



AGUAS CONTINENTALES Y SUBTERRANEAS

1) NORMATIVA GENERAL

A) Legislación española

Al igual que ocurre en los demás ámbitos de nuestro ordenamiento jurídico, el actual Derecho de Aguas en España se ha beneficiado del gran empuje modernizador propiciado por la Constitución, en especial en los temas relativos a la nueva organización territorial del Estado, el concepto de dominio público hidráulico, la interacción agua y el medio ambiente (la protección de la calidad de las aguas ha sido también precisamente la seña de identidad de la política de aguas de la Unión Europea), el nuevo sistema democrático y participativo y la idea de España como espacio de solidaridad, con su proyección singular en la gestión del agua. Para una aproximación al Derecho de Aguas en la Carta Magna, consultar el reportaje del mismo título publicado en la revista “Ambienta – La Revista del Ministerio de Medio Ambiente”, número 27, noviembre de 2003.

Inspirándose pues en el vigente marco constitucional, el nuevo régimen jurídico regulador del dominio público hidráulico de las aguas continentales en España parte en concreto, directamente, de la **Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas** (B.O.E. núm. 189, de 8 de agosto de 1985). La citada norma afecta tanto las aguas continentales como las subterráneas, con respeto al sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Aunque algunos de los preceptos de la Ley fueron declarados inconstitucionales en virtud de la **Sentencia 227/1988, de 29 de noviembre de 1988, del Tribunal Constitucional**, ésta ratificó, en esencia, el nítido marco normativo para todas las Administraciones públicas competentes en materia de aguas .

La Ley 29/1985 ha sido **modificada** parcialmente en varias ocasiones, habiéndose producido la principal modificación por la **Ley 46/1999, de 13 de diciembre** (B.O.E. núm. 298, de 14.12.1999). Mediante esta norma se ha pretendido adaptar la anterior normativa a las nuevas necesidades en relación con la cantidad y calidad del agua y con su gestión, modificando 41 de sus 113 artículos.

La tramitación de esta norma supuso un amplio proceso de consultas, llevado a cabo por el Ministerio de Medio Ambiente desde la presentación del borrador del correspondiente Anteproyecto, en mayo de 1997, etapa culminada, tras la aprobación del correspondiente Proyecto de Ley por el Consejo de Ministros el 7 de mayo de 1999, con la promulgación de la mencionada Ley.



Los objetivos básicos de la reforma incorporada por la Ley 46/1999, han sido los siguientes:

- a) Profundizar en la **dimensión ecológica** de las aguas continentales, garantizando que los usos y aprovechamientos del agua se acomodan a las exigencias medioambientales. Este objetivo afecta, entre otros aspectos, al régimen de autorizaciones de vertidos.
- b) Contemplar con rigor nuevas realidades como la **desalación** o la **reutilización** o las **mejores técnicas agrícolas**, sin cerrar el paso a las nuevas posibilidades tecnológicas que inciden en la promoción de una política de ahorro.
- c) Regular las obras hidráulicas como clase específica de las obras públicas, llenando una laguna legal generadora de inseguridad jurídica y de incertidumbres en la actuación administrativa y de los particulares. A tales efectos, **se crea un nuevo Título VIII, con la rúbrica “de las obras hidráulicas”**.
- d) Mantenimiento del régimen económico-financiero de Ley vigente, salvo en lo que se refiere al canon de vertidos, que sufre una transformación conceptual, sustituyéndose por el **canon de control de vertidos**.
- e) Aumento de la transparencia en la gestión del agua y la promoción de **políticas de ahorro** en el uso del recurso. Para ello se incorporan dos importantes novedades en la legislación, como son la obligatoriedad de medir los consumos y los vertidos en cada Confederación Hidrográfica, mediante sistemas homologados, y el establecimiento de los denominados “consumos de referencia”, instrumento que permitirá incentivar económicamente un mejor uso del recurso asignado y, por el contrario, penalizar los consumos que sean excesivos (puede profundizarse en la información sobre la importancia ecológica que supone el ahorro del agua consultando la revista “ambienta”, número 5, noviembre 2001).
- f) Promoción y apoyo de las Comunidades de Usuarios y los **sistemas participativos** en la gestión del agua. En esta línea, se propicia el aumento del carácter participativo de las Confederaciones Hidrográficas, potenciando los poderes de los órganos en que participan usuarios y otras Administraciones distintas de la General del Estado.
- g) Flexibilización del régimen concesional. Como instrumento para permitir una correcta asignación de recursos escasos a los usos socialmente óptimos, se introduce la posibilidad de contratos entre particulares, a través de los cuales se puedan **ceder derechos a usar el agua**, sin perjuicio de la tutela administrativa, que se regula con detalle. Además se abre la posibilidad de crear “bancos del agua”, en los que la Administración podrá **comprar y vender derechos de uso de agua**.



- h) Promoción de la **colaboración** entre la Administración estatal y la de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

Según se establece en la disposición final segunda de la Ley 46/1999, el Gobierno, en el plazo de un año a partir de su entrada en vigor, dictaría un *Real Decreto legislativo* para refundir y adaptar la normativa legal existente en materia de aguas. Posteriormente, la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real Decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental (B.O.E. 09.05.2001), elevaba el plazo a dos años, a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

En aplicación de tal previsión, y a propuesta del Ministro de Medio Ambiente, el Gobierno, en su reunión del día 20 de julio de 2001, acordó el **Real Decreto legislativo 1/2001**, de 20 de julio, por el que se aprueba el **texto refundido de la Ley de Aguas** (BOE núm. 176, de 24.07.2001; corrección de errores en BOE núm. 287, de 30.11.2001).

En la disposición derogatoria única del Real Decreto-legislativo 1/2001 se relacionan las normas anteriores que quedan derogadas, puesto que han sido incorporadas por el propio texto refundido. Entre ellas, figuran la propia Ley 29/1985 y la Ley 46/1999, ya mencionadas.

A su vez, **el texto refundido ha sido modificado puntualmente** por sucesivas normas, que se citan a continuación:

- a) **Ley 24/2001**, de 27 de diciembre, **de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social** (BOE núm. 313, de 31.12.2001). En su artículo 91, ha añadido un nuevo párrafo al apartado 1, del artículo 132 del texto refundido, en materia de regulación de las sociedades estatales de aguas, previendo que las sociedades allí reguladas puedan tener también por objeto la adquisición de obras hidráulicas, públicas o privadas, para su integración en sistemas hidráulicos;
- b) **Ley 16/2002**, de 1 de julio, **de prevención y control integrados de la contaminación, IPPC** (BOE 157, de 02.07.2002). En su disposición final segunda, también ha modificado el texto refundido de la Ley de Aguas, añadiendo un párrafo al artículo 105.2.a), sobre vertidos no autorizados, y una disposición adicional décima, sobre vertidos a las aguas continentales de cuencas intercomunitarias.
- c) **Ley 62/2003**, de 30 de diciembre, **de medidas fiscales, administrativas y del orden social** (BOE núm. 313, de 31.12.2003). En su artículo 122, se regula con mayor precisión el contenido, alcance y plazos del informe previo municipal a la realización de obras de interés general.

Pero **las modificaciones más importantes y generales** del texto refundido de la Ley de Aguas han tenido lugar mediante los dos ordenamientos que se indican a continuación.

La primera de estas modificaciones viene constituida por el **artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social** (BOE núm. 313, de 31.12.2003), dictado con el fin de incorporar al derecho español la **Directiva 2000/60/CE**, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (a la que se hace especial referencia en el apartado siguiente).

En este caso, la modificación realizada tiene como principal objetivo **conseguir el buen estado y la adecuada protección de las aguas continentales, costeras y de transición**, a cuyos efectos se regula la **“demarcación hidrográfica”** (“zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas”) como nuevo ámbito territorial de gestión y planificación hidrológica, lo que supone igualmente, la modificación de la Disposición adicional décima de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (analizada en el capítulo sobre planificación hidrológica). El Gobierno, por real decreto, oídas las comunidades autónomas, fijará el ámbito territorial de cada demarcación hidrográfica, que será coincidente con el de su plan hidrológico. Para garantizar la adecuada coordinación en la aplicación de las normas de protección de las aguas, se crea, en el caso de demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias, un nuevo órgano de cooperación interadministrativa: el **“Comité de Autoridades Competentes”**.

Paralelamente, se fijan los **objetivos medioambientales para las aguas superficiales, subterráneas, zonas protegidas y masas de agua artificiales y masas de agua muy modificadas**, y se establecen los **plazos** para su consecución; se crea el **“Registro de Zonas Protegidas”**; se regulan las bases y plazos que han de presidir el procedimiento para la participación pública, justificación igualmente de la Ley del Plan Hidrológico Nacional; se crea una sección 2ª en el capítulo II del título V, con la denominación de **“Vertidos Marinos”**, quedando como sección 1ª la de los **“Vertidos al dominio público hidráulico”**; y se modifica el régimen económico financiero del agua, al introducir el **principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con la gestión de las aguas**.

Además, se da una nueva redacción a los artículos que regulan los **objetivos, criterios, contenidos y procedimientos de elaboración de los planes hidrológicos de cuenca**.

En relación con la comentada transposición, puede consultarse también el reportaje de la revista “Ambienta”, número 29, enero de 2004, página 7 y ss.

La siguiente modificación del Texto Refundido de la Ley de Aguas se ha efectuado mediante la **disposición final primera de la Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional** (BOE núm. 149, de 23.06.2005).

Entre las reformas que se incorporan a la Ley de Aguas mediante dicha disposición final primera, cabe destacar las siguientes: la **demanialización total de las aguas desaladas**; medidas de **racionalización en la toma de decisiones sobre nuevas obras de interés general**, a través de un estudio previo de sus costes económicos y ambientales; medidas para favorecer la

mayor integración de la protección y la gestión sostenible del agua en otras políticas, como las relativas a energía, transporte, ordenación del territorio y urbanismo, agricultura, pesca o turismo; **la definición cualitativa de los caudales ecológicos**, por su importancia para la conservación del medio ambiente hídrico y terrestre asociado; **la determinación en los planes hidrológicos de cuenca de las reservas naturales fluviales**, con la finalidad de preservar los tramos de ríos con escasa o nula intervención humana; la exigencia de **mediciones precisas de los caudales efectivamente consumidos** o utilizados por los distintos titulares del derecho al uso privativo de las aguas; **medidas de refuerzo de la policía de aguas**; **protección específica de las aguas destinadas a consumo humano y a riego**s, garantizando la asignación de las aguas de mejor calidad al abastecimiento de poblaciones; responsabilidad del concesionario para mantener los estándares de calidad de las **aguas reutilizadas**, que quedan asimismo **demanializadas**; mecanismos de **coordinación entre Administraciones** para la mejor aplicación del principio de recuperación de costes; y previsión de una normativa específica sobre **seguridad de presas y embalses**.

Por otra parte, **al amparo del artículo 58 del texto refundido de la Ley de Aguas**, el Gobierno, a propuesta del MMA, ha aprobado el **Real Decreto 1265/2005**, de 21 de octubre, **por el que se adoptan medidas excepcionales** para la gestión de los recursos hidráulicos y para corregir los efectos de la sequía en las cuencas hidrográficas de los ríos Júcar, Segura y Tajo (BOE núm. 256, de 26.10.2005).

Por último, hay que tener en cuenta que la **Ley de Aguas ha sido desarrollada**, por un parte, mediante el **Reglamento del Dominio Público Hidráulico** (Real Decreto 849/1986, de 11 de abril; BOE núm. 103, de 30.04.1986), y por otra parte, mediante el **Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica** (Real Decreto 927/1988, de 29 de julio; BOE núm. 209, de 31.08.1988, corrección de errores en B.O.E. núm. 234, de 29.09.1988).

El citado **Reglamento del Dominio Público Hidráulico**, ha sido **modificado** parcialmente por los Reales Decretos 1315/1992, de 30 de octubre; 419/1993, de 26 de marzo; 1771/1994, de 5 de agosto; y 995/2000, de 2 de junio. También ha sido desarrollado por Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, norma que, además, desarrolla algunos aspectos de la propia Ley de Aguas.

Recientemente, se ha aprobado el Real Decreto 606/2003, de 23 de mayo, por el que se modifica de nuevo el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (BOE núm. 135, de 06.06.2003), reformando algunos de sus títulos. La nueva redacción, que tiene en cuenta la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea, la nueva Ley de Aguas y el Plan Hidrológico Nacional, potencia la protección de los acuíferos subterráneos, refuerza el control sobre vertidos y establece un nuevo contrato de cesión de agua entre particulares.

Entre las normas que deroga el Real Decreto 606/2003, figura el citado Real Decreto 484/1995, de 7 de abril, sobre medidas de regularización y control de vertidos.

Por su parte, el **Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica** ha sido **modificado** por los Reales Decretos 117/1992, de 14 de febrero; 439/1994, de 11 de marzo; 1541/1994, de 8 de julio; y 2068/1996, de 13 de septiembre. Asimismo, ha sido desarrollado por Orden del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, de 24 de septiembre de 1992.

B) Legislación comunitaria

Se aborda, por último, la actual situación del **ámbito jurídico comunitario** en materia hidrológica.

La necesidad de definir las líneas generales de la política de aguas de los países de la Unión Europea llevó al Consejo, en 1995, a impulsar un proyecto de **Directiva Marco para la Actuación Comunitaria en Política del Agua**. Con esta norma se pretende simplificar, clarificar e integrar toda la legislación comunitaria vigente en materia de aguas, superficiales, subterráneas y costeras, incluyendo los estuarios y las aguas de transición, y, sobre todo, incorporar unos ambiciosos objetivos ecológicos para las masas de aguas superficiales, tratando de superar los efectos de generaciones de contaminación en un plazo razonable.

Después de tres años de debates, el 29 de junio de 2000, el Consejo y el Parlamento Europeo, durante la presidencia portuguesa, alcanzaron finalmente un acuerdo sobre el texto de la nueva normativa, finalmente aprobada como **Directiva 2000/60/CE**, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, por la que se establece un Marco Comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DOCE Serie L 327, de 22.12.2000). El plazo de transposición de la citada Directiva al derecho interno vence el día 22 de diciembre de 2003.

Posteriormente, se ha aprobado la **Decisión 2455/2001/CE**, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2001, **por la que se aprueba la lista de sustancias prioritarias en el marco de la política de aguas, y por la que se modifica la Directiva 2000/60/CE**.

La Directiva Marco es la iniciativa más ambiciosa de la UE sobre el agua, a la que se ha dado por primera vez, como se ha dicho, un tratamiento global. Su finalidad básica es impedir un mayor deterioro de las aguas y de los ecosistemas acuáticos y terrestres asociados, así como promover el uso sostenible del recurso y paliar los efectos adversos de inundaciones y sequías.

El **principal objetivo** concreto pretende alcanzar el buen estado de todas las aguas a más tardar en el horizonte de quince años a partir de la entrada en vigor de la Directiva.

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. En el anexo de la Directiva se incluirá la lista prioritaria de sustancias peligrosas, alrededor de una treintena, sobre las que deberá centrarse de forma preferente el control de los vertidos.

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 fija en el año 2010 el horizonte en el que los Estados miembros deberán disponer de **políticas de precios** que incentiven el uso racional del recurso, aunque permitiéndose cierta flexibilidad, en función de las peculiaridades socioeconómicas y ecológicas de cada país.

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, en 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.

Específicamente en el caso español, la nueva Directiva, que como se dijo anteriormente ya ha sido transpuesta al ordenamiento interno, deberá suponer una mejora de la calidad las aguas, aunque para su cumplimiento será necesario un gran esfuerzo inversor por parte de las Administraciones públicas, pero también de los sectores industrial y agrícola y, en general, de toda la sociedad.