a regar con menor dotación durante la duración del mismo* –salvaguardando así los supuestos en que la actividad de riego no cesa sino que se minimiza– (BOCG, Congreso, de 21 de septiembre de 1999); dos, presentadas respectivamente por el GPP y por el Grupo Parlamentario Vasco (GPV) y aceptadas en la votación subsiguiente al debate en la Comisión de Medio Ambiente del Congreso para elaborar el Dictamen a discutir posteriormente en Pleno (artículos 115 y 116 RC), referidas respectivamente a la *limitación que al caudal cedido supone el efectivamente otorgado por concesión*, y a la *necesaria intervención de la Administración autonómica en ejercicio de sus competencias en materia de agricultura cuando la cesión influya sobre la política de regadíos* (DS. Congreso, Comisiones, de 22 de septiembre de 1999); y otra más, originaria del GPP, y de carácter meramente formal que, adjudicando a aquel precepto el guarismo *61 bis*, fue aceptada –tras haberse solicitado su mantenimiento mediante el correspondiente escrito (BOCG, Congreso, de 29 de septiembre de 1999), por votación en Pleno (DS, Congreso, Pleno, de 30 de septiembre). E, igualmente, en aquellas han de incorporarse también las catorce enmiendas que, ante la Mesa de Senado, se presentaron en relación con este mismo precepto (BOCG, Senado, de 22 de octubre de 1999), de las cuáles sólo una –impulsada por el GPV, y consistente en incluir como razón denegadora de la autorización administrativa a la cesión de derechos de uso *la afectación negativa al estado o conservación de los ecosistemas acuáticos*– fue incorporada al texto del Proyecto en la votación subsiguiente al debate en Pleno del Senado del Dictamen emitido por la Comisión de Obras Públicas, Medio Ambiente, Transportes y Comunicaciones (DS. Senado, de 3 de noviembre de 1999). A ella habría de unirse asimismo, en el mismo estadio de la discusión, una transaccional –no planteada inicialmente junto a aquéllas, por tanto presentada por el GPP, y destinada a *sustituir la referencia al Director General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas como encargado de autorizar la utilización para esas cesiones de infraestructuras que interconecten territorios de distintos planes hidrológicos de cuenca por la más amplia al Ministerio de Medio Ambiente*, dejando que sea la norma reglamentaria correspondiente la que concrete qué unidad ejercerá, dentro del mismo, estas facultades.

Sin embargo, tal como se ha avanzado unas líneas atrás, y como asimismo podía venir intuyéndose a la vista de lo expuesto, la conclusión final de este “tira y afloja” habría de saldarse, en la votación final sobre el conjunto del proyecto, y una vez superados todos los estadios someramente reseñados, con la aceptación prácticamente íntegra y textual de la redacción original dada al Proyecto, a la que se sumarán las modificaciones a las que acabamos de hacer referencia (DS. Congreso, de 25 de noviembre de 1999). De poco sirvió, pues, la fuerte oposición que, desde múltiples flancos suscitó la figura del contrato de cesión de derechos de uso del agua: la misma ha tomado carta de naturaleza, en nuestro ordenamiento jurídico, en los términos además que se han hecho constar, por mor de la Ley 46/1999.

2. La correcta gestión de las aguas subterráneas

No se desvela ningún secreto si se afirma que una inadecuada gestión de las aguas subterráneas incide directamente sobre las disponibilidades totales del recurso, mermándolas de manera evidente. Efectivamente; si por aguas continentales, tradicionalmente, se han entendido tanto los recursos situados sobre la superficie terrestre como los acuíferos localizados bajo la misma, a nadie debe extrañar que el acometimiento de una línea de actuación de finalidad estrictamente cuantitativa –lograr un incremento de los volúmenes de agua disponibles que permita enfrentar con garantías las demandas de recurso existentes– deba pasar también necesariamente, y entre otras medidas, por intentar extraer la mayor virtualidad posible de aquéllos últimos, preservando, claro está, su vertiente cualitativa pero, asimismo, evitando el desconocimiento y, por ende, el desaprovechamiento de sus posibilidades que hasta ahora parecía rodearles. Éste, desde luego, aparenta ser uno de los objetivos más evidentes del Proyecto de reforma de la LAg. presentado por el Gobierno popular. Así lo reconoce explícitamente la Sra. Ministra de Medio Ambiente en su defensa del mismo ante el Pleno del Congreso de los Diputados (DS. Congreso, de 17 de junio de 1999) y así parece desprenderse también de la lectura de aquél, pudiendo identificarse, a los efectos, tres tipos de medidas diversas planteadas con este fin.

A) La participación de los usuarios en su gestión

Inciendo sobre aspectos ya apuntados en la redacción originaria de la LAg., habrían de ser los artículos 30 y 79 del Proyecto que nos ocupa los que contemplaran expresamente la necesaria participación, en cuanto que principales interesados, de los usuarios de las aguas subterráneas en su gestión. De esta manera, el primero de los preceptos

citados plantea la constitución de Juntas de Explotación conjuntas de aguas superficiales y subterráneas en todos los casos en que los aprovechamientos de unas y otras aguas estén claramente interrelacionados; planteamiento apenas discutido parlamentariamente –sólo IU, en el marco de una estrategia general de oposición a la configuración actual de las Confederaciones Hidrográficas, solicitó sin éxito su eliminación en tanto que integrante de aquéllas– y consolidado a la postre en el texto definitivo. Por su parte, el artículo 79, más acentuadamente, impone la obligatoriedad de constituir Comunidades de Usuarios de la misma unidad hidrogeológica o acuífero cuando así requiera el Organismo de cuenca y, en todo caso, cuando aquél esté declarado sobreexplotado o en riesgo de estarlo, así como la posibilidad de celebración de convenios entre ambos sujetos –Administración hidráulica y Comunidades– al objeto de la colaboración mutua en las funciones de control del régimen de explotación y del respeto a los derechos sobre las aguas, pudiendo preverse en los mismos, además, la sustitución de las captaciones de aguas subterráneas preexistentes por captaciones comunitarias, así como el apoyo económico y técnico del Organismo de cuenca con las Comunidades de Usuarios para el cumplimiento de los términos del convenio. Como tempranamente han detectado a la vista del mismo G. ARIÑO ORTIZ y M. SASTRE BECEIRO, el Proyecto de modificación de la LAg. apuesta, pues, por un modelo de corresponsabilidad entre Administración y usuarios en la gestión de los acuíferos, fomentando su explotación conjunta bajo la supervisión y con el apoyo del Organismo de cuenca; modelo apenas contestado –solamente algunas puntualizaciones referidas a la participación del Instituto Tecnológico Geominero a efectos informativos (IU), o a la conveniencia de contemplar instrumentos planificadores específicos en relación con la explotación de los acuíferos (GPM) fueron sugeridas (y desechadas) a lo largo de la tramitación parlamentaria del precepto– y que habría de afianzarse, por tanto, definitivamente.

B) La protección cualitativa de los acuíferos

Uno de los mayores problemas que se plantean en relación con unas aguas como las subterráneas que, por su propia ubicación natural, aparecen como de complicado acceso y control es, obviamente, el de su tutela cualitativa, habida cuenta la dificultad de conocer el impacto que sobre ellas pueden tener las distintas actividades realizadas en su derredor y el estado en el que las mismas se encuentran. Consciente de ello, el Proyecto de reforma contemplaba en los apartados 1 y 3 del artículo 54 un régimen de protección de las mismas, basado esencialmente en dos herramientas ya atendidas en el texto

original de la LAg.: la declaración de acuíferos sobreexplotados o en riesgo de estarlo y el establecimiento de perímetros de protección en torno a los mismos. De esta manera –definitiva a la postre al no prosperar ninguna de las enmiendas que, fundamentadas esencialmente en intenciones de mejora técnica, fueron presentadas frente a aquél–, y en lo que hace a los primeros, la explotación de los acuíferos así declarados habrá de someterse a las previsiones de aquellos planes de ordenación que, para la recuperación de los mismos, apruebe el Organismo de cuenca a iniciativa propia o de la Comunidad de Usuarios correspondiente, dentro de las cuáles estarán, por supuesto, el régimen de extracciones que permita lograr una explotación racional de los recursos –y que sólo admitirá el otorgamiento de nuevas concesiones en circunstancias excepcionales de sequía previamente constatadas por el Organismo de cuenca, Disposición Adicional Segunda. 1 del Proyecto–, así como, de considerarse necesario, la posibilidad de sustituir las captaciones individuales por comunitarias. Por su parte, y respecto a los segundos, será el Organismo de cuenca el que podrá determinar perímetros de protección en torno al acuífero o unidad hidrogeológica, dentro de los cuáles la realización de toda actividad e instalación que pudiera afectarle precisará de previa autorización administrativa. Se trata, en definitiva, de seguir haciendo uso de las mismas medidas ya existentes, pero a las que se dota sobre el papel de un mayor grado de desarrollo normativo.

C) Las medidas sancionadoras

Por supuesto, y si bien nadie duda de que la prevención es la fórmula ideal de preservación de las aguas subterráneas frente a cualquier tipo de deterioro que pudiesen sufrir –y los mecanismos de protección cualitativa analizados en el apartado anterior son una buena muestra de ello–, la manifiesta insuficiencia práctica de las medidas existentes en este sentido –evidenciada por la propia realidad de las cosas, por el estado en el que éstas se encuentran– impone, junto con aquéllas, el establecimiento de medidas de neto carácter sancionador. Tal es el caso de la que incorpora al cuerpo de la LAg. el artículo 108.h) del Proyecto –inalterado en su discurrir parlamentario–, en el que se incluye la apertura de pozos y la instalación en los mismos de instrumentos para la extracción de aguas subterráneas sin disponer previamente de concesión o autorización del Organismo de cuenca para la extracción de aguas entre el elenco de infracciones que, correspondidas por su subsiguiente sanción, tipifica aquel texto. Novedad destacable es, asimismo, el reconocimiento en el artículo 111 del Proyecto –también constante en aquel tránsito– de la adop-

ción de medidas cautelares para asegurar la eficacia de la resolución final sancionadora que, por la comisión de aquellas infracciones, pudiese recaer, entre las que, en lo que interesa en este momento, pueden encontrarse el sellado de instalaciones, aparatos, equipo y pozos y el cese de actividades.

3. El fomento de una política de ahorro en los consumos: medición y establecimiento de incentivos económicos

La posibilidad de medir los consumos que los distintos usuarios del agua llevan a cabo, con el fin de conocerlos y, sobre todo, de determinar en función de los mismos la aplicación de incentivos económicos en beneficio de los más bajos, va a ser una posibilidad que, absolutamente novedosa en el ordenamiento general hídrico –si bien no completamente original en cuanto tal, reconociendo el portavoz del GPP en su intervención ante la Comisión de Medio Ambiente del Congreso la influencia en este punto de la normativa agraria autonómica, en la que este tipo de medidas es habitual (DS. Congreso, Comisiones, de 22 de septiembre de 1999)–, habría de contemplarse en el Proyecto de modificación de la LAg. En efecto; no perdiendo nunca de vista su objetivo en el plano cuantitativo, aquel texto iba a optar, junto con las medidas anteriores, por intentar su consecución desde actuaciones puramente conservadoras, sustituyendo –mejor, complementando– la búsqueda externa de caudales adicionales por la prevención del despilfarro y el consiguiente incremento racional de las reservas.

A este fin, es el punto 4 de su artículo 53 el que establece la obligación general de los titulares de las concesiones administrativas de instalar, a instancias del Organismo de cuenca, y en el punto en que éste determine –previa audiencia a los usuarios– sistemas de medición del consumo, bien individuales, bien colectivos para todos los miembros de una Comunidad de Usuarios, con el fin de conocer verazmente los caudales de agua en efecto utilizados y, en su caso, retornados. Obligación que unánimemente aceptada en cuanto tal –todas las enmiendas presentadas frente a este precepto admiten el establecimiento de sistemas de medida del consumo, difiriendo en realidad en el alcance de la intervención pública y de los usuarios en este punto y en la fijación de propuestas como la sustitución de los mismos por métodos consuetudinarios con este mismo fin, ninguna de ellas aceptada–, puede conllevar, en el caso concreto de que los regadíos, y en el caso concreto de que la medición resultado de la misma arroje un balance inferior a las dotaciones de referencia fijadas en los planes hidrológicos de cuenca o, en su caso, en la planificación sectorial

agraria, el incentivo económico que supone la introducción de un factor corrector para el cálculo del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua (artículo 106.6 del Proyecto, trasladado sin alteraciones al texto definitivo de la Ley 46/1999 pese a la oposición frontal al mismo proveniente del GPM, que considera que las medidas de ahorro no pasan por la política tributaria, sino por una profunda modernización de los regadíos), premiándose de esta manera el esfuerzo que supone el ahorro precisamente en el ámbito en que existe un mayor despilfarro: el riego.

4. El recurso a las nuevas tecnologías

Sin negar la evidente diferencia existente entre las mismas, las tres fórmulas de incremento de caudales descritas hasta el momento presentan, no obstante, una característica común que permite encontrar un nexo de unión entre unas y otras: se tratan todas ellas de planteamientos de actuación operantes a partir de unos volúmenes de recurso ya existentes en cuanto tales, dispuestos como aguas continentales convencionales que son –con más o menos aptitud inicial, en función de su superficialidad o no y de sus características físicas concretas, pero siempre presentes en el ámbito continental– para ser aplicados a los usos de que en cada momento se trate. Característica ésta de la que, sin embargo, lo vamos a ver, no iba a participar en puridad la cuarta previsión que, con este mismo fin, se contenía en el Proyecto, necesitada como estaba ésta para su realización de la transformación en aguas continentales comunes de unos caudales que presentan unas condiciones muy particulares, justificativas de su común conocimiento como recursos no convencionales. En efecto; como hemos adelantado, el recurso a las nuevas tecnologías en orden a acrecentar, alternativamente a los modos comunes, la cantidad de agua disponible para hacer frente a las demandas existentes se encontraba asimismo previsto en aquél, mencionándose, en este orden de cosas, expresamente la reutilización y, sobre todo –y aquí es donde con más evidencia se plantea el tema que acabamos de apuntar– la desalación de aguas marinas como técnicas aplicables a estos menesteres.

A) La desalación de aguas marinas

La intención del Gobierno de hacer uso de la técnica de la desalación del agua del mar para la consecución de sus fines y, lo que es más importante desde un punto de vista jurídico, de dar carta de naturaleza a la misma mediante su reconocimiento expreso en el propio cuerpo de la LAg., ya nos era conocida por haber aludido anteriormente a ella. Así es; no debemos remontarnos demasiadas páginas atrás para recor-

dar la mención que se hizo a la ampliación que, del ámbito reconocido al demanio hídrico por el artículo 2 LAg., habría de llevarse a cabo —mediante la adición de un nuevo apartado e)—para dar cabida allí a las aguas procedentes de la desalación de agua de mar una vez que, fuera de la planta de producción, éstas se incorporen a cualquiera de los elementos tradicionalmente así considerados y que, si bien la novedad en este punto radicaba, sobre todo, en la promoción de esta fórmula para aumentar cuantitativamente la disponibilidad del recurso, la nueva realidad imponía la adaptación a ella de una institución —la demanial— que, en sí misma, no se discute. No habría, sin embargo, de ser pacífica esta mención, planteando una acusación directa de insuficiencia —manifestada obviamente en forma de enmienda— por parte del GPS —a la que parece adherirse IU en palabras de su portavoz en el Pleno del Congreso (DS. Congreso, de 30 de septiembre de 1999)—, a cuyo entender el tenor propuesto no incide suficientemente en el necesario carácter público de las aguas procedentes de la desalación al vincular a un determinado momento del proceso —una vez las mismas se encuentren fuera de la planta de producción— tal consideración demanial. Esta enmienda fue rechazada en los sucesivos estadios —ante el Congreso y ante el Senado— en que fue planteada.

Como desarrollo de la anterior previsión, el artículo 12 bis del Proyecto perfecciona el régimen jurídico de la desalación, centrado sobre todo en la compatibilización de los regímenes previstos en la Ley de Costas y en la LAg. en relación con la actividad, en función de la fase en que el proceso de desalación se encuentre. Significativas en este sentido son las palabras de la portavoz del GPP ante la Comisión de Medio Ambiente del Congreso, cuando afirma que “respecto de la desalación del agua del mar (...) la Ley separa la aplicación del régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre del régimen jurídico del dominio público hidráulico. ¿Qué es lo que se puede hacer libremente? Se puede hacer libremente la actividad industrial dedesalación. Se aplica hasta ese punto del proceso la protección prevista en la Ley de Costas para el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre, y a partir de otro momento la protección de la LAg. para el régimen jurídico del dominio público hidráulico” (DS. Congreso, Comisiones, de 22 de septiembre de 1999). Por supuesto, y dada la similitud con lo que acaba de exponerse en el párrafo anterior, nuevamente se presentaron enmiendas frente al mismo, de idéntico origen y basadas en igual fundamentación que las anteriores —insuficiente incidencia y extensión de la naturaleza de demanio hídrico de estas aguas—. Y nuevamente volvieron a ser rechazadas, permaneciendo el tenor literal del precepto en los mismos términos en que se proponía en el Proyecto originario.

B) La reutilización de aguas residuales depuradas

Menos novedoso en cuanto tal resulta el segundo recurso que, a las nuevas tecnologías como modo de incrementar las disponibilidades de agua, se preveía en este Proyecto de reforma, apareciendo como aparecía la reutilización de las aguas residuales depuradas ya contemplada a grandes rasgos en el articulado originario de la LAg., y pretendiéndose simplemente con las modificaciones por éste planteadas —según expone su impulsor— reforzar su virtualidad. Para ello, y sin perjuicio del mantenimiento de la remisión al ejecutivo para determinar las condiciones básicas del ejercicio de tal actividad, se proponía una nueva redacción del artículo 101 LAg., más extensa que la anterior, cuyos rasgos más significativos serían la sujeción general de la reutilización a concesión administrativa —salvo en el supuesto de que la misma fuese solicitada por el titular de una autorización de vertido, en cuyo caso es suficiente con otro título autorizatorio complementario del anterior—, y el reconocimiento de la posibilidad de que los titulares de aquélla concesión se subroguen por vía contractual, y previa autorización del Organismo de cuenca, en la posición del titular de la autorización de vertido, pudiéndose en estos casos ser solicitada la revisión de este título a los efectos de adaptarlo a las nuevas condiciones del vertido.

Sin embargo, y en lo que parece, este precepto, pese a su evidente interés, no habría de suscitar demasiada atención a lo largo de su tramitación parlamentaria. Si bien es cierto que el mismo fue destinatario de cinco enmiendas ante la Mesa del Congreso y de una ante la del Senado, todas ellas venían fundamentadas esencialmente en razones de mejora técnica, y no en cuestiones de fondo, siendo prácticamente testimonial su defensa oral ante las Cámaras —meras menciones, cuando las había— y terminando, como casi parecía lógico, con su rechazo íntegro y la consiguiente consolidación de la redacción propuesta desde un principio.

IV. LA PROTECCIÓN DEL DEMANIO HÍDRICO: LA PRESERVACIÓN DE LOS VALORES AMBIENTALES DEL RECURSO AGUA

La adopción de una visión de la política hidráulica que, en la actualidad, pretenda ser realista no puede soslayar, en tanto que elemento absolutamente nuclear, la esencialidad que dentro de la misma presenta la protección del demanio hídrico en general y la preserva-

ción de los valores medioambientales a él inherentes en particular. Visión que, ciertamente presente –por vez primera en un texto de este tipo– en el *corpus* de la LAg. de 1985 –en el que la salvaguardia de la calidad de las aguas se instaura como uno de sus principio inspiradores–, pretende asimismo verse reforzada en el Proyecto de reforma presentado por el Gobierno, como no podía ser de otra forma so pena de incomplicidad, siendo, en este orden de cosas, varios los cuestionamientos objeto de debate en la tramitación parlamentaria.

1. La especial consideración del deslinde

La mención expresa a la figura del deslinde del dominio público hidráulico –entendido éste como la concreción procedimental de una potestad administrativa inherente a la naturaleza demanial de los bienes a los que viene referido, con el fin de acotar sus límites frente a otros que carecen de tal consideración–, y el reconocimiento a la misma de excepcionales efectos –al permitir que el acto aprobatorio de aquél declare tanto la posesión como la titularidad dominical en favor del Estado– es una de las novedades más significativas que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, introdujo el Proyecto de reforma de la LAg., situándose en este sentido en la línea de otras normas referidas a sectores demaniales diversos, como la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Costas y la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias. Novedad que, según se encarga de explicar el Gobierno, se justifica fundamentalmente en un ánimo protector del demanio frente a usurpaciones y abusos descontrolados provenientes de la acción del hombre, cuyo freno ha de pasar, necesariamente, por la identificación precisa tanto sobre el terreno –mediante el posterior amojonamiento– como, sobre todo, en los Registros pertinentes, de los márgenes de aquél; misión, obviamente, de la que viene encargada aquella figura.

No se vería correspondida, sin embargo, la novedad y la transcendencia jurídica de la medida aludida por el interés de los grupos parlamentarios. Muy posiblemente absorbidos éstos por la relevancia práctica de otras decisiones –singularmente, la aludida contemplación del contrato de cesión de derechos del agua–, la extensión en favor del deslinde de unas facultades de las que, tradicionalmente, no ha disfrutado ha quedado en gran medida desdibujada del debate parlamentario, al punto de haber sido solamente una la enmienda que, en el Congreso, se presentó frente al precepto –artículo 87.2 y 3 LAg.– que contempla la nueva regulación. Enmienda que, emanada del GPS, y justificada además en la mera mejora técnica de la redacción –ni siquiera, por tanto, en discusiones de fondo– fue rechazada a las pri-

meras de cambio, del mismo modo en que lo fue su reproducción en el Senado, afianzándose así la figura en los términos descritos en el texto definitivo de la Ley 46/1999.

2. Los reconocimientos generales de la vertiente ambiental del recurso y su necesaria protección

Como hemos mencionado anteriormente, uno de los objetivos esenciales que el Gobierno se planteaba con la presentación de este Proyecto de reforma que nos viene ocupando era, concretando su voluntad general protectora, el de incidir en la atención y preservación de los valores ambientales presentes en el recurso agua. Incidencia que, desde luego, *en cuanto tal*, ningún grupo parlamentario iba a discutir, habida cuenta el consenso existente respecto de un punto como éste, reclamado con insistencia desde múltiples planos: social, político, económico, etc. Sin embargo, y a salvo de ello, lo que sí iba a dar lugar a deliberaciones y, aún más, a su consecuencia, a importantes adiciones en el texto definitivo respecto de lo que en aquél se contemplaba en principio, es la cuestión relativa a la existencia no sólo de propuestas de fórmulas concretas para conseguirlo –las que en los siguientes apartados vamos a tener ocasión de conocer– sino, sobre todo, del establecimiento de *genéricas cláusulas preservadoras* que estableciesen, por encima de los modelos de actuación determinados en que aquéllas se concreten, la obligación común tuitiva del papel ambiental del agua.

En efecto: la mayoría de las declaraciones generales que, en este sentido, hoy pueden encontrarse en articulado de la Ley 46/1999 –excepción hecha de la prohibición general de actividades contaminantes o degradantes para el demanio, ya contenida en el artículo 89 del Proyecto y consolidada sin alteraciones– va a provenir de la presentación de diversas enmiendas y de su posterior aceptación en votaciones realizadas en distintos momentos de la tramitación parlamentaria. Es el caso, significativo por su importancia, de la nueva redacción dada al artículo 84 LAg., cuya modificación no estaba inicialmente prevista por el Proyecto pero que, a resultas de una enmienda de adición propuesta por el GPS y aceptada finalmente –previa transacción con el GPP y tras varios intentos frustrados en los trámites anteriores– por el Pleno del Senado (DS. Senado, de 3 de noviembre de 1999), va a permitir hoy proclamar como *objetivos de la protección del dominio público hidráulico* la prevención del deterioro del estado ecológico y la contaminación de las aguas para alcanzar un buen estado general, el establecimiento de programas de control de calidad en cada cuenca hidrográfica, el freno a la acumulación de

compuestos tóxicos o peligrosos en el subsuelo capaces de contaminar las aguas subterráneas, la evitación de cualquier otra acumulación que pueda ser causa de degradación del demanio, y la recuperación de los sistemas acuáticos a él asociados. O, asimismo, de la nueva redacción del apartado 4 del artículo 58 –resultado de una enmienda presentada por el GPS y aprobada en la votación del Dictamen por la Comisión de Medio Ambiente del Congreso (DS. Congreso, Comisiones, de 22 de septiembre de 1999)–, en el que, en referencia a la prelación de usos del agua prevista en el número anterior, se establece la *preferencia* –en caso de incompatibilidad– *en favor de los que introduzcan mejores técnicas que redunden en un menor consumo de agua o en el mantenimiento o mejora de su calidad*. O, por fin, de los tenores modificados de los artículos 5.2 y 10 LAg., auspiciados ambos por el GPS y aceptados respectivamente en las votaciones del Dictamen de la Comisión de Medio Ambiente del Congreso y de las enmiendas mantenidas tras el Dictamen de la Comisión de Obras Públicas, Medio Ambiente, Transportes y Comunicaciones en el Pleno del Senado (DS. Senado, de 3 de noviembre de 1999), de acuerdo con los cuales ni cabe realizar en los cauces privados actuaciones que *alteren perjudicialmente la calidad del agua* ni pueden las charcas situadas en predios de propiedad privada ser utilizadas contraviniendo *la legislación ambiental correspondiente* –esto es, el Convenio de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional–.

Por tanto, no puede decirse que el papel desempeñado en este punto por las fuerzas parlamentarias de la oposición haya sido nimio. Sobre todo, una vez visto el resultado: la contención en el texto definitivo de reforma de la LAg. de un número mayor de previsiones generales en defensa del medio ambiente hídrico de las que, en este sentido, habían sido previstas inicialmente por el Proyecto.

3. El buen estado ecológico de las aguas como objetivo impuesto a corto plazo por la normativa comunitaria europea

De todos es sabido que el ingreso de nuestro país en la Unión Europea trajo como consecuencia jurídica destacable –entre otras muchas, por supuesto– la de la incardinación, en una posición preferente, de su derecho dentro de nuestro sistema de fuentes, de tal manera que, bien inmediatamente, bien a través de un procedimiento bifásico de adaptación en función del tipo de norma de que se trate, los textos comunitarios forman parte de nuestro ordenamiento con igual estatus normativo que los emanados de nuestras instancias internas, y sus previsiones, por ello mismo, son también aquí de obligado cumplimiento. De igual modo, es de general conocimiento el

hecho de que ha sido sobre todo el impulso de diversas Directivas comunitarias el determinante para el desarrollo a nuestro nivel interno de la normativa en materia de aguas continentales, sobre todo en lo que hace a la consideración de los cuestionamientos de tipo ambiental presentes en las mismas. Signifíquense, así, por referirnos a dos de las más evidentes, la Directiva 76/464, de 4 de mayo, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad –auténtico texto de referencia en la materia, en el que se establece un sistema general de control de los vertidos contaminantes y su relación específica con determinadas sustancias contenidas en los mismos–, o la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas –verdadero motor del desarrollo de una política de saneamiento en nuestro ámbito–, y compruébese con ello la certidumbre de lo afirmado. Pues bien: dentro de las mismas, en un estado avanzado y todavía no consumado, pero cuya aprobación se apunta inmediata, no puede dejar de destacarse, por su importancia, la ya comúnmente conocida como Directiva–marco del agua, anunciado revulsivo general en la materia a cuyas pautas habrán de adecuarse todas las normativas internas sobre la cuestión. Adecuación para la que ya se preparaba el Proyecto de reforma de la LAg., haciendo suyo uno de los más esenciales planteamientos de aquélla, nivel de ambición común en toda la comunidad: el buen estado ecológico de las aguas como objetivo cualitativo a alcanzar en nuestro ámbito estatal.

En este sentido, son dos los preceptos que hay que reseñar: el apartado 1 del artículo 38 y el apartado 2 del artículo 92. El primero de ellos –inicialmente no contemplado como objeto de reforma en el Proyecto presentado por el Gobierno, debiéndose su inclusión en el texto definitivo a la aceptación por la Ponencia de la Comisión de Medio Ambiente del Congreso de la enmienda en este sentido presentada por el GPS (BOCG. Congreso, de 21 de septiembre de 1999)– sitúa precisamente a aquél como objetivo a lograr por la planificación hidrológica. El segundo, por su parte, más significativo en tanto que contiene una conceptualización del mismo, lo presenta también como meta a cuya consecución se encamina la figura de la autorización de vertido –siempre de acuerdo con las normas de calidad, los objetivos ambientales y las características de emisión e inmisión establecidas reglamentariamente y concretadas en cada cuenca por el respectivo plan hidrológico–, habiendo de entenderse por tal “el que se determina a partir de indicadores de calidad biológica, físico–químicos e hidromorfológicos, inherentes a las condiciones naturales de cualquier ecosistema hídrico, en la forma y con los criterios de evaluación que reglamentariamente se determinen”. Existe, pues, una remisión al

Reglamento en orden a su concreción real, limitándose el Proyecto a su instauración como institución que deberá ser dotada de contenido por aquél; remisión que, ni enmendada ni, por ende, modificada, se ha consolidado en el texto final, siendo, en definitiva, en los términos expuestos en los que hoy se contempla la figura en el articulado de la LAg.

4. Los caudales ecológicos

Es la figura de los caudales ecológicos otro de los elementos a los que el Proyecto gubernativo de reforma de la LAg. habría de recurrir como forma de coadyuvar a la consecución de sus objetivos de reforzamiento tuitivo de la vertiente cualitativa de las aguas. Para ello establecía en el apartado 7 del artículo 57 una determinación muy clara de los mismos en tanto que restricción general a todos los sistemas de explotación, y, por ello, en cuanto que volúmenes de imposible disposición salvo en los supuestos puntuales en que sean precisos para asegurar el abastecimiento a poblaciones, a cuya primacía se encuentran asimismo supeditados pese a no tratarse de usos en sentido estricto. Su fijación concreta correspondería a los planes hidrológicos de cuenca, debiendo realizar el Organismo de cuenca estudios específicos en cada tramo de río con el fin de proceder a aquélla con las máximas garantías. Este precepto fue objeto de tres enmienda en su fase ante el Congreso —fundamentalmente, con intenciones perfeccionadoras que no ponían en cuestión a la propia figura—, que, en su integridad, fueron rechazadas —de hecho, ni siquiera fueron defendidas expresamente por sus impulsores—, permaneciendo por tanto inalterados los términos que acaban de ser expuestos.

5. La problemática de los vertidos

Sin cuestionar en ningún momento la importancia que todos los aspectos puestos de manifiesto hasta el momento presentan —siendo además como son manifestaciones concretas de la aludida esencialidad que al reconocimiento y protección del sesgo ambiental de las aguas quiere darse en el articulado de la LAg.— no puede, sin embargo, dejar de reconocerse que cualquier reforzamiento que de la protección de aquéllas se pretenda, provenga de quién provenga, y se plantee cómo se plantee, ha de abordar necesariamente la notoria problemática existente en torno a los vertidos de las aguas residuales, auténtico caballo de batalla de todas estas cuestiones en tanto que causantes principales del deterioro del demanio. Ya la LAg. en su texto originario prestaba una evidente atención a la cuestión, dedicándole el Capítulo II del Título V “De la protección del dominio

público hidráulico y de la calidad de las aguas continentales” en su integridad. Y, nuevamente, el Proyecto de reforma de la misma quiere incidir sobre ella, sin alterar en sustancia el planteamiento anterior en lo que hace los mecanismos y fórmulas ya ideados —a excepción de la figura del canon de vertido, que pasará, como veremos, a denominarse “canon de control de vertidos” en el texto de la Ley 46/1999—, pero introduciendo algunas puntualizaciones que, en su práctica totalidad, se han afianzado en el texto definitivo tal y como aparecían en aquél.

Así, sin ir más lejos, se produce una *práctica universalización del propio concepto de vertido*, visto que, por mor del nuevo apartado 1 del artículo 92 LAg., debe hoy entenderse por tal toda evacuación directa o indirecta en el dominio público hidráulico, con independencia del procedimiento o técnica utilizada. Se eliminan, por tanto, anteriores referencias a tipos y maneras diversas de vertido, optándose por una definición omnicomprendensiva de los mismos que evite hipotéticas lagunas. Lo que, no obstante, no se altera es la *prohibición general de vertidos contaminantes* y la *subordinación de toda evacuación a la obtención de previa autorización* por parte de la Administración hidráulica competente; autorización que, otorgable o no a la vista de los datos aportados por el solicitante —particularmente, de la adecuación de las instalaciones de depuración y de los elementos de control de su funcionamiento a las normas y objetivos de calidad de las aguas y, en el caso de tratarse de una Entidad local, de la presentación de un plan de saneamiento y control de vertidos a los colectores municipales (apartados 3 y 4 del artículo 93)— por un plazo máximo de cinco años, renovables sucesivamente —plazo incrementado en un año respecto de la previsión del Proyecto en virtud de la aceptación en el seno de la Comisión de Obras Públicas, Medio Ambiente, Transportes y Comunicaciones del Senado de una enmienda en este sentido presentada por el propio GPP alegando razones de mejora técnica (DS. Senado, Comisiones, de 28 de octubre de 1999)—, deberá establecer las condiciones en que el vertido deba realizarse, en la forma en que reglamentariamente se determine, y habiendo de especificar, en todo caso, aquellas instalaciones y aquellos elementos de control, así como los límites cualitativos y cuantitativos que se impongan a la composición del efluente y el importe del canon de control de vertido (apartados 1 y 2 del mismo precepto). Obviamente, el acaecimiento de condicionamientos puntuales —circunstancias sobrevenidas, mejora de las condiciones de las aguas a verter, adaptación a nuevas previsiones normativas— pueden determinar la *revisión de las autorizaciones de vertido* (artículo 96 LAg.), planteándose asimismo en los *supuestos de*

incumplimiento la incoación de un procedimiento sancionador, de una liquidación del canon de vertido y, según el caso concreto, de un expediente de revocación de la autorización, de legalización o, en supuestos especialmente graves, de declaración de caducidad de la concesión (artículo 97); no habiendo sido estos dos últimos aspectos discutidos a lo largo de la tramitación parlamentaria que venimos siguiendo.

Pero, como antes hemos avanzado, donde realmente hay que situar la auténtica innovación derivada del Proyecto de reforma de la LAg. va a ser en la *modificación de la figura del canon de vertido*. Innovación que, para su proponente, va a venir suficientemente justificada por la comprobación de la inoperancia de la misma y, de hecho, así lo afirmaba el Secretario de Estado de Aguas y Costas en la explicación que, de aquel texto, llevó a cabo en la Comisión de Medio Ambiente del Congreso (DS. Congreso, Comisiones, de 28 de junio de 1999), en la que indicó textualmente que “la nueva regulación del canon de vertidos no responde a una concepción teórica, abstracta, distinta de la ley vigente, sino que constata que la regulación el canon actual, en vigor desde el año 1985, no ha sido suficientemente eficaz para lograr la calidad ambiental de nuestros ríos y acuíferos”. E innovación que, paradójicamente no contestada en exceso –solamente seis fueron las enmiendas presentadas en su relación en la fase ante el Congreso y una ante el Senado– va a consistir, en síntesis, en el diseño en el artículo 105 LAg. de una figura tributaria denominada “canon de control de vertidos” que, compatible con otros cánones o tasas que las Comunidades Autónomas puedan establecer para financiar obras de saneamiento y depuración, con naturaleza jurídica de tasa, análogos fines a su predecesor –estudio, control, protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica– y exigible a partir del 1 de enero del año 2001 (Disposición Transitoria Única.1, inalterada), presenta unas características muy determinadas. Tal es, por ejemplo, su *imposición general* al margen del carácter autorizado o ilegal del vertido que, de encontrarse en este último caso, ni se verá liberado de su liquidación –calculada en base a cálculos estimativos indirectos que se fijarán reglamentariamente– ni, por supuesto, de la imposición de la sanción que corresponda, tal y como se encarga de indicar expresamente el tenor literal del apartado 6 de aquel artículo a resultas de la aceptación por el Pleno del Congreso (DS. Congreso, Pleno, de 30 de septiembre de 1999) de una enmienda en este sentido presentada por el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria (GPCC) y transaccionada con el GPP. E, igualmente, su *cálculo* de acuerdo con el sistema previsto en el punto 2 del precepto que, a instancia del mismo

Grupo Parlamentario aceptada en idéntico trámite que la anterior, tendrá en cuenta, como uno de sus elementos de referencia, la mayor calidad ambiental del medio físico en que se vierte, visto que “parece lógico que el canon sea más elevado si el vertido se realiza en espacios de alto valor ambiental” (enmienda número 41, BOCG. Congreso, de 6 de julio de 1999). Y, asimismo, la fijación de *períodos impositivos concretos* –siendo el general de un año, salvo el ejercicio del otorgamiento o cese de la autorización, en que se prorrateará en función de los días de vigencia de la misma– y de *órganos recaudadores* –Organismo de cuenca o Administración Tributaria del Estado mediante convenio– establecida en los apartados 5 y 6.

El descrito es, pues, el nuevo régimen económico-financiero al que deberá acomodarse el vertido de aguas residuales en el dominio público hidráulico. Veremos, cuando se ponga en marcha, si logran superarse los hándicaps que sus valedores habían detectado.

V. LOS ASPECTOS ORGANIZATIVOS, LA PARTICIPACIÓN DE LOS USUARIOS EN LA GESTIÓN DEL AGUA Y EL FOMENTO DE LA COLABORACIÓN ENTRE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES IMPLICADAS

A nadie puede escapar la importancia que a toda regulación referida directamente a los protagonistas activos de la política hidráulica debe darse en el articulado de la norma que, con carácter general, se encargue de organizar jurídicamente aquélla. Al fin y al cabo, son ellos –bien usuarios, bien poderes públicos– quiénes realmente la llevan a cabo de manera efectiva, ya sea haciendo uso inmediato del recurso (los primeros), ya aplicando las previsiones de aquélla, y determinando conforme a las mismas las condiciones concretas en que tal aprovechamiento debe ser realizado (los segundos). Por eso, no asombran la cantidad de referencias que a los mismos contenía el texto originario de la LAg., como tampoco lo hacen, por extrapolación, las modificaciones que de éstas proponía el Proyecto de reforma. Propuestas que, sistematizables en tres subgrupos diferenciados –aspectos puramente organizativos de la Administración hidráulica, participación de los usuarios en la gestión del agua, y colaboración entre las distintas instancias públicas implicadas– han corrido diversa suerte a lo largo de la tramitación parlamentaria del mismo. Comprobémoslo.

1. Las referencias a la organización de la Administración pública del agua

En lo que parece, no resultaron excesivamente polémicas en su planteamiento las sugerencias de reforma que, tanto en relación con los Organismos de cuenca en general como en lo que hace a alguno de los órganos que los integran en particular –concretamente, a la Junta de Gobierno, Presidente y Juntas de Explotación–, contenía el texto presentado por el Gobierno. En efecto; aunque, como corresponde por esencia al discurrir parlamentario de un Proyecto, no dejaron de presentarse enmiendas frente a las mismas –en un número de veintidós ante la Mesa del Congreso y de cuatro ante la del Senado (reproduciendo algunas de las anteriores), para un total de cuatro artículos afectados–, no fueron éstas –y así hay que reconocerlo– especialmente virulentas, viniendo justificadas en su mayoría, según propia confesión de los Grupos Parlamentarios de las que procedían, por razones de mejora de la técnica legislativa (BOCG. Congreso, de 6 de julio de 1999, y BOCG. Senado, de 22 de octubre de 1999), y trayendo como consecuencia –bastante intuible, por otra parte– la falta de materialización práctica de ninguna de ellas y la consiguiente consolidación de aquellas propuestas, en el texto definitivo de la Ley 46/1999, con idéntico tenor al que presentaban desde los inicios.

Muy posiblemente la razón de esta “moderación” haya de buscarse, en primer lugar, en el unánime reconocimiento del carácter obligado de la modificación –o, mejor, de la adaptación– en que aquéllas consisten, toda vez que las regulaciones que del aspecto organizativo en materia hídrica contenía la redacción originaria de la LAg. venían referidas, como es lógico, a las normas generales de organización estatal vigentes en el momento de su aprobación, obsoletas desde el mismo momento en que se aprobó, en 1997, la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado (LOFAGE). Por eso, y de acuerdo con la ya efectiva adecuación a ésta última, los Organismos de cuenca son, hoy, organismos autónomos adscritos a efectos administrativos al Ministerio de Medio Ambiente, que se registrarán por aquélla y por las demás disposiciones aplicables a los organismos autónomos del Estado –aparte, por supuesto, de por la LAg. y sus Reglamentos de desarrollo–, gozando asimismo –y esto no es una novedad–, de autonomía para el ejercicio de sus funciones. Y por eso, también, los Presidentes de los Organismos de cuenca serán nombrados y cesados por el Consejo de Ministros a propuestas del Ministro de Medio Ambiente, de acuerdo con lo establecido por aquélla.

Y, en segundo lugar, tampoco ha de desecharse como motivo comovedor la necesidad de reforzar, respecto de las ya ostentadas,

las funciones y finalidades que corresponden a las Juntas de Gobierno y de Explotación como órganos, respectivamente, de gobierno y de gestión existentes en el seno de los anteriores. El hecho de que existiesen diferentes apreciaciones en lo que hace a la traducción particularizada en que tal reforzamiento había de concretarse –tampoco demasiado diversas entre el Proyecto y las enmiendas de contenido– no obsta a que el hecho en sí sea indiscutido, permitiendo, como hemos sugerido, la ausencia de debate exacerbado en su relación. Así, en la actualidad, son las relacionadas en los artículos 26 y 30 LAg., de acuerdo con la nueva redacción dada a los mismos por la Ley 46/1999, los cometidos que les corresponden.

En todo caso, y se consideren cuáles se consideren como razones explicativas de esta realidad, el resultado no es otro que el ya avanzado: la constatación de la inalteración de los términos en que, a la cuestión, se refería el Proyecto.

2. La participación de los usuarios en la gestión del agua

Mención continuada a lo largo de toda la tramitación parlamentaria del Proyecto de reforma de la LAg. es la que ha venido siendo hecha a la necesaria presencia de los usuarios del agua –ostentando además un papel principal– en su gestión, como única manera de llevar a cabo una política hidráulica racional y ceñida a la realidad. En efecto; si son precisamente éstos quienes presentan el interés más evidente en el uso del recurso, planteando demandas en su relación y determinando en gran medida el discurrir de aquélla, sólo mediante el ejercicio más burdo y descarado de la arbitrariedad podrían ser relegados, en este orden de actuaciones, a un papel secundario, subordinado por completo a las decisiones lejanas de un poder público omnímodo y ajeno –si bien, ha de reconocerse, un cierto grado de limitación siempre deben soportar, en aras de la defensa de los intereses generales tutelados por aquél–; arbitrariedad que ni estaba presente en el texto original de la LAg., ni, obviamente, pretende introducirse en la propuesta de reforma. Antes al contrario, si hemos de atender a las palabras pronunciadas por la Sra. Ministra de Medio Ambiente en el Congreso de los Diputados en la presentación ante la Cámara del Proyecto del Gobierno, lo que el mismo pretende en este punto concreto es la potenciación del derecho de los usuarios a participar en la gestión del agua, para que así tengan la posibilidad de corresponsabilizarse con la Administración hidráulica en el principio de gestión eficaz y sostenible del recurso (DS. Congreso, Pleno, de 17 de junio de 1999). Participación cuya realización efectiva es contemplada en el texto por tres vías distintas, pero complementarias: desde las

Comunidades de Usuarios, desde el seno de los Organismos de cuenca, y en ejercicio de su derecho a obtener información ambiental en relación con las aguas.

A) La participación autónoma: las Comunidades de Usuarios

El reconocimiento de la posible agrupación de los usuarios del agua en Comunidades autoorganizadas y autonormadas –pese a la inexcusabilidad de la aprobación administrativa de sus Ordenanzas– para el ejercicio conjunto de sus fines y en defensa de sus intereses y, muy especialmente, la reunión en aquéllas de los regantes, ha sido habitual en nuestro ordenamiento jurídico, hábil y temprano detector de la esencialidad de su participación en la gestión del recurso. Es por ello que la figura de tales Comunidades de Usuarios, en cuanto tal, ocupa un lugar destacado en el articulado de la LAg. de 1985, en el que se reconoce, entre otras cuestiones, su existencia, su naturaleza corporativa, y la ostentación por las mismas de diversas potestades administrativas coadyuvantes a la consecución de sus fines.

Esta importante regulación ha sido, no obstante, objeto de pretensión de reforma por parte del Proyecto gubernativo, en el confesado sentido de reforzar las meritadas potestades y, singularmente, la que poseen en materia sancionadora. Para ello, en la nueva redacción propuesta de los apartados 1 y 2 del artículo 74 LAg., además de reconocerse expresamente la sujeción del funcionamiento de las Comunidades a las previsiones procedimentales de la LAg., sus Reglamentos de desarrollo y las Ordenanzas propias de cada una *acordes* con la legislación básica (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), se contemplaba asimismo, como contenido necesario de aquellas últimas, “las previsiones correspondientes a las infracciones y sanciones que puedan ser impuestas por el Jurado de acuerdo con el procedimiento propio de los mismos”, en obvia referencia a la capacidad punitiva reconocida a las mismas y ejercitable a través del mencionado órgano.

Fueron dos las enmiendas que, en el primer trámite ante el Congreso, se presentaron frente a esta propuesta: *una* –procedente del GPM–, que postulaba la inclusión en aquel último párrafo transcrito, y junto con el procedimiento propio, de la costumbre como elemento de referencia para el ejercicio de la potestad sancionadora, así como la mención a la efectiva garantía de los derechos de audiencia y defensa de los denunciados; y *otra segunda* –emanada en esta ocasión de IU–, de sustitución íntegra del texto. Enmiendas a las que habrían

de unirse asimismo en su consideración, vista su evidente relación material, otras dos presentadas en idéntico trámite –si bien esta vez en relación con un artículo inicialmente inalterado por el Proyecto: el 76 LAg.–, en las que se sugería la modificación absoluta de su redacción en orden a una más precisa regulación de los órganos de las Comunidades (*primera*, propuesta por IU), y la adición de un nuevo párrafo al apartado 4 del mismo en el que se reconociesen como funciones propias del órgano ejecutivo de las Comunidades –la Junta de Gobierno– y “el designio de los cargos que compondrán la Mesa de Subastas y adaptar la aplicación del Reglamento General de Recaudación previsto para la Administración estatal a la estructura y funcionamiento de las Comunidades de Regantes” (*segunda*, responsabilidad del GPM) (BOCG. Congreso, de 6 de julio de 1999).

Mientras las enunciadas en segundo lugar –tanto en relación con el artículo 74 como con el 76– fueron rechazadas sin ambages en el Debate llevado a cabo en la Comisión de Medio Ambiente del Congreso para la elaboración del Dictamen, las mencionadas en primer lugar en ambos casos –recuérdese: emanadas de GPM y de IU– fueron, sin embargo, objeto de sendas ofertas de transacción por parte del GPP. Ofertas que, aceptadas por los dos grupos enmendantes, resultarían a la postre definitivas para su inclusión en el texto legislativo final por el que se procede a la reforma de la LAg., siendo como fueron ambas aprobadas en la votación en aquella Comisión (DS. Congreso, Comisiones, de 22 de septiembre). Ello significa que, en la actualidad, vamos a encontrar en el articulado de aquélla referencias expresas a la costumbre y a las garantías ciudadanas como elementos de referencia a los que deberá acomodarse el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de los Jurados. Y, asimismo, que puede entenderse comprendida, entre las funciones que corresponden a la Junta de Gobierno de las Comunidades de Usuarios, la de más general de “ejecutar en el ámbito de sus competencias las funciones que les sean atribuidas por las leyes o que puedan asumir en virtud de los Convenios que suscriban con el Organismo de cuenca”, lográndose así una sustantiva ampliación de la capacidad operativa de aquéllas.

Pese a la innegable importancia de lo dicho hasta ahora –que en ningún momento pretende ponerse en duda–, es asimismo del máximo interés tener en cuenta que, incluso a mayor abundamiento, no van a ser solamente los preceptos directa y exclusivamente referidos a las Comunidades de Usuarios en cuanto tales los que posibilitan apreciar la importancia de las mismas y, más concretamente, la esencialidad de su intervención en la gestión del agua y la necesaria disposición para ello de diversas facultades exorbitantes de las comunes. Todo

lo contrario: es, precisamente, la lectura de conjunto de la LAg. la que permite extraer, sin lugar a duda ninguna, la conclusión de que la incentivación de la participación de los usuarios resulta primordial para el desarrollo de una política hidráulica coherente. Así parece entenderlo también el redactor del Proyecto de reforma que, en este sentido, incide sobre tal fomento, encomendando a las Comunidades de Usuarios la recaudación de las distintas exacciones previstas en la LAg. (nuevo apartado 3 del artículo 107), así como la explotación y el mantenimiento de las obras hidráulicas que les afecten y el otorgamiento –sin concurrencia– de concesiones a ese fin, previo convenio regulador con la Administración (apartado 7 del nuevo artículo 115 LAg.). E, igualmente, esa misma parece ser la comprensión del resto de fuerzas parlamentarias que, sin apenas enmiendas –significativa, quizás, una proveniente del GPM en el sentido de incluir a las Comunidades Generales como destinatarios de las previsiones mencionadas, y que fue aceptada mediante transacción con el GPP (DS. Congreso, Comisión, de 22 de septiembre de 1999)–, apoyaron sustancialmente tales atribuciones que, por ello, se encuentran incluidas en la nueva redacción de la LAg.

B) La participación integrada desde el seno de los Organismos de cuenca

Por lo que, en esencia, representan los Organismos de cuenca, lugar de encuentro institucional entre los distintos interesados en la gestión del agua –según feliz expresión acuñada por A. FANLO LORAS, la inclusión en los mismos de la representación de aquéllos y, más concretamente, de los usuarios en tanto que demandantes directos de los aprovechamientos del recurso, no podía ser puesta en duda en ningún momento, so pena de incomplicidad. Y de hecho, así se reconoce inequívocamente en el articulado de la LAg. y sus Reglamentos de Desarrollo –singularmente, en el Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica– cuando, al aludir a la composición de los distintos órganos colegiados integrantes de aquéllos –Junta de Gobierno, Asamblea de Usuarios, Juntas de Explotación, Comisión de Desembalse, Juntas de Obras–, contemplan, en todos ellos, la existencia de una más o menos extensa representación de los beneficiarios del aprovechamiento del agua.

Pues bien: más en concreto, debe destacarse cómo el carácter mayoritario de la representación de los usuarios en las Juntas de Explotación de los Organismos de cuenca –previsto en el artículo 30 LAg.–, es reiterado sin ambages por el Proyecto de reforma, sin que,

además, ninguna de las enmiendas presentadas frente a este precepto se opusiese a tal afirmación. Otras iban a ser las cuestiones que, en relación con su contenido, suscitarían mayor oposición, singularmente –si se recuerda– la posibilidad de promover Juntas de Explotación conjunta de aguas superficiales y subterráneas en caso de aprovechamientos interrelacionados, tal y como fue comentado unas páginas atrás. Pero, como decimos, en lo que en este momento nos interesa, la realidad en este punto fue el absoluto consenso entre todas las fuerzas parlamentarias respecto de la presencia mayoritaria de los usuarios en este órgano integrante de los Organismos de cuenca, en lo que supone, una vez más, el reconocimiento de su necesaria presencia en la construcción de la política hidráulica.

C) El derecho de acceso a la información ambiental en materia de aguas

En lo que supone la concreción en el ámbito hídrico del derecho general de todo ciudadano a obtener información sobre el estado del medio ambiente, reconocido –a instancias comunitarias– por la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, el artículo 13 bis del Proyecto de reforma de la LAg. establecía expresamente el derecho de toda persona física y jurídica a acceder a ese tipo de información –particularmente la referida a vertidos y a calidad de las aguas–, así como el de los miembros de los órganos de gobierno y administración de los Organismos de cuenca a obtener toda la información disponible en el organismo respectivo en relación con las materias propias de la competencia de aquellos órganos.

Este precepto fue objeto de cuatro enmiendas en el Congreso y una en el Senado, siendo especialmente significativa –por lo expeditivo de su pretensión: la supresión del mismo– la planteada en ambas Cámaras por el GPS, en atención a su consideración del mismo como limitativo de los supuestos en que tal derecho puede ejercerse de acuerdo con la Ley que lo regula. Enmienda que no fue aprobada en ninguna de las oportunidades en que fue objeto de votación, consolidándose así la regulación que se ha descrito, en los términos expuestos además, en nuestra normativa sobre aguas continentales.

3. El fomento de la colaboración entre las distintas Administraciones implicadas

Junto con los usuarios, y también en la posición de protagonistas activos de la política hidráulica, se sitúan, obviamente, los poderes públicos. Poderes públicos que, como es suficientemente conocido

por todos los interesados en esta temática, ostentan distintas competencias habilitadoras de su actuación en aquélla y que, como nunca puede dejar de considerarse por su enorme transcendencia jurídica, no se concentran en nuestro ordenamiento en un único nivel —en tanto que, como se ha encargado de señalar reiteradamente el Tribunal Constitucional, titularidad estatal del demanio no ha de identificarse con acumulación exclusiva de las competencias en su relación en manos del Estado—, siendo, por el contrario, plurales las facultades de que *todos* ellos disponen y que les permiten poder desplegar legítimas y diversas actuaciones sobre las aguas continentales. Así, sin ir más lejos, es la propia Constitución la que, haciendo suyo el criterio de la cuenca hidrográfica, abre la posibilidad de ostentación autonómica de competencias directamente referidas al dominio público hidráulico, siempre y cuando estos territorios dispongan de cuencas que discurren íntegramente por su ámbito. Competencias que, en todo caso, y de poseerse, habrán de sumarse además a las que, en virtud de otros títulos asumidos habitualmente por los diversos Estatutos de Autonomía —medio ambiente, agricultura, pesca fluvial, ordenación del territorio, etc—, facultan a estas mismas instancias a realizar actuaciones que pueden incidir sobre aquél, por no olvidar, asimismo, las que también las Entidades locales pueden llevar a cabo dentro del orden de sus atribuciones, contempladas por la legislación básica de régimen local y por diversa normativa sectorial. Y, por supuesto, no puede perderse de vista que, dentro de la misma Administración central del Estado, pueden ser varios —y no sólo el de Medio Ambiente— los Departamentos ministeriales que, por la imbricación de sus atribuciones con las aguas continentales, hayan de ser asimismo tenidos en consideración en la elaboración y desarrollo de la política hidráulica.

Pues bien: siendo como es el del demanio hídrico un ámbito material caracterizado por la pluripresencia pública, resulta de la más elemental lógica jurídica convenir en la necesidad —obligatoriedad más bien— de coordinación entre las distintas actuaciones y de colaboración entre las diferentes Administraciones concurrentes. Ya en el texto originario de la LAg., y a lo largo de todo su articulado, eran perceptibles referencias a su exigencia y, asimismo, sobre ella ha querido insistir también el Proyecto de reforma planteado por el Gobierno del Partido Popular. Insistencia que, a nuestros efectos ordenadores y expositivos, puede entenderse planteada en este texto en dos vertientes: en una estrictamente *interna*, entendiéndose por tal el propio ejercicio de la colaboración interadministrativa que supone la presencia común y simultánea de todos los niveles públicos implicados en el seno de una única institución —los Organismos de cuenca— en orden al desarrollo conjunto de la política hidráulica, y, junto con ella, en otra

de carácter *externo*, al margen por tanto de una institución unificada, y en la que las distintas Administraciones públicas, individual y particularizadamente consideradas, se relacionan utilizando instrumentos típicos como pueden ser los informes y comunicaciones recíprocas o los mecanismos puramente negociales.

A) La colaboración intrainstitucional de los distintos niveles de Administración pública

Como anteriormente ha sido destacado, es en la propia esencia de los Organismos de cuenca en la que se encuentra la exigencia de integrar en su seno a los distintos interesados en la gestión y administración del agua, ya sean los usuarios —a los que antes nos hemos referido—, ya las distintas esferas públicas con competencias en su relación. De hecho, así se encarga de recordarlo expresamente el artículo 23 LAg. —hoy, punto 1 del artículo 23 LAg., tras la reforma (en lo que nos interesa ahora estrictamente numérica) llevada a cabo de este precepto, a la que nos referiremos en el siguiente apartado—, cuando alude al establecimiento de una mutua colaboración entre aquéllos y las Comunidades Autónomas, *especialmente* mediante la incorporación en ellos de estas últimas. Interesados aquéllos que, además, y precisamente allí aglutinados, llevan a cabo una forma específica de colaboración, conjuntándose en la toma de decisiones y en la determinación de las actuaciones a llevar a cabo para el desarrollo de la política hidráulica. Y, dentro de los mismos, es más concretamente en la Junta de Gobierno —órgano de gestión junto con el Presidente—, en la que aquélla cobra su mayor virtualidad, al corresponder a la misma las funciones de un más intenso calado decisor y al estar en ella representados usuarios, Administración estatal y Administración autonómica. Ello no obsta, claro está, a que otros órganos reflejen asimismo esta alianza interadministrativa, y así sucede, por ejemplo, en el Consejo del Agua, órgano de planificación de cada cuenca, en el que también los anteriores han de estar representados.

Pues bien: en relación con estos órganos y, más concretamente, con la representación en los mismos de la Administración estatal —en el caso de Junta de Gobierno— y de las Entidades locales —en el caso del Consejo del Agua—, el Proyecto del Gobierno planteó en su momento una serie de reformas, en orden, respectivamente, a actualizar las referencias a los Departamentos ministeriales actualmente existentes, así como a la mención expresa a la presencia en la misma de la Administración tributaria del Estado en el supuesto de que, por convenio, se hubiese encomendado a ésta la gestión y recaudación en la cuenca de las exacciones previstas en la LAg. (artículo 25.b), y con

el fin de incluir en el órgano planificador, en función de la extensión o porcentaje de territorio afectado, a las Entidades locales cuyo ámbito coincida total o parcialmente con el de la cuenca (nuevo apartado e del artículo 34). Referencias éstas que, pese a ser objeto de enmiendas diversas relativas, en cuanto tales, a la extensión porcentual de la participación –véanse, en este sentido, las números 88 y 103 (IU) y 198 y 205 (GPS), presentadas todas ellas ante la Mesa del Congreso (BOCG. Congreso, de 6 de julio de 1999)–, lograron consolidarse y pasar al texto definitivo de la Ley 46/1999, suponiendo, sobre todo la segunda –la mención expresa en estas cuestiones a las Entidades locales– una novedad que no puede dejar de ser destacada.

B) La colaboración interinstitucional

La colaboración entre las distintas Administraciones públicas puede también llevarse a cabo al margen de ese foro de encuentro común que suponen las Confederaciones Hidrográficas, operando, en este sentido, aquéllas a través de su actuación como sujetos jurídicos individualizados que, en atención a sus intereses comunes, se relacionan entre sí utilizando las distintas herramientas que el ordenamiento pone a su disposición para estos menesteres. De hecho, y reafirmando la certidumbre de lo que acaba de manifestarse, los nuevos apartados que al artículo 23 LAg. se han agregado a instancias del Proyecto de reforma presentado por el Gobierno, aluden expresamente a ello, estableciendo textualmente, con carácter general, *la posibilidad de que los organismos de cuenca “celebren convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas, las Administraciones locales y las Comunidades de Usuarios para el ejercicio de sus respectivas competencias*, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación vigente” y determinando, con una mayor concreción, tanto la necesidad de *previa expedición de informe por parte de las Comunidades Autónomas*, en el plazo y supuestos que reglamentariamente se determinen, en relación con los expedientes que los Organismos de cuenca tramiten en ejercicio de sus competencias y con los planes, programas y acciones de éstos que tengan como objetivo una adecuada gestión de las demandas y que puedan afectar a atribuciones de aquéllas (referencia esta última que, originada en una enmienda presentada por el GPV y objeto de posterior transacción con el GPP –DS. Congreso, Comisiones, de 22 de septiembre de 1999, fue incluida en el Proyecto a resultas de la votación en la Comisión de Medio Ambiente del Congreso del Dictamen) como, *a contrario sensu*, por parte de los *Organismos de cuenca*, también en el plazo y en los supuestos que reglamentariamente se determinen (remitiéndose así al ejecutivo su

concreción en el texto definitivo de la Ley 46/1999, en virtud de la aceptación por el Pleno del Senado –DS. Senado, de 3 de noviembre de 1999– de la enmienda en este sentido presentada por el Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos –GPSNV–, justificada en un mayor rigor técnico y en el mantenimiento de un equilibrio respecto del supuesto inverso anterior), sobre los actos y planes que las Comunidades Autónomas hayan de aprobar en ejercicio de sus competencias y que puedan incidir sobre el demanio hídrico. Más claridad, pues, imposible, y a la que, a mayor abundamiento, hay que añadir la previsión asimismo general que, en este mismo orden de consideraciones, prevé el nuevo artículo 117.1 LAg., de acuerdo con la cual *“la Administración General del Estado, las Confederaciones Hidrográficas, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales tienen los deberes de recíproca coordinación de sus competencias concurrentes sobre el medio hídrico (...), así como los deberes de información y colaboración mutua en relación con las iniciativas o proyectos que promuevan”*.

Indubitado, pues, este reconocimiento general y expreso de la que hemos denominado colaboración administrativa interinstitucional, el Proyecto de reforma, sin embargo, no se habría de contentar con su mera proclamación –aunque sea en unos términos tan firmes como los vistos–, estableciendo, por el contrario, multitud de referencias adicionales a su necesidad al hilo de la regulación particularizada de aspectos concretos que, en su gran mayoría, van a verse consolidadas en el texto definitivo de la Ley 46/1999 tras su discusión parlamentaria. Es el caso, por ejemplo, de la que deberá existir *entre los Organismos de cuenca y las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo* –que, de esta manera, deberán ser informadas por los primeros de los estudios y datos disponibles sobre avenidas y de las limitaciones de usos en las zonas inundables (artículo 11.2 y 3, inalterado a lo largo de la tramitación) y de los proyectos de obras hidráulicas (artículo 116.3 LAg.), a los efectos de su consideración en y la posible modificación de la planificación del suelo–, y *de medio ambiente* –que, por ello, deberán emitir informe en relación con las concesiones y autorizaciones a otorgar por aquéllos, siempre que estas puedan implicar riesgos nocivos para el medio ambiente (incluyéndose en el mismo la sugerencia de las medidas correctoras que, a juicio de aquéllas, sean precisas, tal y como reza el actual artículo 90, segundo párrafo LAg. a resultas de una enmienda transaccional planteada y aceptada en el seno de la Comisión de Medio Ambiente del Congreso entre el Grupo Parlamentario Catalán –GPC– y el GPP), y, asimismo, coordinar sus actuaciones para la conservación, protección eficaz, gestión sosteni-

ble y recuperación de las zonas húmedas, de acuerdo con lo previsto por el nuevo artículo 103.4 LAg., integrado en el texto a la postre definitivo en votación en el Pleno del Senado de una enmienda original del GPS, objeto de transacción posterior con el GPP (DS. Senado, de 3 de noviembre de 1999). O, asimismo, de la que despliegan *todas las Administraciones implicadas, territorial y sectorialmente consideradas, en el campo de la planificación*, visto que los planes hidrológicos deberán ser elaborados en coordinación con el resto de planificaciones sectoriales que les afecten, tanto respecto a los usos del agua como a los del suelo, y especialmente con la agrícola, de más que posible correspondencia a niveles públicos distintos (artículo 38.4 LAg., considerado, por cierto, en una enmienda frustrada del GPS como excesivamente contrefiador de las posibilidades de la coordinación). O, en un sentido similar, de la que debe existir entre los *Organismos de cuenca* por un lado y el *Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y las Comunidades Autónomas* con competencias en la materia por otro, en el caso del otorgamiento por aquéllos de concesiones y autorizaciones en materia de regadíos y otros usos agrarios (artículo 71.4 LAg.); referencia a las instancias autonómicas que, por cierto, no figuraba en el Proyecto inicial y cuya presencia se debe a la introducción primera de una enmienda de supresión total del apartado por el GPV –por entender tal ausencia como atentatoria contra las competencias autonómicas en materia agraria– y a la posterior aceptación por este grupo –y, asimismo, por los votos mayoritarios de la Comisión de Medio Ambiente del Congreso– de una enmienda transaccional propuesta por el GPP en el sentido reseñado que, a la postre resultaría definitivo (DS. Congreso, Comisiones, de 22 de septiembre de 1999). O, por fin, de la prevista entre *Organismos de Cuenca, Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades locales* –que podrán celebrar convenios para la realización y financiación conjunta de obras hidráulicas (nuevo artículo 116.6 LAg.), y de la precisa entre la *Administración hidráulica y la de costas* en los supuestos de incoación por aquélla de expedientes sobre aprovechamientos de áridos, que serán remitidos a ésta última para que pueda acogerse a la opción preferente de utilización de los mismos para regeneración del litoral (artículo 69.2 LAg.).

En fin: no hay necesidad de añadir nada más a la vista de la extensa –y, sin embargo, exigua en relación con la presencia de estas cuestiones en el articulado de la LAg.– exposición que, sobre la imperiosa necesidad y la importancia de las relaciones interadministrativas externas en materia hidráulica, acaba de llevarse a cabo.

VI. LA REGULACIÓN ESPECÍFICA DE LA OBRA HIDRÁULICA

Si páginas atrás nos hemos referido al contrato de cesión de derechos de uso del agua como la novedad que más debate ha suscitado a lo largo de la tramitación parlamentaria del Proyecto de reforma de la LAg., y respecto de la cual se han evidenciado los mayores y más intensos puntos de fricción entre el Gobierno autor de aquél y el resto de fuerzas parlamentarias, desde luego, la observación, por vez primera en nuestro ordenamiento jurídico, de una regulación específica de la obra hidráulica no le queda en mucho a la zaga. Y no merecía menos atenciones la ocasión, toda vez que la innovación en que este hecho consiste supone la materialización de una demanda largamente reclamada desde numerosos foros –entre ellos, y como uno de los más cualificados, estas mismas Jornadas zaragozanas sobre Derecho de las Aguas, en sus ediciones V y VIII, de 1995 y 1998 respectivamente– a la vista de la difícil justificación de una laguna que coexistía vergonzantemente con ordenaciones específicas referidas a diversas modalidades de obra pública –carreteras, puertos, etc–, y que, sin embargo, dejaba a una de las más significativas –la obra hidráulica– al albur de regulaciones prácticamente centenarias. Ya en la propia comparecencia de expertos ante la Comisión de Medio Ambiente del Congreso de los Diputados con el objeto de informar el Proyecto (DS. Congreso, Comisiones, de 28 de junio de 1999) fue puesta de manifiesto por todos ellos la importancia de este hecho –al margen de las valoraciones que las propuestas concretas les mereciesen: ese es ahora otro cantar– y, por supuesto, a lo largo de todos los estadios del discurrir parlamentario hubo menciones específicas y explícitas en su relación que, en algunos casos, saltaron del plano de la enmienda a la consolidación que supone su reflejo en el texto definitivo.

El nudo gordiano de la regulación de la obra hidráulica en el Proyecto de reforma de la LAg. recaía en el establecimiento de un nuevo Título –el VIII– que, bajo esa precisa rúbrica –“De las obras hidráulicas”– englobaba siete artículos que pretendían ser el marco legal bajo el que amparar la realización de aquélla. Ello no obstaba, sin embargo, a que, allende este encuadre, existiesen asimismo referencias a la misma, traídas en principio a colación al socaire de otras cuestiones principales –principalmente competencias–, pero que (y es nuestra opinión personal) quizás hubiesen tenido más sentido –sobre todo visto su afianzamiento final en esa localización– situadas dentro de aquél. Estamos pensando, principalmente, y por su importancia, en las previsiones que, acerca de las obras hidráulicas de interés general, contiene el artículo 44 LAg.; precepto conflictivo que se

vería ampliamente modificado en su versión definitiva respecto de la presentada en aquel Proyecto. Por eso, conviene detenerse en él unos momentos.

La alusión a su controvertido carácter no es gratuita. De hecho, y por aportar datos estrictamente numéricos, once fueron las enmiendas que, ante la Mesa del Congreso, se plantearon frente al mismo, y ocho las que se reiteraron frente a idéntico órgano del Senado (si bien ninguna de estas últimas prosperó); enmiendas que, como corresponde, se vieron seguidas de su debida discusión y votación, planteando cuestiones interesantes. Y es que, desde el estricto plano jurídico, no era nimio ni mucho menos el contenido que se debatía: ni más ni menos que la consideración de determinadas obras hidráulicas como de interés general –y su consiguiente atribución competencial a la Administración General del Estado– y la determinación del instrumento normativo preciso para proceder a tal declaración.

La propuesta inicial contenida en el Proyecto del Gobierno partía de cuatro planteamientos esenciales, que se correspondían con otras tantas formas de proceder a la declaración de una obra hidráulica como de interés general: *un primero* en el que, *directamente por la LAg.*, se otorgaba tal consideración –con las consecuencias competenciales que ello acarrea, por supuesto– a las obras de regulación y conducción del agua y a las necesarias para la protección, control, defensa y conservación del dominio público hidráulico, incluyéndose entre estas últimas las precisas para hacer frente a fenómenos catastróficos como inundaciones, sequías y análogos, y para la prevención de avenidas y encauzamiento y defensa en tramos no urbanos; *un segundo*, en el que se reconocía la posibilidad de declarar como asimismo tales, *mediante Real Decreto*, las obras de abastecimiento, potabilización y desalación y las de corrección hidrológico-forestal cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma o que, pese a no cumplir este último requisito, tengan importancia estratégica en la gestión integral de la cuenca y así lo solicite la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se ubique, así como las obras necesarias para garantizar la protección de los ecosistemas acuáticos, y las obras precisas para la ejecución de Planes Nacionales distintos de los hidrológicos pero relacionados, siempre que el Plan atribuya la responsabilidad de las obras a la Administración General del Estado y así lo solicite la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se ubiquen; *un tercero* en el que se consagra la posibilidad de que, *por Ley*, se declaren de interés general el resto de obras hidráulicas; y *un cuarto* en el que se difiere en todo caso en la norma de rango legal que apruebe o modifique el *Plan Hidrológico Nacional* la declaración como obras de

interés general de los trasvases intercuenas. Puntos, por tanto, claros pero que, sin embargo, y como hemos dicho, no se vieron libres de importantes objeciones planteadas en forma de enmiendas, fundamentadas sobre todo –según indican sus impulsores– en el presunto exceso competencial reconocido al Estado en detrimento de las atribuciones autonómicas –vista la posible intervención de aquél en cuencas intracomunitarias, legitimada por generosas interpretaciones del interés cuya presencia, en todo caso, corresponde a él determinar– y en la inadecuación del instrumento reglamentario a estos menesteres, en lo que ello supondría de pérdida de garantías para las instancias autonómicas. Y que, ciertamente, no iban a caer en saco roto. Todo lo contrario: dos de ellas –planteadas respectivamente por el GPV y el GPC– fueron objeto de sendos ofrecimientos de transacción por parte del GPP, concluyentes a la postre en tanto que aceptados y aprobados en su votación en el seno de la Comisión de Medio Ambiente del Congreso, e incorporados de manera definitiva al cuerpo del precepto. De esta manera, en la actualidad, por mor de aquéllos, y a diferencia del tenor literal de aquel Proyecto, *son declaradas de interés general por la propia LAg.*, además de las anteriores –limitadas, por cierto, en lo que hace a las de prevención de avenidas, a las que estén vinculadas a las obras de regulación, y eliminándose asimismo la referencia al encauzamiento y la defensa de los tramos no urbanos–, y sin perjuicio de las competencias autonómicas, las obras de corrección hidrológico-forestal cuyo ámbito territorial afecte a más de una Comunidad Autónoma y las obras de abastecimiento, potabilización y desalación cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma, pudiendo *solamente* ser declaradas tales *por Real Decreto* –en lo que supone una evidente restricción del ámbito de actuación de la norma reglamentaria en este punto– las anteriormente mencionadas obras en ejecución de planes nacionales no hidrológicos y, además, todas las obras referidas en el anterior apartado en las que, pese a no concurrir las circunstancias allí exigidas, tengan por sus dimensiones o coste económico una relación estratégica en la gestión integral de la cuenca hidrográfica, y así lo solicite la Comunidad Autónoma en la que se ubiquen. El resto de obras hidráulicas que pretendan asimismo ser consideradas de interés general, deberán ser así declaradas, en los mismos términos ya previstos en el Proyecto, por Ley –a iniciativa del Ministerio de Medio Ambiente, de oficio o a instancia de quienes tuviesen interés en ellas (resto de Departamentos Ministeriales, Comunidades Autónomas, Entidades locales, Comunidades de Usuarios), y siendo oídas en todo caso las Comunidades Autónomas y las Entidades locales afectadas, así como el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación cuando las mismas tengan por

finalidad principal los regadíos u otros usos agrarios (artículo 120.1 y 2 LAg.)— o, en el caso de los trasvases, por la norma legal que apruebe o modifique el Plan Hidrológico Nacional. Ninguna variación, por tanto, en estos últimos supuestos.

Sin embargo, y sin desdoro de lo anterior —importantísimo, sin duda—, hemos avanzado ya precedentemente cómo el núcleo de la regulación que de las obras hidráulicas llevaba a cabo el Proyecto de reforma se iba a encontrar en la adición al cuerpo de la LAg., de un nuevo Título VIII —artículos 114 a 120—, dedicado exclusivamente a las mismas. Título que, en sintética esencia, vendría caracterizado por seis aspectos principales: la contemplación, en el artículo 114, de la definición de obra hidráulica; la exigencia de previa disposición de la concesión de aguas para iniciar la construcción de una obra hidráulica que comporte nuevos usos del agua (artículo 115.1); el reconocimiento de la titularidad pública —bien de competencia de la Administración General del Estado, bien de los Organismos de cuenca, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales, en función de su alcance— y privada de las obras (115.2 a 8); la llamada a la coordinación interadministrativa en la proyección, ejecución, financiación y gestión de las mismas (116 y 117); el sometimiento de las obras de interés general a evaluación de impacto ambiental en los casos en que la legislación sectorial específica así lo exija (118); y el reconocimiento implícito de la declaración de utilidad pública y el acuerdo de necesidad de ocupación a efectos expropiatorios en relación con los proyectos de obras hidráulicas de interés general, así como la posible elaboración de proyectos de restitución territorial en los casos en que las obras afecten singularmente al equilibrio socio-económico de un término municipal (119).

A la vista de tal elenco de propuestas, a nadie podían resultar extrañas, pues, las veintinueve enmiendas a las mismas presentadas ante la Mesa del Congreso y las catorce que lo fueron ante la del Senado. Enmiendas de muy diverso calado que pretendían —según las explicaciones que de las mismas ofrecen sus autores— desde la mera mejora técnica hasta, por ejemplo, una más completa exposición de la conceptualización de la obra hidráulica (enmienda número 243 del GPS ante la Mesa del Congreso, reproducida con el número 100 en el Senado), o la extensión de las competencias autonómicas respecto de las reconocidas en el Proyecto (enmienda número 23 del GPM). Sin embargo la mayoría de ellas no llegarían a ser ratificadas, siendo solamente tres las que, sucesivamente, se incorporarían al texto definitivo: *una primera*, ya mencionada, relativa a la inclusión de las Comunidades Generales como posibles encargados de la explotación

y el mantenimiento de las obras hidráulicas que les afecte (apartado 7 del artículo 115); *una segunda*, propuesta por el GPC y aceptada tempranamente por la Ponencia de la Comisión de Medio Ambiente del Congreso, por la que se añadía al apartado 1 del artículo 116 del texto del Proyecto la referencia —junto con las obras de interés general— a las obras y actuaciones hidráulicas de ámbito supramunicipal incluidas en la planificación hidrológica para exceptuarlas asimismo, como aquéllas, de los actos previos de intervención municipal —licencias principalmente— (BOCG. Congreso, de 21 de septiembre de 1999); y *una tercera*, planteada por el GPP del Senado y aceptada en la votación del Dictamen en el seno de la Comisión de Obras Públicas, Medio Ambiente, Transportes y Comunicaciones del Senado (DS. Senado, Comisiones, de 28 de octubre y BOCG. Senado, de 2 de noviembre de 1999), por la que, con el fin de precisar la naturaleza jurídica de los pagos que pueda satisfacer la Administración General del Estado o los Organismos de Cuenca al tercero al que ha encomendado la conservación y/o explotación de una obra hidráulica de interés general mediante concesión o convenio, se agregaba un nuevo apartado 8 al artículo 115 en el que se consideraba a los efectos previstos en la letra a) del apartado 3 del artículo 106 —en el que se regulan el canon de regulación y la tarifa de utilización del agua a satisfacer por los beneficiarios de obras de regulación y otras obras específicas financiadas total o parcialmente por el Estado— a aquéllos. Cuestiones importantes y variadas pero numéricamente escasas a la vista de la expectación que, sobre el papel del BOCG, había despertado este Título.

Por ser escrupulosos y agotar todas las referencias que, a las obras hidráulicas, se contienen hoy en el articulado de la LAg., aún habría que añadir a todo lo anterior otras más reseñadas respectivamente en el párrafo 2 de la Disposición Adicional Tercera —ya contemplado en el Proyecto de reforma, e inalterado a lo largo de la tramitación parlamentaria del mismo, de acuerdo con el cual las actuaciones en obras de interés general en Canarias comprenderán la desalación, reutilización o cualquier otra que, por su dimensión o interés, sean precisas para mantener adecuados niveles de disponibilidad en las distintas islas— y, sobre todo —destacable por suponer una novedad ausente del Proyecto e integrada en el texto de reforma en el trámite de emisión del Dictamen de la Comisión de Medio Ambiente del Congreso a instancias del GPC, transaccionada con el GPP—, la nueva Disposición Adicional Cuarta por la que “una vez finalizado el plan de obras de mejora de infraestructura hidráulica del Delta del Ebro, sin perjuicio de las competencias de la Administración Hidráulica del Estado, la Administración Hidráulica de Cataluña, en la parte de la

cuenca del Ebro situada en el territorio de dicha Comunidad Autónoma. ejecutará las obras que permitan un mejor aprovechamiento de los recursos de la misma previstos en la Ley 18/1981, de 1 de julio, de actuaciones en materia de aguas en Tarragona, con cargo al porcentaje del canon ingresado que se determine de forma definitiva en el Plan Hidrológico Nacional". Como vemos, son referencias a supuestos jurídico-prácticos muy concretos -el peculiar ordenamiento hídrico canario y la realidad existente en torno al recurso en el archipiélago por un lado y, por otro, las actuaciones previstas en la provincia de Tarragona- de las que, por su importancia y precedentes, se ha dejado expresa constancia en el texto de la norma hídrica común.

VII. A MODO DE CONCLUSIONES

En fin. Muchas, importantes y muy variadas son las cuestiones que se han ido exponiendo a lo largo de todas las páginas anteriores. Ni más ni menos que todas aquéllas que han suscitado debate a lo largo de la tramitación parlamentaria del Proyecto de reforma de la LAg. o que, aún no habiendo sido quizás excesivamente controvertidas, se ha considerado, no obstante, de interés reseñar por suponer novedades evidentes en el hasta ahora vigente régimen jurídico de las aguas continentales. Por ello, resultaría misión imposible siquiera intentar sintetizar, en unas pocas líneas, todos los aspectos aludidos. No se trata de eso. Para un conocimiento inicial, ya están nuestras breves referencias y, sobre todo, para una información concreta y completa, las páginas de los Boletines y Diarios de Sesiones mencionados que, para una mayor comodidad, se relacionan al final a modo de Anexo. Tampoco se trata de valorar el contenido de las propuestas que, desde el propio planteamiento del Proyecto por el Gobierno, pasando por las pluralísimas enmiendas presentadas a lo largo de los distintos estadios del debate, hasta finalizar en el texto definitivo de la Ley 46/1999, se han hecho sobre las cuestiones más significativas. Por el contrario, el objetivo que desde el principio ha perseguido este trabajo es tan sencillo como el de dar somera referencia del tránsito parlamentario de un texto importante por la propia materia sobre la que versa.

Y éste, podemos concluir, ha sido más pacífico de lo que la apariencia sobre el papel -más de mil folios de Boletines y Diarios de Sesiones, entre los que, por ejemplo, sólo la visión de las enmiendas presentadas ante la Mesa del Congreso impresiona: cuatro enmiendas

a la totalidad y doscientas noventa y ocho al articulado desplegadas a lo largo de ciento treinta y cuatro páginas- permitían imaginar. Numéricamente hablando, no han sido demasiadas las enmiendas aceptadas, y las que lo han sido, han respondido casi más a la aceptación por sus proponentes, en los primeros estadios del debate -fundamentalmente en el seno de la Comisión de Medio Ambiente del Congreso-, de ofertas de transacción realizadas por parte del Grupo Parlamentario del mismo signo político que el Gobierno que a la existencia de una estricta y fundamentada -los mismos argumentos se repiten linealmente hasta la saciedad- discusión parlamentaria.

En cuanto a los temas abordados, deberemos repetir lo que hemos reseñado anteriormente: las fricciones se plantearon, sobre todo, en relación con el nuevo contrato de cesión de derechos de uso del agua, aunque tampoco permanece al margen de detección la importancia que por parte de todas las fuerzas parlamentarias se otorga -como no podía ser menos- a las implicaciones ambientales del recurso y a la aplicación de nuevas tecnologías en la búsqueda de nuevos caudales. En la otra cara de la moneda, el debate en torno a la específica regulación, por vez primera en nuestro ordenamiento, de la obra hidráulica como modalidad individualizada de la obra pública -que tanta expectación había levantado por lo continuado de su reclamación-, ha defraudado hasta cierto punto por su levedad, como asimismo ha defraudado a los juristas el absoluto desinterés por cuestiones que, como el deslinde del dominio público hidráulico y el régimen exorbitante al mismo reconocido, pueden plantear en la práctica una problemática mucho mayor que lo que la, porqué no decirlo, apatía que ha rodeado su entrada en nuestro derecho hidráulico deja entender.

VIII. ANEXO

Por considerarlo de interés, se relacionan a continuación -en estricto orden cronológico- los Boletines Oficiales y los Diarios de Sesiones en los que, en cumplimiento de lo indicado a estos efectos por los Reglamentos de las dos Cámaras, han ido apareciendo publicados los distintos estadios de la discusión parlamentaria de la reforma de la Ley de Aguas.

- *Iniciativa*: BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 171-1, de 24 de mayo de 1999, pág. 1.

- *Iniciativa (corrección de errores)*: BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm 171-2, de 31 de mayo de 1999, pág 17.

- *Ampliación plazo de enmiendas*: BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 171-3, de 10 de junio de 1999, pág 19.

- *Disposición de la tramitación por el procedimiento de urgencia*: BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 171-4, de 11 de junio de 1999, pág 21.

- *Ampliación plazo de enmiendas al articulado*: BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 171-5, de 16 de junio de 1999, pág 23.

- *Debate de las enmiendas a la totalidad presentadas al Proyecto*: DS. Congreso de los Diputados, Pleno, núm. 247, de 17 de junio de 1999, pág 13157.

- *Ampliación plazo de enmiendas al articulado*: BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 171-6, de 23 de junio de 1999, pág 25.

- *Avocación del debate y votación*: BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 171-7, de 24 de junio de 1999, pág 27.

- *Comparecencia en la Comisión de Medio Ambiente del Congreso de personalidades al objeto de informar el Proyecto de Ley*: DS. Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 723, de 28 de junio de 1999, pág 20618.

- *Publicación de las enmiendas*: BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 171-8, de 6 de julio de 1999, pág 29.

- *Índice de enmiendas al articulado*: BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 171-9, de 17 de septiembre de 1999, pág 165.

- *Informe de la Ponencia*: BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 171-10, de 21 de septiembre de 1999, pág 175.

- *Debate de elaboración del Dictamen por la Comisión de Medio Ambiente del Congreso*: DS. Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 748, de 22 de septiembre de 1999, pág 21998.

- *Informe de la Ponencia (corrección de errores)*: BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 171-11, de 28 de septiembre de 1999, pág 191.

- *Dictamen de la Comisión y escritos de mantenimiento de enmiendas para su defensa ante el Pleno*: BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 171-12, de 29 de septiembre de 1999, pág 193.

- *Debate en Pleno del Dictamen de la Comisión de Medio Ambiente*: DS. Congreso de los Diputados, Pleno, núm. 263, de 30 de septiembre de 1999, pág 13988.

- *Aprobación por el Pleno del Congreso*: BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 171-13, de 5 de octubre de 1999, pág 209.

- *Texto remitido por el Congreso al Senado*: BOCG. Senado, serie II, núm. 158-a, de 15 de octubre de 1999, pág 1.

- *Propuestas de veto (Senado)*: BOCG. Senado, serie II, núm. 158-b, de 22 de octubre de 1999, pág 21.

- *Enmiendas (Senado)*: BOCG. Senado, serie II, núm. 158-c, de 22 de octubre de 1999, pág 23.

- *Debate de elaboración del Dictamen por la Comisión de Obras Públicas, Medio Ambiente, Transportes y Comunicaciones del Senado*: DS. Senado, Comisiones, núm. 506, de 28 de octubre de 1999.

- *Dictamen de la Comisión y votos particulares (Senado)*: BOCG. Senado, serie II, núm. 158-d, de 2 de noviembre de 1999, pág 67.

- *Debate sobre el Dictamen de la Comisión de Obras Públicas, Medio Ambiente, Transportes y Comunicaciones*: DS. Senado, Pleno, núm. 147, de 3 de noviembre de 1999, pág 6958.

- *Texto aprobado por el Senado*: BOCG. Senado, serie II, núm. 158-e, de 15 de noviembre de 1999, pág 87.

- *Enmiendas del Senado*: BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 171-14, de 22 de noviembre de 1999, pág 225.

- *Debate por el Pleno del Congreso de las enmiendas introducidas en el Senado*: DS. Congreso de los Diputados, Pleno, núm. 277, de 25 de noviembre de 1999, pág 14938.

- *Aprobación definitiva por el Pleno del Congreso*: BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 171-15, de 1 de diciembre de 1999, pág 257.

- *Publicación*: Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. BOE núm. 298, de 14 de diciembre de 1999.