



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Moreno, José Antonio; Domínguez, Alma Patricia
Análisis de la normativa española que opta por el modelo de la administración del agua por cuencas
hidrográficas y su influencia en la Unión Europea
Espacios Públicos, vol. 14, núm. 31, mayo-agosto, 2011, pp. 57-76
Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67621192004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Análisis de la normativa española que opta por el modelo de la administración del agua por cuencas hidrográficas y su influencia en la Unión Europea

Fecha de recepción: 08 de noviembre de 2010

Fecha de aprobación: 17 de enero de 2011

*José Antonio Moreno**

*Alma Patricia Domínguez***

RESUMEN

En el presente trabajo se explica la tradición jurídica española de administración de los recursos hidráulicos en el marco de las cuencas naturales de los ríos, superando así las limitaciones y problemas derivados de la administración basada en las fronteras administrativas y políticas. Se analiza también cómo la Unión Europea ha optado recientemente por la gestión del agua por cuencas hidrográficas, en concreto a partir de la aprobación de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, conocida como “Directiva marco sobre política de aguas”.

PALABRAS CLAVE: derecho administrativo; derecho de aguas; cuenca hidrográfica; administración y gestión del agua; medio ambiente; derecho comunitario europeo; demarcación hidrográfica.

* Doctor de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha, España. Profesor-Investigador.

** Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha, España. Profesora-Investigadora.

ABSTRACT

The work carried out a study on the Spanish legal tradition of water resources management in the context of the natural river basins, thus overcoming the limitations and problems arising from the administration based on the administrative and political borders. We also analyze how the European Union has also decided recently by the management of water catchment areas, particularly after the adoption of Directive 2000/60/EC of the European Parliament and Council, known as the "Framework Directive of waters".

KEY WORDS: administrative law, water law, water management, environment, European law, river basin.

**INTRODUCCIÓN. LA TRADICIONAL
ADMINISTRACIÓN DEL AGUA POR
CUENCAS HIDROGRÁFICAS EN ESPAÑA**

El principal objetivo del presente trabajo es analizar cómo el Derecho español desde principios del siglo XX ha organizado la administración y gestión de los recursos hidráulicos en el marco de las cuencas naturales de los ríos, y no como la mayoría de países de acuerdo a la propia organización administrativa del país (central, federal, regional). Se reflexiona también sobre la influencia del modelo español en el Derecho de la Unión Europea en la materia.

Pese a que la Ley de Aguas española de 1879 adoptó la demarcación provincial como base de su planta territorial, con el

importante Real Decreto de 6 de noviembre de 1903 la estructuración territorial de la Administración de las aguas dejó de basarse en tal demarcación para adoptar la cuenca hidrográfica.

Las funciones técnicas en materia de aguas se atribuyeron así a las Divisiones de Trabajos Hidráulicos, que se convirtieron en la Administración especializada (competencia técnica) en materia de aguas en el ámbito de la cuenca hidrográfica. Estas Divisiones asumieron las funciones hasta entonces desempeñadas por las Jefaturas de Obras Públicas provinciales.

Las Confederaciones Sindicales Hidrográficas se crearon en España en 1926 con el objetivo principal de impulsar la construcción de las obras hidráulicas y la eficaz explotación de los sistemas de aprovechamientos hidráulicos por los propios usuarios, beneficiarios con la colaboración del Estado. En un momento histórico marcado por el auge del pensamiento regeneracionista, las obras hidráulicas —tanto para aprovechamientos hidroeléctricos como para aprovechamientos agrícolas— se plantearon como uno de los motores del desarrollo económico del país. Las funciones de las Confederaciones eran importantes en el proceso de utilización de los recursos hidráulicos, pero limitadas a la planificación, ejecución y explotación de las obras y aprovechamientos. No llegaban pues al núcleo central de las funciones soberanas que corresponden al Estado en materia de aguas. Por ello, el Decreto fundacional establece que las Confederaciones respetarán

todas las concesiones y derechos existentes, aunque en las nuevas que se soliciten serán sometidas a sus facultades informativas y reguladoras.

La competencia administrativa resolutoria en materia de aguas era una función propia del Estado, confiada a los Gobernadores Civiles y al Ministro y la competencia técnica se atribuía a las Divisiones Hidráulicas. A pesar de que las funciones de las Confederaciones eran limitadas al no afectar al núcleo duro de las competencias administrativas en relación con las aguas, la doctrina científica especializada ha destacado el papel fundamental que cumplieron las Confederaciones en relación con la planificación global de los aprovechamientos, lo que supuso un giro copernicano en los planteamientos que hasta entonces habían presidido la utilización de las aguas (*Cfrs.* Martín, 1958: 92 y 93; Fanlo, 1996).

LA CONSAGRACIÓN DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE GESTIÓN TRAS LA LEY DE AGUAS DE 1985

Tras la Constitución española de 1978, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de aguas es, sin duda, la piedra angular tanto del sistema de ordenación de los recursos hidráulicos como de su administración. Tanto el Estado como las Comunidades Autónomas ostentan funciones de carácter ejecutivo o administrativo y también funciones legislativas sobre las aguas que territorialmente les competen.

Ha sido la doctrina del Tribunal Constitucional (TC) la que ha aportado luz a la interpretación del modelo de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA) que resulta de los artículos 148.1.10 y 149.1.22 de la Constitución española de 1978 y de los distintos Estatutos de Autonomía, siendo el “leading case” en la materia la sentencia del TC 227/1988. La interpretación de las reglas constitucionales y estatutarias en materia de aguas las ha realizado el TC de manera sistemática y armónica, a la luz de los principios de unidad, autonomía y solidaridad que se establecen en el artículo 2 de la Constitución, así como de los principios que se condensan en el mandato constitucional que obliga a todos los poderes públicos a velar por la “utilización racional de todos los recursos naturales” (art. 45.2 de la Constitución).

La Ley de aguas de España 29/1985, de 2 de agosto de 1985, en sus artículos 17 y 18, desarrolla el criterio territorial de delimitación de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas enunciado en la norma constitucional, utilizando el de la cuenca hidrográfica, distinguiendo así entre funciones que corresponden al Estado en las cuencas “que excedan del ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma” y las que pueden ejercer las Comunidades Autónomas, en virtud de sus Estatutos de Autonomía, sobre el dominio público hidráulico “en cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de su territorio”.

Por otra parte, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas tienen otras competencias sobre materias sectoriales que inciden en el agua: contratos y concesiones administrativas; protección del medio ambiente; vertidos industriales o contaminantes; ordenación del territorio; obras públicas; régimen energético; pesca fluvial; espacios naturales protegidos y planificación general de la actividad económica.

En efecto, en línea con la tradición jurídica española expresada desde los primeros intentos de superar el nivel provincial como criterio organizativo “para adaptarlo a las cuencas de los ríos en 1865 con la creación de las Divisiones Hidrológicas” (Fanlo, 1996: 64), la Ley de Aguas de 1985 adoptó como una de sus principales decisiones el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión del recurso.

El artículo 14 de la Ley de Aguas somete el ejercicio de las funciones públicas en materia de aguas al principio de unidad de gestión y tratamiento integral (apartado 1º) y al “respeto a la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico” (apartado 2º).

La propia Ley define a la cuenca hidrográfica en el artículo 16:

A los efectos de esta ley, se entiende por cuenca hidrográfica la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta. La cuenca hidrográfica como unidad de gestión del recurso se considera indivisible.

El Tribunal Constitucional español ha explicado con mucha lucidez que desde el punto de vista de la lógica de la gestión administrativa, no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad Autónoma,

pues es evidente que los usos y aprovechamientos que se realicen en el territorio de una de ellas condicionan las posibilidades de utilización de los caudales de los mismos cauces, principales y accesorios, cuando atraviesan el de otras Comunidades o surten a los cursos fluviales intercomunitarios. Este condicionamiento, por lo demás, no solo se produce aguas arriba en perjuicio de los territorios por los que una corriente desemboca en el mar, sino también aguas abajo, en posible perjuicio de los territorios donde nace o por donde transcurre, ya que la concesión de caudales implica en todo caso el respeto a los derechos preexistentes, de manera que los aprovechamientos concedidos en el tramo inferior o final de un curso pueden impedir o menoscabar las facultades de utilización de las aguas en tramos superiores. Por el contrario, el criterio de la Cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la Cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios. Desde un punto de vista técnico, es claro

también que las aguas de una misma Cuenca forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea (...). La experiencia de gestión de estos recursos en nuestro país, articulada en torno a la unidad de cada Cuenca, desde que se adoptó una concepción global de la política hidráulica, conduce a la misma conclusión” (sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, fundamento jurídico 15).

Desde esta perspectiva, en la citada Sentencia quedó zanjada una de las cuestiones que habían dividido al Estado y las Comunidades Autónomas tras la aprobación de la Ley de Aguas de 1985. En efecto, allí declaró el TC la constitucionalidad de la opción seguida por dicha ley de ordenar todo su sistema normativo y administrativo partiendo del principio de unidad de gestión de cada Cuenca hidrográfica, entendida como “territorio en que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único” (arts. 13.2 y 14 de la Ley de Aguas, hoy arts. 14.2 y 16 del Texto Refundido de la Ley de Aguas).¹

El criterio de delimitación territorial utilizado por el legislador estatal no es contrario a lo dispuesto en el art. 149.1.22 CE y preceptos concordantes de los Estatutos de Autonomía, pues se acomoda a la expresión “aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma” atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia, tal y como analizó detenidamente el TC en su sentencia 227/1988. Es indudable que al Estado corresponde la legislación,

la ordenación y la concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos en las cuencas hidrográficas que superan el territorio de una Comunidad Autónoma.

En su sentencia 161/1996, de 17 de octubre, concluyó el TC que la Ley que regula la Administración Hidráulica de Cataluña no puede contradecir lo dispuesto por la Ley de Aguas sobre los organismos encargados de gestionar las cuencas de competencia estatal, so pena de vulnerar el orden constitucional de competencias y, por ende, incurrir en invalidez:

Esto no significa, como afirman las partes personadas en defensa de la Ley recurrida, que la Ley estatal defina o delimite las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma mediante su Estatuto. Significa, simplemente, que el ejercicio de sus competencias por parte de las instituciones centrales del Estado sobre las cuencas hidrográficas de su competencia condicionan la actuación que puede llevar a cabo la Comunidad Autónoma en dichas cuencas. El modo más directo que tiene la Comunidad Autónoma para incidir en los intereses afectados por la administración de las aguas en las cuencas que, como la del Ebro o la del río Garona, se extienden más allá de su territorio, es mediante su participación en los órganos de gobierno de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas, en los términos previstos por la legislación estatal (fundamento jurídico 5).

Cuando la Constitución española utiliza la expresión “aguas que discurran” (art. 149.1.22), no toma en consideración nece-

sariamente las corrientes o cursos aislados, aún menos obliga a compartimentar las competencias sobre los diferentes tramos de un mismo curso fluvial. Antes bien, es lícito y razonable entender que para delimitar las competencias exclusivas del Estado, la norma constitucional permite referirse al conjunto integrado de las aguas de cada Cuenca que, a través de corrientes principales y subalternas, trasvasan los confines del territorio de una Comunidad Autónoma. A ello no se opone el hecho de que la Constitución y los Estatutos de Autonomía no hayan sancionado explícitamente el concepto estructural de la Cuenca hidrográfica, pues en ningún caso podría atribuirse a esta omisión el sentido de que sus redactores lo han querido excluir implícitamente, lo que no se desprende, antes al contrario, de los antecedentes parlamentarios (sentencia TC 227/1988, fundamento jurídico 15). Aún más, la virtual totalidad de los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas competencias sobre las aguas que discurran “íntegramente” por su territorio, lo que indica que se ha adoptado también una concepción integral de la gestión del recurso como la que proporciona el criterio de la Cuenca hidrográfica, pues en otro caso el adverbio resultaría superfluo.

En la actualidad, la legislación autonómica de aguas (aprobada en el ejercicio de sus competencias en la materia por las Comunidades Autónomas españolas) también proclama expresamente el respeto al principio de unidad de la cuenca hidrográfica. En este sentido, el Decreto Legislativo

3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña,² establece en su artículo 3 que

La Generalidad ejerce sus competencias en materia de aguas y obras hidráulicas, velando por el uso sostenible, el ahorro, la reutilización, la optimización y la eficiencia en la gestión de los recursos hídricos, y haciendo posible un nivel básico del uso doméstico a un precio asequible. Con esta finalidad, ordena su actuación de acuerdo con los principios siguientes:

- a) Unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, descentralización, desconcentración, coordinación, colaboración y eficacia.
- b) Con respecto a la unidad de cuenca y subcuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico (...).

Por su parte, la Ley 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la Administración Hidráulica de Galicia,³ dispone en su artículo 3:

En el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de aguas, la Administración Hidráulica de Galicia se someterá a los siguientes principios:

- 1º Unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, desconcentración, descentralización, coordinación, eficacia y participación de los usuarios.
- 2º Respecto de la unidad de la cuenca hidrográfica, de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico.

LA DIRECTIVA EUROPEA DE AGUAS Y SU PREOCUPACIÓN ESENCIALMENTE AMBIENTAL

La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva marco sobre política de aguas)⁴ se aprobó por la Unión haciendo uso de sus competencias en materia de medio ambiente.

El agua constituye una de las preocupaciones principales de la política ambiental comunitaria y como tal ha sido considerada una de las prioridades medioambientales de la Comisión Europea.⁵ La Unión Europea considera, además, el abastecimiento de agua como un servicio de interés general, necesitado, y por tanto de promoción a nivel comunitario (artículo 16 del Tratado de la Comunidad Europea).⁶

La responsabilidad comunitaria sobre la política ambiental no estaba prevista en los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas de 1957. Ahora bien, la falta de un título competencial no impidió, ni mucho menos, a las instituciones comunitarias desarrollar una política medioambiental. A tal efecto, se invocaron como títulos habilitadores los artículos 100 y 235 del Tratado, junto a los poderes externos de la Comunidad. Pese a los recelos de los Estados miembros ante la importante extensión de las competencias comunitarias, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas avaló en varias de sus sentencias la utilización de

estas potestades y competencias por parte de la Comunidad en materia medioambiental (por ejemplo, sentencias del 18 de marzo de 1980 y del 2 de febrero de 1982).

Así, la preocupación normativa comunitaria por el medio ambiente empezó a manifestarse efectivamente en los años 70, principalmente a partir de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de París de 1972 y la posterior aprobación de los Programas de Medio Ambiente.⁷ El primero de estos Programas fue aprobado por el Consejo el 22 de noviembre de 1972.

Entre los años 1972 y 1992, y a pesar de la comentada falta de previsiones en los Tratados originarios de la Comunidad sobre la cuestión, se adoptaron cuatro Programas comunitarios en materia de medio ambiente (1972, 1977, 1983 y 1987), que dieron origen a más de 200 actos legislativos sobre la contaminación de la atmósfera, el agua y el suelo, la gestión de residuos, medidas de seguridad con respecto a los productos químicos y la biotecnología, normas sobre evaluación de impacto ambiental y protección de la naturaleza.

Sin embargo, a nivel de Derecho originario, fue el Acta Única Europea de 1986 (AUE)⁸ la que incluyó las primeras referencias específicas sobre el medio ambiente, singularmente el artículo 130 R en el Tratado de la Comunidad Europea. En efecto, el AUE introdujo, por primera vez, en el Tratado todo un título, el VII, dedicado al medio ambiente. En concreto, el Acta Única fijó, en dicho artículo (apartado primero), como objetivos para la acción de

la Comunidad por lo que respecta al medio ambiente los siguientes: conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; contribuir a la protección de la salud de las personas y garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales. Como se puede comprobar, los objetivos son de una generalidad y amplitud tal como la que requiere la protección del medio ambiente. Eso sí, y aquí se consagra el principio de subsidiariedad en la materia, “la Comunidad actuará en los asuntos de medio ambiente en la medida en que los objetivos contemplados en el apartado 1 puedan conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los Estados miembros considerados aisladamente. Sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, los Estados miembros asumirán la financiación y la ejecución de las demás medidas” (art. 130 R, apartado 4).⁹

Corresponde al AUE haber introducido en el ordenamiento comunitario tres principios funcionales básicos: el de acción preventiva, el de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y el de quien contamina paga.¹⁰

Con posterioridad al AUE, tanto el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 como el Tratado de Amsterdam de 1997 y el de Niza de 2001 fortalecieron considerablemente las bases jurídicas de actuación de la Comunidad en materia de medio ambiente.

En efecto, el Tratado de la Comunidad recoge hoy entre los objetivos principales de la Unión “un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente”

(artículo 2).¹¹ Dentro de las actividades de la Unión se incluye una política concerniente al medio ambiente (letra l del art. 3) y dedica su Título XIX al “Medio Ambiente”, señalando en el artículo 174.2 que la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad y se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga.

En el Tratado de Ámsterdam se introduce también dentro de la Primera Parte, referida a los principios, un artículo específico, el 6, donde se plasma el principio de horizontalidad del medio ambiente: “Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible”.

En consecuencia, la actuación comunitaria en materia de medio ambiente aparece hoy muy reforzada al incluirse en los objetivos y no sólo en los principios como hacía en el art. 130 R introducido por el Acta Única.

Por otra parte, el Fondo de Cohesión previsto en el artículo 161 del Tratado de la Comunidad Europea (antiguo 130 D), que fue introducido por el Tratado de la Unión Europea y creado por el Reglamento 1164/94 del Consejo de 16 de mayo,

contribuye financieramente en proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas de infraestructuras de transporte.¹²

Con la nueva concepción del medio ambiente consagrada en el Tratado de la Comunidad tras sus reformas de 1992, 1997 y 2001, y en un marco mundial de mayor sensibilización ciudadana ante los problemas ecológicos, se aprobaron nuevos Programas comunitarios de protección del medio ambiente: el “V Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible” (1992-2002)¹³ y el “Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente” (2002-2012).¹⁴

EL DERECHO COMUNITARIO DE AGUAS Y SU EVOLUCIÓN DESDE LOS AÑOS 70. LA AUSENCIA DE UNA POLÍTICA INTEGRADA DE AGUAS

Desde 1975, la Comunidad Europea ha aprobado numerosas disposiciones sobre protección y mejora del medio ambiente acuático, aunque estas normas se han caracterizado fundamentalmente por su carácter disperso, heterogéneo y poco integrado. No será sino con la reciente evolución de la normativa europea sobre aguas —y la aprobación de la Directiva Marco de 2000— cuando se abandone este carácter disperso con el desarrollo de un nuevo marco conceptual común en el que se integren de forma armónica e integrada todas las normas existentes.

Pueden distinguirse dos grandes fases en la evolución del Derecho comunitario sobre las aguas:

- Una primera fase, correspondiente a los años 70 y 80, se centró principalmente en la calidad de determinadas aguas: aguas de baño,¹⁵ aguas del medio ambiente acuático,¹⁶ aguas para la pesca,¹⁷ aguas para cría de moluscos,¹⁸ agua para abastecimiento urbano,¹⁹ aguas subterráneas,²⁰ aguas superficiales,²¹ etc.
- Una segunda fase, correspondiente a los años 90, se centró en atender a las fuentes de la contaminación en su origen: aguas residuales,²² contaminación de nitratos por actividad agraria,²³ etc.

El instrumento legislativo mayoritariamente utilizado por las instituciones comunitarias en materia de aguas y, en general, en materia medioambiental, han sido las directivas, que otorgan a los Estados una mayor flexibilidad para su incorporación al Derecho nacional que los reglamentos. En efecto, según el artículo 249 del Tratado de la Comunidad Europea, las directivas obligan a los Estados miembros en cuanto al resultado que debe conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios para alcanzarlo; mientras que los reglamentos son obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables desde su publicación en cada Estado miembro.

Las directivas del Consejo y de la Comisión que tengan como destinatarios a todos los Estados miembros se publicarán en el *Diario Oficial de la Comunidad* y

entrarán en vigor en la fecha que ellas mismas fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación (art. 254.2 del Tratado de la Comunidad Europea, que en este punto fue modificado por el Tratado de la Unión Europea,²⁴ recogiendo en la norma lo que ya era una práctica habitual). Por lo que se refiere a las demás directivas, se notificarán a sus destinatarios y surtirán efecto a partir de tal notificación (art. 254.3).

Las directivas, como normas esencialmente finalistas, no son directa e inmediatamente aplicables, sino que precisan de un desarrollo por normas posteriores. En tanto, “en cuanto ese desarrollo normativo interno no se produzca o, en ausencia de éste, hasta que no transcurra el plazo fijado para su ejecución, existiría una congelación de la operatividad material de las directivas” (Alonso, 1989: 96).

Puesto que el destinatario de una directiva es el Estado miembro al que imponga una obligación, en principio no genera derechos y obligaciones para los particulares.²⁵ De acuerdo con la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, este principio general sólo sufre una excepción cuando el Estado miembro no haya satisfecho la obligación que le incumbe de adaptar el Derecho nacional a la directiva, o lo haya hecho incorrectamente.²⁶ El Tribunal de Justicia exige varios requisitos para que una disposición de una directiva pueda ser directamente aplicable:

en todos aquellos casos en que las disposiciones de una directiva aparezcan, desde el punto de vista de su contenido, como incondicionales y suficientemente

precisas, dichas disposiciones pueden ser invocadas a falta de medidas de aplicación adoptadas dentro del plazo, en contra de toda disposición nacional no conforme a la directiva, o incluso en cuanto sean idóneas para definir derechos que los particulares están en condiciones de hacer valer con relación al Estado.²⁷

El principal rasgo definitorio de las directivas comunitarias en materia de aguas sería el de su heterogeneidad y falta de coherencia (Ministerio de Medio Ambiente, 2003). Algunas Directivas se refieren a vertidos, otras se ocupan sólo de estándares de calidad (objetivos de calidad); mientras que unas normas intentan reducir los vertidos contaminantes, otras pretenden proteger las aguas en las que fluyen los contaminantes, etc.

Además de esta heterogeneidad material y formal, y acaso como una consecuencia parcial de la misma, la ejecución de la normativa comunitaria se ha revelado extraordinariamente dificultosa, sin que se haya hecho un seguimiento completo y sistemático de su aplicación, y con resultados prácticos que no pueden considerarse satisfactorios. Como advierten los estudios anuales sobre la aplicación y el control de la puesta en práctica del Derecho comunitario de medio ambiente,²⁸ ha habido numerosos incumplimientos de las Directivas de aguas por parte de los Estados miembros que han dado lugar a muchos recursos planteados por la Comisión Europea ante el Tribunal Europeo de Justicia.²⁹

LA APROBACIÓN DE LA DIRECTIVA MARCO DE AGUAS Y SUS PRINCIPALES OBJETIVOS

El pilar fundamental de la política comunitaria de aguas en las próximas décadas será la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (“Directiva marco sobre política de aguas”).

Se trata de la iniciativa más ambiciosa y compleja de la UE sobre el agua, y quizás en general sobre medio ambiente. Tanto su enfoque, al considerar conjuntamente las aguas continentales superficiales y subterráneas, de transición y costeras, como sus objetivos, que se basan en la consecución de un buen estado del agua protegiendo los ecosistemas que dependen de ella, suponen un cambio radical en la legislación europea vigente.

Más allá de las anteriores preocupaciones, centradas en la calidad de determinadas aguas o sus orígenes, la Directiva extiende su objetivo a la protección de todas las aguas, superficiales y subterráneas, buscando conseguir su buen estado en un periodo de quince años, e introduce conceptos novedosos como la gestión del agua basada en cuencas hidrográficas, el enfoque combinado de controles de emisión y estándares de calidad, el empleo de instrumentos económicos como el análisis económico y las políticas de precios para promover un uso eficiente del agua, o los procesos de participación pública. Un elemento esencial y novedoso de esta polí-

tica de aguas lo constituye la planificación hidrológica. Ha de elaborarse un plan para cada cuenca fluvial europea, y este plan es el principal instrumento para la programación y seguimiento de las actuaciones en materia de aguas. Los planes que se elaboren deben actualizarse cada seis años. Se trata de una novedad fundamental en el ámbito de la regulación comunitaria europea.

La norma tiene como objetivo el establecimiento de un marco para la protección de las aguas dulces superficiales, los estuarios, las aguas costeras y las aguas subterráneas de la Comunidad que prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos y, con respecto a sus necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres; que promueva un consumo sostenible del agua basado en la planificación a largo plazo de los recursos hídricos disponibles; y que contribuya de esta forma a garantizar un suministro de agua cualitativa y cuantitativamente apropiado para un desarrollo sostenible.

Las aguas de la Comunidad están sometidas a la creciente presión que supone el continuo crecimiento de la demanda de agua de buena calidad en cantidades suficientes para todos los usos. Por ello, a los legisladores comunitarios les preocupa sobre todo la mejora de la calidad ecológica de las aguas superficiales y la consecución de la gestión sostenible y la protección de los recursos hídricos continentales. Hay que recordar en este sentido que los principios y objetivos de la política de medio ambiente de la Comunidad, tal como se establecen en el artículo 174 del Tratado, consisten

particularmente en prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, eliminar la contaminación, dando prioridad a la intervención en la fuente y garantizando la gestión prudente de los recursos naturales, de acuerdo con el principio de “quien contamina paga” y el principio de prevención de la contaminación.

Una de las novedades más significativas de la nueva norma es el concepto de “estado ecológico”, conllevando su aplicación la adopción de nuevos criterios que deberán medir el estado de salud de los ecosistemas en su conjunto y no meramente su calidad físico-química. Otro concepto nuevo, de aplicación a las aguas subterráneas, es el “buen estado cuantitativo”, que trata de asegurar el mantenimiento del equilibrio a largo plazo entre las extracciones y recargas de acuíferos.

En el terreno de la lucha contra la contaminación, la norma contempla la progresiva reducción de los vertidos de emisiones o sustancias peligrosas, con el objetivo de su completa eliminación en el horizonte del año 2020.

La necesidad de alcanzar estos objetivos lleva aparejada la proposición de las correspondientes medidas a elaborar y ejecutar por los Estados miembros, que dispondrán de un plazo de nueve años desde la entrada en vigor de la Directiva para elaborar y aprobar dichos programas nacionales, los cuales deberán ponerse en práctica doce años después de la citada fecha.

El marco de referencia de las medidas a adoptar es la cuenca hidrográfica, debiendo recogerse las mismas en un plan hidrológico de cuenca, para cuya publicación se

dispondrá de un plazo máximo de nueve años a partir de la entrada en vigor de la norma comunitaria. En el caso de cuencas internacionales, la Directiva obliga, además, a coordinar los programas de medidas con los países fronterizos.

Por otra parte, la Directiva fijaba en el año 2010 el horizonte en el que los Estados miembros deberían disponer de políticas de precios que incentivasen el uso racional del recurso, aunque permitiéndose cierta flexibilidad, en función de las peculiaridades socioeconómicas y ecológicas de cada país.³⁰

De acuerdo con iniciativas recientes destinadas a dar mayor peso a los instrumentos económicos en la política ambiental, la Directiva marco sobre política de aguas fomenta el recurso a la tarificación del agua para impulsar el uso sostenible de los recursos hídricos y para que el sector económico recupere los costes de los servicios relacionados con el agua. Así se conseguirían de forma rentable los objetivos ambientales de la Directiva. Se considera, en efecto, elemento esencial de la Directiva marco promover el empleo de la tarificación del agua para incitar a los usuarios a utilizar los recursos hídricos de una manera más sostenible y evitar los despilfarros. A tales efectos, el 26 de julio de 2000, la Comisión Europea adoptó una comunicación sobre la tarificación y la gestión sostenible de los recursos de agua, que implicará la utilización amplia de estructuras de disuasión, mediante dispositivos de medida de uso y de contaminación, así como la integración, siempre que sea posible, de los costes ambientales en los precios del agua, por sectores económicos.³¹

LA INFLUENCIA ESPAÑOLA EN LA DECISIÓN DE LA DIRECTIVA EUROPEA DE OPTAR POR LA GESTIÓN DEL AGUA POR CUENCAS HIDROGRÁFICAS

Al priorizar la gestión de las aguas por cuencas hidrográficas, la Directiva marco de aguas adoptó el modelo español de administración hidráulica que acaba de ser analizado y que también ha influido en instrumentos internacionales como la Carta Europea del Agua, aprobada en 1967 por los países miembros del Consejo de Europa, en la que se declara que “el agua no tiene fronteras” (punto 12) y, en concreto, que “la administración de los recursos hidráulicos debiera encuadrarse más bien en el marco de las cuencas naturales que en el de las fronteras administrativas y políticas” (punto 11). Junto a la Carta Europea del Agua, otros acuerdos internacionales que abogan por una gestión unitaria del recurso son la Carta de Mar del Plata de 1977; el Programa 21 de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992; y el Convenio de Helsinki de 1992.

Subraya así la exposición de motivos de la Directiva que “el objetivo de un buen estado de las aguas debe perseguirse en cada cuenca hidrográfica, de modo que se coordinen las medidas relativas a las aguas superficiales y las aguas subterráneas pertenecientes al mismo sistema ecológico, hidrológico e hidrogeológico (apartado 33) y que “a efectos de la protección del medio ambiente, es necesario integrar en mayor medida los aspectos cualitativos y cuantitativos de las

aguas, tanto superficiales como subterráneas, teniendo en cuenta las condiciones de escorrentía natural del agua dentro del ciclo hidrológico” (apartado 34).

Al atribuir a la cuenca un carácter unitario a efectos de la gestión de las aguas, coincide la Directiva con lo establecido en el Derecho español de aguas.

En su articulado, la Directiva define la cuenca hidrográfica como: “la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta” (apartado 13 del artículo 2).

El artículo 16 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, antes de incorporar literalmente el precepto de la Directiva (lo que hizo a través del art. 129 de la Ley 62/2003) definía la cuenca hidrográfica como “el territorio en que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único”.

La nueva definición excluye a las cuencas endorreicas (las interiores que se forman por ausencia de salida al mar), que pasan a considerarse como subcuencas. Por su parte, para la Directiva una subcuenca será: “la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia un determinado punto de un curso de agua (generalmente un lago o una confluencia de ríos)” (apartado 14 del artículo 2).

EL NUEVO CONCEPTO EUROPEO DE DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA. CONCLUSIONES DEL TRABAJO

Como aspecto más destacado en la organización de las aguas la norma europea introduce el novedoso concepto de la demarcación hidrográfica, que será: “la zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas, designada con arreglo al apartado 1 del artículo 3 como principal unidad a efectos de la gestión de las cuencas hidrográficas” (art. 2, apartado 15).

El criterio de proximidad territorial de cuencas hidrográficas es que la Directiva adopta para la división en demarcaciones. En este sentido, el artículo 3.1 de la Directiva señala que los Estados miembros especificarán

las cuencas hidrográficas situadas en su territorio nacional y las incluirán en demarcaciones hidrográficas. Las cuencas hidrográficas pequeñas podrán, en su caso, combinarse con cuencas más grandes o agruparse con pequeñas cuencas hidrográficas vecinas para formar una demarcación hidrográfica. En caso de que las aguas subterráneas no correspondan plenamente a ninguna cuenca hidrográfica en particular, se especificarán e incluirán en la demarcación hidrográfica más próxima o más apropiada. Las aguas costeras se especificarán e incluirán en la demarcación o demarcaciones hidrográficas más próximas o más apropiadas.

De lo analizado en el trabajo se desprende pues como principal conclusión el que la

Unión Europea ha optado en su Derecho de aguas por optar por la gestión del agua por cuencas hidrográficas, lo que impone a todos los Estados miembros a partir de la aprobación de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Se acoge así el modelo organizativo español en la materia, plasmado en la legislación nacional de aguas desde principios del siglo XX.

NOTAS AL PIE

¹ No obstante, es claro también para el TC que no es este criterio territorial el único que debe tenerse en cuenta, pues, aparte el alcance jurídico de las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas de acuerdo con el art. 149.1.22ª de la Constitución y concordantes de los Estatutos, éstas pueden asumir también competencias sobre “los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de intereses de la Comunidad Autónoma”, conforme al art. 148.1.10ª de la Constitución y a sus respectivos Estatutos de Autonomía, criterio éste, el del interés comunitario, que no es necesariamente coincidente con el territorial de la Cuenca hidrográfica, y que debe ser concretado en cada caso (STC 227/1988, F.J. 15). Sobre el significado y alcance del criterio de interés comunitario, véase *infra* en el apartado dedicado a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de aguas, así como Delgado (1992: 147).

² Publicada en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña el 21 de noviembre de 2003.

- ³ Norma publicada en el Diario Oficial de Galicia el 2 de julio de 1993.
- ⁴ La Directiva fue publicada en el Diario Oficial, serie L, núm. 327 del 22 de diciembre de 2000.
- ⁵ Resolución 93/C 138/01 del 1 de febrero de 1993, del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (Diario Oficial de la Unión Europea —DOUE—, serie C, del 17 de mayo de 1993).
- ⁶ Véase la Comunicación de la Comisión “Los servicios de interés general en Europa”, DOUE C 281, de 26 de septiembre de 1996: 3.
- ⁷ Sobre la evolución del Derecho ambiental europeo véase el completo estudio de Enrique Alonso García (1993).
- ⁸ El AUE, que fue publicada en el DOUE L 169, de 29-6-1987, entró en vigor el 1 de julio de 1987, contiene las primeras modificaciones fundamentales al Tratado de Roma desde su adopción en 1957. Previamente a la entrada en vigor del AUE, se debe destacar la aprobación del “Libro Blanco” de la Comisión para la consecución del mercado interior (Documento comunitario (85) 310 final, de 9 de septiembre de 1986), que recogía 279 propuestas destinadas a conseguir un mercado único para el 31 de diciembre de 1992 y que gracias a la reforma de los Tratados originarios se llevaron a cabo casi en su totalidad (“Séptimo informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativo a la aplicación del Libro Blanco de la Comisión sobre la plena realización del mercado interior” (COM (92) 383 final, 2 de septiembre de 1992: 2).
- ⁹ Especial importancia tiene también el Acta Única en la medida en que propició la reforma de los Fondos estructurales, como uno de los elementos tendentes a la disminución de los desequilibrios regionales, concentrando las intervenciones de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE), y demás instrumentos estructurales, en función de unos objetivos que implican la fijación de áreas geográficas preferentes (las regiones más deprimidas de la Unión, “objetivo núm. 1”, son las más favorecidas por estos Fondos). Dentro del FEDER, los fondos destinados a proyectos ambientales experimentaron un aumento considerable en los años 90.
- ¹⁰ Sobre el significado de estos principios, véase Ortega, 2002: 51.
- ¹¹ Según ha indicado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sentencias del 16 de diciembre de 2004, asunto C-293/2003; de 29 de septiembre de 1987, Giménez Zaera, 126/86, Rec. p. 3697, apartado 11, y del 11 de marzo de 1992, Compagnie commerciale de l'Ouest y otros, asuntos acumulados C-78/90 a C-83/90, Rec. p. I-1847, apartados 17 y 18), los artículos 2 CE y 3 CE establecen los objetivos generales de la Comunidad que desarrollan otras disposiciones del Tratado.
- ¹² En España, el Fondo de Cohesión ha financiado de manera decisiva el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residua-

les 1995-2005 (Resolución del 28 de abril de 1995, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995, que aprueba el Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales 1995-2005, BOE del 12 de mayo de 1995), el Plan Nacional de Residuos Peligrosos y el Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados, aprobados por el Consejo de Ministros de 17 de febrero de 1995 (BOE núm. 114, del 13 de mayo). Véase el Reglamento (CE) núm. 1260/1999 del Consejo, del 21 junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DOCE, serie L., de 26 de junio de 1999).

¹³ Resolución 93/C 138/01, del 1 de febrero de 1993, del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, sobre un Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible (DOUE, serie C, de 17 de mayo de 1993).

¹⁴ Decisión núm. 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente (DOUE, serie L, de 10 de septiembre de 2002).

¹⁵ Directiva 76/160 sobre la calidad de las aguas de baño, que exige que los Estados miembros realicen un seguimiento de las aguas durante la temporada de baño, garantizando que se respeten los objetivos de calidad de la Directiva, y que, llegado el caso, tomen medidas para mejorar las aguas o prohíban el baño. La Comisión publica informes anuales

sobre la calidad de las aguas de baño que se basan en los informes nacionales elaborados por los países miembros. En España, corresponde al Ministerio de Sanidad la recopilación de la información pertinente.

¹⁶ Directiva marco 76/464/CEE del Consejo, de 4 de mayo de 1976, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad, cuyas reglas básicas quedaron recogidas en dos listas: la lista I contiene las sustancias que son especialmente peligrosas debido a su toxicidad, persistencia y bioacumulación, mientras que la lista II menciona otros grupos de sustancias peligrosas. Para las sustancias de la lista I, la Directiva estipulaba el establecimiento de valores límites de emisión de ámbito comunitario que no debían ser superados por los vertidos de contaminadores concretos. A su vez, los Estados miembros tenían que establecer programas para todas las sustancias de la lista II, basándose en estándares de calidad (objetivos de calidad) nacionales o comunitarios, que habrían de conducir a una reducción de la contaminación de las aguas.

¹⁷ Directiva 78/659/ CEE del Consejo, del 18 de julio de 1978, relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces.

¹⁸ Directiva 79/923/ CEE del Consejo, del 30 de octubre de 1979, relativa a la calidad exigida a las aguas para cría de moluscos.

¹⁹ Directiva 80/778/ CEE del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a la calidad de

- las aguas destinadas al consumo humano, sustituida después por la Directiva 98/83/ CE del Consejo de 3 de noviembre de 1998. La Directiva 80/778 estableció concentraciones máximas para ciertas sustancias no deseadas en el agua potable y la Directiva 79/869/ CEE del Consejo, del 9 de octubre de 1979, estableció los métodos de medición y a la frecuencia de los muestreos y del análisis de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en los Estados miembros.
- ²⁰ Resolución del Consejo del 20 de febrero de 1995, relativa a la protección de las aguas subterráneas. La Directiva 80/68, sobre protección de las aguas subterráneas contra la contaminación de determinadas sustancias, prohíbe el vertido directo de ciertas sustancias especialmente peligrosas, relacionadas en una lista I (incluida en el Anexo de la Directiva), y somete los vertidos indirectos al requisito de autorización previa, estableciendo para ello condiciones formales y materiales. El vertido directo e indirecto de sustancias contenidas en una lista II tiene que someterse a autorización.
- ²¹ Directiva 75/440/ CEE del Consejo del 16 de junio de 1975, relativa a la calidad requerida para las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en los Estados miembros. Véanse también la Decisión 77/795/ CEE del Consejo del 12 de diciembre de 1977, por la que se establece un procedimiento común de intercambio de informaciones relativo a la calidad de las aguas continentales superficiales en la Comunidad.
- ²² La Directiva 91/271 sobre tratamiento de aguas residuales urbanas, exigía que, antes del año 2005, todas las poblaciones de más de 2.000 habitantes estuviesen dotadas de sistemas de canalización y recogida de aguas residuales urbanas, que deberán someterse a tratamiento secundario antes de su vertido.
- ²³ Directiva 91/676, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos utilizados en la agricultura, que obliga a los Estados miembros a designar áreas sensibles, en las que hay riesgo de que los niveles de nitratos en el agua superen determinadas concentraciones. En esas áreas, los Estados miembros tienen que poner en marcha programas de acción para limitar el empleo de fertilizantes o de basura orgánica.
- ²⁴ En su anterior redacción, el artículo 191 disponía que “las directivas y decisiones se notificarán a sus destinatarios y surtirán efecto a partir de tal notificación”.
- ²⁵ Así lo ha afirmado reiteradamente el Tribunal de Justicia, ver, por todas, la Sentencia *Marshall*, de 26 de febrero de 1986, Asunto 152/84, Rec. 1986, F.J. 48.
- ²⁶ Véanse, por ejemplo, las Sentencias de 6 de mayo de 1980, Comisión contra el Reino de Bélgica, Asunto 102/79, Rec. 1980, p. 1473 y de 26 de febrero de 1986, *Marshall*, Asunto 152/84, *cit.*, págs. 723 y ss.
- ²⁷ Sentencia de 19 de enero de 1982, Becker contra Finanzamt Münster, Asunto 8/81, Rec. 1982, p. 53, ap. 25.

²⁸ Véase el documento de la Comisión (SEC (2004) 1025), correspondiente a 2003.

²⁹ Varios de los procesos por incumplimiento del Derecho comunitario de aguas acabaron en sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) condenatoria del Estado español: sentencias del TJUE del 16 de enero de 2003 (asunto C-29/02), sobre calidad de las aguas destinadas al consumo humano; del 13 de abril de 2000 (asunto C-274/98), sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias; del 25 de noviembre de 1998 (asunto C-214/96), sobre contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad; y del 12 de febrero de 1998 (C-92/96), relativa a la calidad de las aguas de baño, y sentencia del 25 de noviembre 2003 (asunto C-278/2001), que condena a España por no haber adoptado todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia del 12 de febrero de 1998, Comisión/España (C-92/96).

³⁰ Véase el Área de Información Pública del Ministerio de Medio Ambiente en la página web www.mma.es, fecha de consulta 10 de septiembre de 2010.

³¹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, “Política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos”, Bruselas, COM (2000) 477 final.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

AAVV (2006), *La gestión del agua en Castilla-la Mancha*, Toledo, Consejo Económico y Social de Castilla-la Mancha.

Alcubilla, Marcelo (1914), *Diccionario de la Administración española*, Madrid, Imprenta del Asilo de Huérfanos del S.C. de Jesús, sexta edición.

Alonso García, Enrique (1993), *El Derecho ambiental en la Comunidad Europea*, Madrid, Fundación Universidad Empresa, Civitas, 2do. vol.

Alonso Garcia, Ricardo (1989), *Derecho comunitario, Derechos nacionales y Derecho común europeo*, Madrid, Civitas.

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social (2000), “Política de tarificación y uso sostenible de los recursos hídricos”, Bruselas, documento comunitario COM, 477.

Decisión 77/795/CEE (12/12/1977), del Consejo Europeo por la que se establece un procedimiento común de intercambio de informaciones relativo a la calidad de las aguas continentales superficiales en la Comunidad, Bruselas (Bélgica).

Decreto Legislativo de Cataluña (España) 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña.

- Delgado Piqueras, Francisco (2000), “El régimen general de las aguas continentales y, en especial, de las aguas minerales y termales en Castilla-la Mancha”, en Ortega Álvarez Luis (dir.), *Derecho Administrativo Autonómico de Castilla-la Mancha*, Cuenca, Universidad Castilla-la Mancha.
- Delgado Piqueras, Francisco *et al.* (1994), *Planificación hidrológica y nuevos regadíos. Problemas jurídicos de la Cuenca del Júcar*, Castilla-La Mancha, Universidad de Castilla-La Mancha.
- Directiva 75/440/ CEE (16/06/1978), del Consejo Europeo relativa a la calidad requerida para las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable en los Estados miembros, Bruselas (Bélgica).
- Directiva 78/659/ CEE (18/07/1978), del Consejo Europeo relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces, Bruselas (Bélgica).
- Directiva 79/923/ CEE (30/10/1979), del Consejo Europeo relativa a la calidad exigida a las aguas para cría de moluscos, Bruselas (Bélgica).
- Directiva 80/778/ CEE (15/07/1980), del Consejo Europeo relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano, Bruselas (Bélgica).
- Directiva 91/271/ CEE, (21/05/1991), del Consejo Europeo, sobre tratamiento de aguas residuales urbanas, Bruselas (Bélgica).
- Directiva 91/676/ CEE, (12/12/1991), del Consejo Europeo, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos utilizados en la agricultura, Bruselas (Bélgica).
- Directiva marco 76/464/ CEE (4/05/1976), del Consejo Europeo, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad, Bruselas (Bélgica).
- Embid Irujo, Antonio (1986), “La evolución del Derecho de Aguas y las características de la actual problemática del agua”, en Embid Irujo, Antonio (dir.), *El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Madrid, Civitas.
- _____ (2001), “Evolución del derecho y la política del agua en España”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 156, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 23 y siguientes.
- Ezquerria Huerva, Antonio (2002), “Plan Hidrológico Nacional y trasvases entre cuencas hidrográficas”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 115, Civitas, pp. 56 y siguientes.
- Fanlo Loras, Antonio (1996), *Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Hidráulicas*, Madrid, Civitas.
- _____ (1997), “La articulación de las competencias de las comunidades Autónomas en la gestión del agua”, en Embid Antonio (dir.), *Gestión del agua y medio ambiente*, Madrid, Civitas.

- (2001), “Marco administrativo y legal”, *El agua, Uso, calidad y gestión*, León, Fundación Monteleón, Obras Social de Caja España.
- Fernández Rodríguez, Tomás Ramón (1973), “Las competencias administrativas en materia de aguas subterráneas”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 72, pp. 12 y siguientes.
- Fernández Rodríguez, Tomás Ramón (1974), “Sobre la naturaleza de las Comunidades de Regantes”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 2, pp. 20 y siguientes
- Fernández Ruíz, Jorge (2006), *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Porrúa.
- Ley de aguas de España 29/1985, de 2 de agosto de 1985.
- Ley de Galicia (España) 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la Administración Hidráulica de Galicia.
- Libro Blanco de la Comisión sobre la plena realización del mercado interior”, documento COM (92) 383 final, 2 de septiembre de 1992, Bruselas (Bélgica).
- Martín Retortillo, Sebastián (1958), “Trayectoria y significación de las Confederaciones Hidrográficas”, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 25, págs. 65 y siguientes.
- Ministerio de Medio Ambiente de España (2003), Directiva 2000/60/CE, Análisis de trasposición y procedimientos de desarrollo, Madrid, p. 121, en www.mma.es, consultado el 9 de agosto de 2010.
- Ministerio de Medio Ambiente de España, Area de Información Pública, web www.mma.es, consultado el 9 de agosto de 2010
- Ortega Álvarez, Luis (2002), “El concepto de medio ambiente”, en *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Valladolid, Lex Nova, 3ª ed.
- Parlamento Europeo y del Consejo (22/07/2002), Decisión núm. 1600/2002/ CE por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, Bruselas (Bélgica).
- Parlamento Europeo y del Consejo (23/10/2000), Directiva 2000/60/ CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, Bruselas (Bélgica).
- Resolución del Consejo Europeo (20/02/1995), relativa a la protección de las aguas subterráneas, Bruselas (Bélgica).
- Sentencia del Tribunal Constitucional de España 227/1988, de 29 de noviembre de 1988.
- Tornos, Joaquín; Font, Tomás *et al.* (1985), *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos.
- Tratado de Ámsterdam de 17 de junio de 1997, que modifica el Tratado de la Comunidad Europea.