

CRÓNICA SOBRE LAS VIII JORNADAS DE DERECHO DE LAS AGUAS. EL NUEVO DERECHO DE AGUAS: LAS OBRAS HIDRÁULICAS Y SU FINANCIACIÓN

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. ACTO DE INAUGURACIÓN. — III. BLOQUE DE CONFERENCIAS: 1. La evolución del derecho de aguas y las características de la actual problemática del agua: A) Problemas de asignación de agua. B) La búsqueda de nuevos recursos hídricos. C) Las formas de gestión del agua: Planificación hidrológica y tendencia a las fórmulas de gestión privada. D) Los problemas medioambientales. E) Consideraciones finales. 2. Las sociedades para la construcción de obras hidráulicas. 3. La concesión de obra y servicio para la realización de obras hidráulicas. — IV. EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE AGUAS: 1. Evolución de la legislación comparada: A) El papel rector del Estado en relación con las aguas. B) La participación del sector privado en los servicios públicos hidráulicos. C) Prevención y disminución de la contaminación hídrica. D) Organización de gestión del agua a nivel de cuenca hidrográfica, participación de los usuarios y autonomía financiera. 2. La evolución del derecho comunitario europeo sobre el agua: A) La actual política comunitaria de aguas: su fundamento y la legislación vigente. B) El Proyecto de Directiva marco de aguas. 3. Configuración histórica y tendencias actuales del derecho de aguas en hispanoamérica: A) La cuestión de la propiedad de las aguas. B) La asignación de los recursos. C) La reasignación del recurso. D) La administración general del uso del recurso. — V. PANELES. 1. Primer panel: abastecimientos urbanos y regadío y formas de financiación de las obras hidráulicas. 2. Segundo panel: planteamientos concretos de financiación de obras hidráulicas y valoraciones ambientales. — VI. ACTO DE CLAUSURA.

I.- INTRODUCCIÓN

Cualquier interesado en la problemática del agua, abordada desde su perspectiva jurídica conoce, a estas alturas, que en Zaragoza, y a principios del mes de marzo, existe para él un emplazamiento ineludible: la celebración, en el incomparable marco del Paraninfo de su Universidad, de las Jornadas sobre Derecho de las Aguas, que este año de 1998 han alcanzado ya su octava edición.

Interesa destacar que esta tradicional reunión de primeras figuras en la materia, tanto nacionales como extranjeras, no ha de considerarse como un hecho aislado, lo cual es fácilmente deducible desde el mismo momento en

que apelamos a la tradición, sino que, por el contrario, debe su andadura a las actividades de un órgano permanente dedicado en exclusiva al estudio de esta rama del ordenamiento jurídico-administrativo. Me estoy refiriendo, evidentemente, al Seminario de Derecho del Agua, entidad surgida de un fructífero convenio entre la Universidad de Zaragoza y la Confederación Hidrográfica del Ebro y que supone, en último término, una manifestación clara del interés que existe, jurídica y socialmente, por el tema.

Por otra parte, y al hilo de lo anterior, no puede obviarse la naturalidad de un hecho tal como que este foro de reunión y discusión tenga su sede en la capital aragonesa, dada la histórica preocupación de esta tierra, desde tiempos inmemoriales, por el agua y su problemática. Como tampoco resulta extraño que el Profesor EMBID IRUJO, Director del mismo, dedique una de sus líneas de investigación —la fundamental me atrevería a decir— al estudio del ordenamiento jurídico de las aguas continentales.

En esta ocasión el tema sobre el que versaron las Jornadas fue el de las obras hidráulicas y su financiación, cuestión absolutamente crucial en el estudio del actual panorama de las infraestructuras hídricas, habida cuenta las importantes novedades que, en este sentido, y en lo que hace a nuevas fórmulas ideadas para llevarlas a cabo, supuso la aprobación de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social —conocida normalmente como Ley de acompañamiento a los Presupuestos para 1997—; Ley que fue ya objeto de análisis individualizado en las VII Jornadas de Derecho de las Aguas, y a cuyo tratamiento allí nos remitimos (1).

Para la redacción de la presente crónica va a seguirse el mismo orden expositivo que el llevado a cabo en las Jornadas, por entender que es éste, y no otro, el modo adecuado para conseguir una visión completa —en la medida de lo posible— de lo allí expuesto. Por ello, se comenzará con una breve referencia al acto de inauguración de las Jornadas. Seguidamente se dará cuenta del bloque de conferencias, continuándose con la exposición de la evolución del derecho de aguas en diversos ámbitos territoriales —mundial, europeo y latinoamericano—, y con la presentación de los paneles relativos a aspectos de interés: abastecimientos urbanos y regadío y formas de finan-

(1) Consúltese sobre todo el trabajo de EMBID IRUJO «Público y privado en la construcción, explotación y mantenimiento de obras hidráulicas», en el libro publicado con las ponencias de las mencionadas Jornadas, y dirigido por el mismo autor, titulado *Gestión del agua y medio ambiente*, Ed. Cívitas, Madrid, 1997.

Asimismo, y al margen del libro mencionado, pero sobre la misma cuestión, véase MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, «¿Sociedades públicas para construir y contratar obras públicas?. (A propósito de algunas innovaciones de la Ley de acompañamiento de los Presupuestos del Estado para 1997)», RAP 144, 1997.

ciación de obras hidráulicas en primer lugar, y planteamientos concretos de financiación de obras hidráulicas y valoraciones ambientales en segundo lugar. Finalmente, se aludirá al acto de clausura. Por motivos obvios quedarán al margen de la presente crónica las opiniones y reflexiones vertidas en los turnos de debate, que sin duda el lector inteligente podrá, cuando menos, intuir.

II.- ACTO DE INAUGURACIÓN

En la mesa inaugural se dieron cita las autoridades representativas de las distintas entidades organizadoras de la Jornadas. Así, en primer lugar, tomó la palabra su Director, el Profesor Dr. D. Antonio EMBID IRUJO, quien mostró su agradecimiento a las diversas instituciones que, año tras año, y con su apoyo decidido, han contribuido a que las Jornadas se encuentren ya en su octavo año de andadura, singularmente a la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza y a la Confederación Hidrográfica del Ebro, patrocinadoras de las mismas a través del órgano permanente Seminario de Derecho de las Aguas. Y precisamente en representación de la Confederación Hidrográfica del Ebro intervino su Presidente, D. Tomás SANCHO MARCO, que reiteró los agradecimientos anteriormente citados.

A continuación tomó la palabra D. Carlos ESCARTÍN, Director General de Obras Hidráulicas y de Calidad de las Aguas, quien se encargó de explicar, a grandes rasgos, las actuaciones que en esta dirección, y desde el Ministerio de Medio Ambiente, se están llevando a cabo en los últimos tiempos. En este sentido, aludió en primer lugar a los 42.230 millones de pesetas que en la Ley de Presupuestos para 1997 se contemplaron con destino a promotores de infraestructuras hidráulicas y medioambientales, al mismo tiempo que glosó una justificación de la idoneidad, para el fin perseguido —financiación de obras hidráulicas— de las figuras creadas en la Ley de acompañamiento de la Ley de Presupuestos para 1997: las sociedades estatales para la construcción, explotación o ejecución de obras públicas hidráulicas, el contrato de concesión de construcción y explotación de obras hidráulicas, y el contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio. Concretamente, y en lo que hace a la primera de ellas —sociedades estatales—, se refirió a la única que en estos momentos se encuentra ya creada, Aguas de la Cuenca del Ebro S.A., al tiempo que informó acerca de otras tres que están a la espera de su próxima constitución: una en la Confederación Hidrográfica del Sur, otra en la del Júcar y una tercera —Hidroguadiana— en la Confederación Hidrográfica del Guadiana, mientras que en la cuenca del Guadalquivir la cuestión está en estudio.

También la Universidad de Zaragoza, a través de su Rector, D. Juan José BADIOLA, y la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante su Presi-

dente D. Santiago LANZUELA y su Consejero de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, D. José Vicente LACASA, estuvieron presentes en la mesa inaugural de las Jornadas, reproduciéndose desde ambas instancias las valoraciones laudatorias a un foro que presenta una continuidad digna de alabanza y al que, a buen seguro, restan muchos años de satisfacer la curiosidad de los interesados en esta apasionante rama del ordenamiento jurídico-administrativo.

III.- BLOQUE DE CONFERENCIAS

1.- La evolución del derecho de aguas y las características de la actual problemática del agua

La primera conferencia, a cargo del Profesor EMBID IRUJO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza, versó en torno a la actual situación del derecho de aguas en España y a la problemática que, caracterizada por una situación de indefinición, suscita en estos momentos las preocupaciones de los expertos.

Es cierto que, en los últimos años, y desde la aprobación de la Ley de Aguas en 1985, han sido varios los hitos, tanto jurídicos como naturales, a tener en cuenta en la materia que nos ocupa: la aprobación de Reglamentos de desarrollo de la misma; la importantísima Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre; una situación de intensa sequía que influiría de manera importante en la política hidráulica llevada a cabo; la existencia, consecuencia de los aspectos anteriores, de un importante debate social en torno al agua que no encuentra precedentes históricos; la formulación de un anteproyecto de Plan Hidrológico Nacional; la aprobación por los Consejos de Agua de las respectivas cuencas de los Planes Hidrológicos de Cuenca; la formulación de un cierto borrador de reforma de la Ley de Aguas cuya mayor novedad eran los mercados de aguas; la creación de un nuevo Ministerio —el de Medio Ambiente—, dentro del cual se incluye la Secretaría de Estado de Aguas y Costas, en la que se totalizan las competencias del Estado en materia de aguas continentales; y, en lo que hace al marco presupuestario, la reducción de las inversiones, lo que ha llevado a la aprobación de la anteriormente mencionada Ley 13/1996, de acompañamiento a la Ley de Presupuestos para 1997. Sin embargo, muchos de ellos (2)

(2) Tales como la aprobación del Plan Hidrológico Nacional, la aprobación definitiva por el Gobierno de los Planes Hidrológicos de Cuenca, la reforma de la Ley de Aguas según el borrador propuesto, o la aprobación de un Plan Nacional de Regadíos con carácter previo al Plan Hidrológico Nacional, realidad esta última que el Profesor EMBID IRUJO ve muy difícil en

se han quedado, de momento, en papel mojado, lo que deriva, como se ha dicho al principio, en una situación de indefinición.

No obstante, y pese a esta diversidad de situaciones, parece posible en nuestros días encontrar una cierta homogeneidad de soluciones en virtud, primeramente, de una vertiente de la cuestión hoy por hoy indiscutida: el sesgo medioambiental; sesgo al que hay que sumar otros dos datos que, junto con el anterior, conforman las líneas fundamentales en torno a las que, hoy gira la problemática del derecho de aguas: la escasez del recurso, incluso en los países que tradicionalmente han dispuesto de él sin límites, y la internacionalización de la mayoría de los cursos de agua.

En torno a estas líneas fundamentales siguió profundizando el Profesor EMBID IRUJO.

A) Problemas de asignación de agua

Son dos los sistemas de asignación de aguas existentes: *el sistema de asignación centralizada*, en el que el poder público es el árbitro discriminador de los intereses generales y particulares y el que asigna los caudales, y *el sistema de asignación descentralizada*, en el que el poder público se inhibe de esta cuestión, siendo los particulares los que llevan el peso de la toma de decisiones en relación con las obras hidráulicas.

En la actualidad parecemos estar en presencia de un momento de fervor privatista; de recurso al mercado por ser más eficiente, manifestación clarísima del cual serían los mercados de aguas. Sin embargo, esta última idea, sencilla en sí misma —los particulares se hacen cargo de las transacciones de títulos sobre el agua otorgados inicialmente por el poder público— aparece como extraordinariamente compleja en lo que hace a su traslado al plano jurídico, sobre todo en relación a las obras de regadío, al poner en contacto el mercado con la titularidad pública del recurso, con una premisa (separación de la propiedad de la tierra y de la concesión de agua) que no se da en nuestro derecho, lo que conllevaría la necesidad de la pertinente modificación normativa, y con el carácter de decisiones del poder público de los títulos que se van a transaccionar.

Como se ha mencionado anteriormente, a esta idea de los mercados de aguas hacía referencia el borrador del Proyecto de reforma de la Ley de Aguas aparecido en 1997, y esto en un doble sentido: como puras transacciones entre particulares, y como creación de una especie de banco de aguas

un Estado como el nuestro, en el que las competencias en materia de agricultura son exclusivas de las Comunidades Autónomas.

dirigido por la Administración. Sin embargo, el Profesor EMBID IRUJO no cree que, de establecerse, solucionasen problemas relevantes, al referirse a pequeñas cantidades del recurso; creencia que se ve reforzada por la observación desapasionada de la realidad en los países vecinos, en los que la tendencia es hacia la publicación del recurso, lo que le lleva a reivindicar el mantenimiento del carácter público de las aguas, que en ningún caso es incompatible con los distintos sistemas de asignación, siempre que, eso sí, se dé al poder público la posibilidad de intervenir.

B) *La búsqueda de nuevos recursos hídricos*

Son varias las técnicas que, en paralelo con los avances tecnológicos, pueden ser utilizadas hoy en día para lograr nuevos recursos hídricos. Concretamente, interesa destacar, por haberse experimentado en diversas ocasiones (3), tanto la desalación de aguas salobres, como la reutilización de las aguas residuales y el desarrollo de políticas racionales de ahorro de agua; políticas estas últimas que deberán ser incentivadas suficientemente por sus promotores a fin de presentarlas como atractivas a los usuarios.

Junto a ellas, no puede obviarse el hecho de que, en la actualidad, se siguen realizando obras hidráulicas en sentido tradicional (presas, embalses...), sobre todo en los países en vías de desarrollo, ya que en el caso de los países desarrollados, y en razón de la existencia de suficientes infraestructuras de este tipo y de los importantes costes que, desde toda índole, plantean, se han ralentizado.

C) *Las formas de gestión del agua: planificación hidrológica y tendencia a las fórmulas de gestión privada*

Como se deduce del enunciado del título, dos son los ámbitos a observar. En primer lugar, el relativo a la planificación hidrológica. Respecto de la misma, podemos afirmar que las legislaciones de aguas en la mayoría de los países vecinos parten de la idea de su necesidad, si bien no en todos ellos se le da el mismo valor jurídico, pudiendo ser considerados los planes hidrológicos como un conjunto de meras instrucciones, como listas de obras o actuaciones a realizar o, como el caso de nuestra vigente Ley de Aguas, como auténticas normas jurídicas vinculantes.

Y en segundo lugar, hay que aludir también a la tendencia, claramente apreciable en los últimos tiempos, hacia la gestión privada de las aguas,

(3) Si bien de modo marginal, habida cuenta que, hoy en día, todavía resulta más barata la búsqueda de nuevos recursos hídricos a través de la realización de obras hidráulicas en sentido tradicional (obras de regulación, de canalización...).

basándose en la pretendida mayor capacidad gestora del sector privado frente al público (4). Esta tendencia, si bien legítima, no ha de llegar al extremo de despojar al poder público de sus facultades de control, habida cuenta los importantes intereses generales en juego.

D) *Los problemas medioambientales*

Nuestra Constitución alude al derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado en su artículo 45, lo que, inevitablemente, y dada su inclusión en la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, va a tener su influencia en el régimen jurídico de las aguas (5). A ello hay que sumar que, desde las más diversas instancias (Unión Europea, Organización de las Naciones Unidas...) se apela siempre a la utilización racional de los recursos naturales y a la solidaridad intergeneracional.

Esta importante y generalizada política ambiental tiene, en lo que a los recursos hidráulicos se refiere, diversas manifestaciones. Tal es el caso de la preocupación por la protección de los humedales o el nivel cualitativo de las aguas, y la consideración, por vez primera, de los aspectos ambientales de las obras hidráulicas. Esta última cuestión es destacable, sobre todo si tenemos en cuenta la existencia de un procedimiento administrativo específico para evitar los efectos ambientales perjudiciales de las obras hidráulicas: la evaluación de impacto ambiental; técnica generalizada en todos los derechos nacionales y también en el derecho internacional.

Sin embargo, en el ámbito de las aguas, suelen plantearse en torno a esta cuestión problemas paradójicos y de difícil solución. Por ejemplo, el supuesto de las obras hidráulicas que se realizan para evitar efectos ambientales perversos (caso de las obras de regulación), pero que en sí mismas conllevan problemas de esa índole tales como la alteración del curso normal de los ríos o las afecciones a especies vegetales. Para buscar una solución a estas cuestiones, difícil a priori, ha de realizarse un pormenorizado análisis de las ventajas y los perjuicios que conlleva cada extremo para poder decantarse por una u otra opción. A ello hay que añadir que la regulación de la evaluación de impacto ambiental conlleva problemas jurídicos tales como la indefinición de las obras y actuaciones que deben ser objeto de la misma o la búsqueda de la mayor independencia posible en la autoridad encargada de

(4) Afirmación esta que, a juicio del Profesor EMBID IRUJO, es reiteradamente formulada y casi nunca convenientemente demostrada.

(5) Por ejemplo, en el artículo 58.1. de la Ley de Aguas se establece que «en las concesiones se observará, a efectos de su otorgamiento, el orden de preferencia que se establezca en el Plan Hidrológico de la cuenca correspondiente, teniendo en cuenta las exigencias para la protección y conservación del recurso y de su entorno».

resolver el procedimiento administrativo evaluatorio, lo que, sin duda, lleva a reiterar la anterior alusión acerca de las dificultades que rodean la cuestión.

E) Consideraciones finales

Son fundamentalmente tres. En primer lugar, la constatación de que los ordenamientos jurídicos actuales se mueven entre la consideración del agua como un recurso natural ambiental y, a la vez, como un recurso productivo, si bien esta afirmación ha de ser matizada en función de la situación concreta de cada país, inclinándose hacia la perspectiva ambiental en los países desarrollados y hacia la perspectiva productiva en el resto. De todos modos, y se trate del ordenamiento jurídico que se trate, ha de contribuir a la consecución de los fines en él previstos, lo que dará lugar a que nos encontremos con un ordenamiento en evolución, que debería, a juicio del Profesor EMBID IRUJO, tender hacia fórmulas codificadoras, es decir, fórmulas que introdujesen en la norma, de forma fácilmente reconocible, las instituciones básicas del derecho de aguas de un país, de modo que todos los intentos de modificación del mismo se refiriesen a un único texto, como modo de garantizar una mayor seguridad jurídica y de evitar la dispersión (6).

En segundo lugar, la afirmación de que la innovación normativa no va a depender de imperfecciones jurídicas, sino de otras consideraciones tales como planteamientos políticos y sociales, económicos, ideológicos, u organizativos, lo que daría lugar a que el derecho de aguas de allí resultante presentase un aspecto externo similar al industrial.

Y en tercer lugar, la verificación de evidentes fracasos del actual derecho de aguas; de disfunciones entre la intención de la norma y su aplicación: ausencia de planificación hidrológica, régimen económico-financiero... Estas conclusiones finales permiten afirmar que el derecho de aguas se encuentra en la actualidad en una situación de inestabilidad y de provisionalidad.

2.- Las sociedades para la construcción de obras hidráulicas

La Profesora MALARET GARCÍA, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona y especialista en el tema de las fórmulas societarias para la gestión de servicios públicos (7), centró el objeto de su

(6) Es decir, y como afirma el Profesor EMBID IRUJO, la codificación no ha de ser entendida como petrificación, sino como seguridad jurídica.

(7) Suficientemente conocidos son sus trabajos *Régimen jurídico-administrativo de la reconversión industrial*, Ed. Cívitas, Madrid, 1991 y, sobre todo, por su relación con la conferencia pronunciada en las VIII Jornadas de Derecho de las Aguas, *Público y Privado en la organización de los Juegos Olímpicos de Barcelona 1992*, Ed. Cívitas, Madrid, 1993.

intervención en el análisis del artículo 158.5 de la Ley 13/1996, de acompañamiento a la Ley de Presupuestos para 1997; es decir, en el análisis de las sociedades estatales para la construcción, explotación o ejecución de las obras públicas hidráulicas, y ello, pese a la confesada dificultad en el estudio de unas figuras de las cuales sólo existe un recentísimo ejemplo real.

En primer lugar, la ponente se interrogó acerca del fundamento y base jurídica de la figura. Para ello, se hace necesario arrancar obligatoriamente del permiso legal expreso para su creación previsto en el precepto citado anteriormente. Sin embargo, a su entender no es suficiente esta habilitación genérica (8), requiriéndose asimismo el acuerdo del Consejo de Ministros para la creación de cada sociedad concreta (9), acuerdo que, por otra parte, habrá de tener un contenido mínimo para considerarse válido (10).

Asimismo, consideró interesante disertar sobre el ámbito de actuación y los objetivos de las mismas; objetivos que, en principio, parecen claros: la construcción, explotación y ejecución de la obra pública hidráulica. En base a esto, cabe afirmar que aquellas sociedades son, en realidad, entes gestores de carácter instrumental creados por la Administración General del Estado precisamente para eso, con la consiguientes limitaciones a la autonomía negocial que tal hecho supone (11). Sin embargo, y pese a la claridad aparente de sus cometidos, se plantean preguntas en torno a las mismas de muy difícil respuesta en este momento. Por ejemplo ¿tienen carácter tasado los cometidos atribuidos por la Ley? ¿Cuántas sociedades van a crearse? ¿Cuál es el propósito del legislador al contemplar estas sociedades? (12) ¿De dónde procederán sus recursos?

(8) Conclusión a la que llega de la puesta en relación del artículo 158.5 de la Ley 13/1996 con el artículo 6 de la Ley General Presupuestaria, que contempla simplemente una tipología de entes que a continuación relata en su articulado, sin suponer de ningún modo una habilitación genérica para la creación de sociedades.

(9) Acuerdo que tendrá la naturaleza jurídica de acto administrativo autónomo impugnabile autónomamente ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, según la doctrina de los actos separables.

(10) Contenido que, para la Profesora MALARET GARCÍA, habrá de estar compuesto por la determinación del objeto de la Sociedad, un proyecto de Estatutos, la determinación de la posibilidad de actuación directa o indirecta, y las limitaciones a la transmisibilidad de acciones.

(11) Tales como la imposibilidad de decidir autónomamente las obras a realizar, puesto que se requiere una predeterminación externa del interés general, o la necesidad de suscripción del oportuno convenio entre las distintas Administraciones implicadas, según establece el artículo 15 de la Ley 30/1992 al regular la encomienda de gestión, si no se colocan al margen de esta relación interadministrativa y actúan como si fuese un empresario privado, lo que supondrá su sumisión a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

(12) Pese a que la Exposición de Motivos de la Ley 13/1996, de acompañamiento a la Ley de Presupuestos para 1997 no da ninguna justificación de estas sociedades, noticias aparecidas

Para finalizar, la Profesora MALARET GARCÍA aludió a ciertas cuestiones de su régimen jurídico que presentan especial interés. Tal es el caso de la significación y transcendencia del convenio de encomienda de gestión suscrito entre la sociedad y la Administración propietaria de la obra, que no puede ser pequeña al suponer tanto el recordatorio de que la sociedad actúa por cuenta de la Administración —lo que conllevará que ésta retenga facultades que permiten controlar la obra en cuestión—, como el instrumento que servirá para articular las diversas actuaciones. Asimismo, interesa destacar que la Ley 13/1996, de acompañamiento de la Ley de Presupuestos para 1997 viene a corregir la deficiente transposición de las Directivas comunitarias llevada a cabo por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, lo que supone que los en ella contemplados serán estrictamente contratos de derecho privado sometidos a reglas de derecho público. Y por último, el problema de la instancia jurisdiccional competente para resolver los conflictos suscitados en este ámbito. En efecto; la Ley 13/1996 ha entendido que es la jurisdicción contencioso-administrativa la que está llamada a intervenir en estos supuestos, modificando de este modo los criterios generales sentados por la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, lo que lleva a la ponente, como duda final, a plantearse la posibilidad de que una ley singular pueda llevar a cabo semejante actuación (13).

3.- La concesión de obra y servicio para la realización de obras hidráulicas

La tercera y última conferencia corrió a cargo de D^a Mónica SASTRE BECEIRO, Analista en el Sector del Agua de la Fundación de Estudios de Regulación, que disertó acerca de otra de las nuevas figuras para la financiación de obras hidráulicas creadas por la Ley 13/1996, de acompañamiento a la Ley de Presupuestos para 1997: el contrato de construcción y explotación de obras hidráulicas. En realidad, hay que hacer constar que se trata éste de un trabajo conjunto suscrito por el Profesor ARIÑO ORTIZ, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid, y la ponente, expuesto en solitario por esta última ante la imposibilidad de asistencia del primero.

En este sentido, comenzó constatando una realidad: en todo el ámbito europeo, incluido, por supuesto, nuestro país, el Estado está disminuyendo

en prensa parecen afirmar que la creación de las mismas obedece a un propósito concreto: la consecución de financiación extrapresupuestaria.

(13) Y ello, como dijo la Profesora MALARET GARCÍA, pese a ir en la línea de lo previsto en el Proyecto de ley de la jurisdicción contencioso-administrativa que en estos momentos se está tramitando en el Parlamento.

sus aportaciones en materia de infraestructuras en general, y de infraestructuras hidráulicas en particular, permitiendo cada vez con mayor intensidad la intervención de los privados en la construcción y explotación de aquéllas, si bien esto último no es una novedad en nuestro derecho (14). Pues bien; a esta realidad va a responder la creación de la figura analizada.

La misma se caracteriza por tener como objeto la «construcción, conservación y explotación» de determinadas obras e infraestructuras hidráulicas; actividades éstas de las que, por concesión de la Administración, se encargará un concesionario que podrá ser un particular persona física o jurídica (15) u otra Administración pública (16). Este último aspecto fue duramente criticado por la ponente, al entender que la posición de subordinación en la que se encontraría la Administración concesionaria frente a la concedente podría impedir el ejercicio por aquélla de sus prerrogativas contractuales, por lo que —se sugiere— sería más deseable acudir a una relación de carácter extracontractual: encomienda de gestión, convenios interadministrativos, etc.

Asimismo, se categorizó al contrato de construcción y explotación de obras hidráulicas como un contrato administrativo mixto de obras y gestión de servicios públicos, habiéndose de regular, en primer lugar, por lo dispuesto en su precepto de creación y, subsidiariamente, por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en lo que se refiere al contrato de gestión de servicios públicos, si bien la ejecución de las obras necesarias lo hará por los artículos dedicados al contrato de concesión de obra pública.

La preparación y adjudicación del contrato fueron, también, objeto de tratamiento en la conferencia, así como lo relativo a su contenido. Por lo que respecta a las primeras cuestiones, la llamada a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas es constante, si bien con determinadas particula-

(14) Y alude a los ejemplos de la Instrucción de Obras Públicas de 10 de octubre de 1845, en la que se permitía la realización de las mismas por «empresas»; de la Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 y de la Ley de 7 de julio de 1911, de obras públicas, que daban ambas cabida a la iniciativa privada en la construcción de dichas obras.

(15) Personas jurídicas (empresas mercantiles, por ejemplo) en las que, por mor de la habilitación contenida en el artículo 174 de la misma Ley —artículo que añade un nuevo supuesto al artículo 21 de la Ley de Aguas de 1985— pueden participar asimismo los Organismos de cuenca.

(16) Que, a su vez, puede verse en la tesitura de no tener que realizar en su integridad las obras, bien porque subcontrate con terceros bien porque —y esto es más interesante desde el punto de vista jurídico— la Administración le imponga la obligación de ceder a un tercero un porcentaje de la construcción de la obra que represente, al menos, un 30% del valor de la misma, debiendo expresar razonadamente en el pliego de cláusulas particulares los motivos que aconsejan dicha cesión. Por cierto, y esto es una novedad, para la selección del cesionario habrá de sujetarse a las exigencias de publicidad comunitaria cuando su importe sea igual o superior a 799.822.917 pesetas.

ridades (17). Singularmente importante es la cuestión de la aplicabilidad a los concesionarios de la Directiva 93/39/CEE sobre la contratación pública en los llamados «sectores excluidos», entre los que se encuentra el agua, llegando la ponente a la conclusión afirmativa, siempre que aquél realice cualquiera de las actividades contempladas en el artículo 2.2 (18) y 6.2 (19) de la misma. Y en lo que hace al contenido del contrato, decir que los derechos y obligaciones del contratista serán diferentes según el momento en que nos encontremos: fase de ejecución de las obras o fase de explotación del servicio.

Dos principios habrán de inspirar el régimen económico-financiero del contrato de construcción y explotación de obra hidráulica. En primer lugar, la recepción, por el concesionario, de una tarifa de los usuarios que, fijada por la Administración, supondrá una retribución por la infraestructura realizada y el servicio prestado. Y en segundo lugar, la obligatoriedad para la Administración de velar por el equilibrio económico-financiero de la concesión, adoptando todas aquellas decisiones que garanticen los resultados de explotación previstos por el concesionario, de modo que el contrato no quede reducido a la construcción de una obra a cambio de un precio fijado de antemano, sino que la posterior explotación de la misma le permita recuperar la inversión realizada, aparte de obtener, por supuesto, un justo beneficio empresarial.

Para concluir, la ponente ofreció su última reflexión; reflexión que se puede resumir del siguiente modo: mercado y Estado deben actuar conjuntamente en la realización y explotación de infraestructuras hidráulicas, hallando un punto de equilibrio. Así, el Estado habrá de planificar, promover, gestionar y, en aquellos casos en los que las obras no son rentables económicamente a los particulares, ejecutar directamente las obras, dejando al sector privado la realización de aquéllas de las que se beneficia directamente.

(17) Por ejemplo, la excepción del requisito de la existencia de crédito adecuado y suficiente si del contrato se derivan obligaciones de contenido económico para la Administración; la excepción de la acreditación en el pliego de cláusulas administrativas particulares de una cláusula suspensiva de la adjudicación del contrato cuando no existe ese crédito exigido, etc.

(18) La puesta en disposición o la explotación de redes fijas que presten un servicio al público en relación con la producción, transporte o distribución:
i) de agua potable.

(19) Se someterán a esta Directiva los contratos o los concursos de proyectos adjudicados u organizados por las entidades que ejerzan una actividad contemplada en el punto i) de la letra a) del apartado 2 del artículo 2 siempre y cuando tales contratos estén relacionados con la evacuación o tratamiento de aguas residuales.

IV.- EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE AGUAS

1.- Evoluciones en la legislación comparada

Se inició este bloque dedicado a mostrar una perspectiva de la evolución del derecho de las aguas en distintos ámbitos territoriales con la intervención de D. Stefano BURCHI, Oficial Jurídico Superior de la FAO, que presentó el panorama de la situación a nivel mundial, mediante un análisis de las más novedosas normas jurídicas de la legislación comparada y sus tendencias.

A juicio del ponente, cuatro son las nuevas orientaciones en la materia.

A) *El papel rector del Estado en relación con las aguas*

En primer lugar, y ocupando un lugar destacado, el aumento del papel rector del Estado en lo que hace a los recursos hídricos; papel fundamentado en la titularidad estatal de las aguas o en la titularidad estatal de un derecho preeminente de uso y goce del mismo, lo que se traduce en una creciente expansión de la categoría de las aguas públicas frente a las aguas privadas (20). Frente a esta posición del poder público, se encuentran los particulares, usuarios del agua, que aprovechan el recurso previa autorización, permiso o concesión de la Administración, y siempre de acuerdo con las previsiones vinculantes recogidas en los instrumentos de planificación de las cuencas hidrográficas o en los modelos legales (21). Sin embargo, tales títulos sobre el agua han de ser diseñados de modo flexible, de tal forma que un cambio en las circunstancias hidrológicas, socio-económicas o tecnológicas permitan una modificación de aquéllos no traumática.

B) *La participación del sector privado en los servicios públicos hidráulicos*

Otra línea a destacar es la relativa a la participación del sector privado en los servicios públicos hidráulicos, que persigue dos fines claros: aumentar su eficacia y aliviar al Estado de las cargas financieras que la prestación de los mismos supone. La participación del sector privado puede ser de distinta intensidad, y así, frente a la privatización absoluta de los servicios llevada a cabo en Inglaterra y Gales, encontramos la experiencia australiana, en la que

(20) Tal es el caso de las legislaciones de aguas italiana, francesa, mejicana, marroquí o jamaicana.

(21) Lo cuál supondrá que la discrecionalidad de la Administración se va a ver limitada por tal sometimiento.

el gobierno mantiene la titularidad de las obras tras la construcción, siendo el operador un concesionario privado, que se encargará de la prestación del servicio durante un número determinado de años. Respecto de la primera opción —privatización del servicio—, han llegado a plantearse algunos problemas cuando el contenido concreto del mismo son los servicios de abastecimiento y alcantarillado, ya que se hace necesario conciliar aquella situación de monopolio privado con la naturaleza pública del servicio; problema que se soluciona mediante la participación del poder público en la aprobación de las tarifas propuestas por el sector privado.

C) *Prevención y disminución de la contaminación hídrica*

En tercer lugar, el ponente hizo referencia a la prevención y disminución de la contaminación hídrica, actividades éstas que tienen como principal instrumento la necesaria autorización previa por parte del poder público antes de verter las aguas residuales. Acompaña a la misma, en la mayoría de países analizados, el cobro de una figura tributaria específica —canon en su denominación común— con fines desalentadores de comportamientos contaminantes. El problema se plantea con la contaminación de tipo «difuso», fundamentalmente la proveniente del drenaje de terrenos cultivados con fertilizantes y herbicidas, para lo que, junto con el dictado de códigos de buenas prácticas agrarias, en determinados países como Inglaterra, la autoridad pública tiene el poder de designar áreas controladas susceptibles de contaminación por nitratos, imponiendo en las mismas restricciones al cultivo de la tierra (22).

D) *Organización de gestión del agua a nivel de la cuenca hidrográfica, participación de los usuarios y autonomía financiera*

Para terminar, se tuvo en cuenta la consideración, en la mayoría de las legislaciones comparadas, de la cuenca hidrográfica como la base territorial más idónea para la gestión de las aguas. Un aspecto fundamental de las mismas es la relativa a la participación de los usuarios, que de este modo se inte-

(22) Todas estas actividades no son originales en los Estados en los que se llevan a cabo, habida cuenta la existencia de una Directiva comunitaria específica sobre la cuestión: la Directiva 91/676/CEE relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos de origen agrícola, recientemente transpuesta a derecho español mediante Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero. En la misma se recogen ya todas las acciones reseñadas como modo de conseguir los fines que la misma se propone. Un comentario sobre la Directiva y su normativa de transposición en SANZ RUBIALES, «Régimen jurídico de la contaminación de las aguas por nitratos utilizados en la agricultura», en *Actas del I Congreso Regional del Agua*, Ed. Junta de Castilla y León, Confederación Hidrográfica del Duero e Iberdrola, Valladolid, 1996.

gran en los procesos decisionales, si bien su posición suele ser minoritaria respecto de los representantes del poder público. Excepciones a esta regla general son las Autoridades de Cuenca italianas, en las que sus órganos internos están enteramente constituidos por representantes de la Administración central y de las autonomías regionales, y las Agencias de cuenca marroquíes, en las que únicamente están representados los usuarios agrícolas. Asimismo, y al margen del ámbito de la cuenca hidrográfica, no puede dejar de mencionarse la nueva figura francesa del Comité Local de Aguas, encargado de la planificación local del agua.

2.- *La evolución del derecho comunitario europeo sobre el agua*

La perspectiva más restringida del devenir del derecho de aguas en el ámbito de la Unión Europea fue abordada en su magnífica intervención por el Profesor FANLO LORAS, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Rioja (23). Dos bloques son perfectamente diferenciables en su exposición.

A) *La actual política comunitaria de aguas: su fundamento y la legislación vigente*

En la actualidad, no existen dudas acerca del fundamento jurídico de la política comunitaria de aguas, establecido en el Título XVI del Tratado de la Unión Europea, si bien todas las Directivas actualmente vigentes sobre el tema se aprobaron con anterioridad al mismo y, por lo tanto, bajo la indirecta base jurídica que suponían los artículos 100 y 235 del Tratado de Roma (24). Sin embargo, este hecho no ha supuesto cortapisa alguna a su alcance, que ha sido enorme. Lo cual no significa que estas normas no adolezcan de limitaciones, siendo quizás la más importante la relativa al enfoque sectorial de las mismas, es decir, su observación de aspectos determinados de la protección de las aguas. Así encontramos Directivas de aguas para consumo humano, de aguas aptas para baño, de aguas aptas para la vida de los peces, que establecen límites a la emisión de vertidos contaminantes de determinadas sustancias peligrosas, sobre tratamiento de aguas residuales urbanas, para prevenir la contaminación difusa, etc.

(23) Perspectiva más restringida, entiéndase, desde el punto de vista físico, pero de ningún modo en cuanto a su importancia porque, como el Profesor FANLO LORAS se encargó de advertir, la legislación comunitaria ha resultado un extraordinario revulsivo para la modernización de las legislaciones nacionales, ya que la adecuación a sus exigencias ha sido un profundo motor para las reformas de aquéllas.

(24) Ello se debe a que la política hidráulica es una de las más antiguas políticas comunitarias, ya que comenzó a principios de los años 70.

La Directiva 96/91/CEE, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación ha supuesto el primer intento de eliminar esta limitación y, con el anclaje que supone el nuevo fundamento jurídico de la política medioambiental comunitaria, pretende aplicar una perspectiva global en la intervención sobre el medio ambiente. Ello significa que no sólo va a fijar su atención en los problemas de contaminación del agua, sino que, junto con los mismos, va a tener en cuenta los de la atmósfera y el suelo.

Asimismo, y junto con todo lo anterior, no puede olvidarse la importancia que han tenido y siguen teniendo los Programas de Acción en materia de medio ambiente. Concretamente, el Quinto Programa, actualmente vigente, confirmando el enfoque integral anteriormente mencionado, olvida la óptica sectorial para intentar afectar a todas las políticas comunitarias.

B) *El Proyecto de Directiva marco de aguas*

El Profesor FANLO LORAS aludió, en la segunda parte de su intervención, a este importante texto que, de ser aprobado, supondrá un auténtico revulsivo en la situación de la protección de las aguas continentales en el ámbito territorial de la Unión Europea. Su objetivo, como su propio nombre indica, es el de establecer un marco comunitario para la protección de las aguas superficiales y subterráneas de la Comunidad, con lo que su intento armonizador está meridianamente claro (25). Esto no significa que haya de pretender derogar la totalidad de la normativa comunitaria de aguas, sino simplemente aquellas normas que, por su obsolescencia, no sirvan ya a los nuevos fines propuestos. Es importante tener en cuenta, y así se dijo en la conferencia, que este Proyecto de Directiva marco aborda los aspectos cualitativos del agua, interviniendo en los cuantitativos sólo en tanto en cuanto contribuyan al logro de los objetivos de calidad del agua.

Una de las decisiones más importantes del Proyecto de Directiva marco es la de asumir el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad idónea para la gestión del agua, en la línea de las recomendaciones de diversas Conferencias y Organizaciones Internacionales. Sin embargo, no hay que perder de vista que en un espacio supranacional como del que se está tratando, no todos los cursos de agua respetan las fronteras políticas, lo que posibilitará, y así se reconoce en el Proyecto de Directiva marco, el encontramos con tres tipos de cuencas diferentes, con previsiones específicas para cada una de ellas: cuencas hidrográficas íntegramente ubicadas en el territorio de

(25) Es importante destacar que a lo que tiende el Proyecto de Directiva marco es a aproximar; a armonizar las normas en materia de aguas en el ámbito de la Comunidad Europea, no a uniformarlas, lo cual es coherente con el instrumento normativo utilizado y con la diversidad de condiciones de toda índole en los distintos Estados miembros.

un Estado miembro, cuencas hidrográficas internacionales entre Estados miembros, y cuencas hidrográficas internacionales compartidas con terceros países.

Otros aspectos de interés asimismo destacados en la ponencia fueron los relativos a la tarificación del uso de agua, a la aplicación del enfoque combinado en el control de la contaminación, y a la aprobación de los planes de gestión en cada una de las cuencas. Respecto de la primera cuestión, hay que decir que en el Proyecto de Directiva marco se recoge el principio de recuperación de los costes de los servicios necesarios para el uso del agua; principio que, no cabe duda, planteará numerosos y complejos problemas en su aplicación, sobre todo si se tiene en cuenta que la aportación de ayudas queda limitada a que éstas no distorsionen la competencia. Por su parte, el control integrado de la contaminación supone un planteamiento novedoso respecto de las Directivas anteriores que, bien establecían limitaciones a la composición de los vertidos, bien fijaban objetivos de calidad del medio receptor. Comprobada la insuficiencia de estas perspectivas, es cuando se ha optado por aquél. Y por último, se prevé la elaboración en cada cuenca hidrográfica, sea del carácter que sea, la elaboración de un Plan de gestión para la totalidad de su ámbito territorial a fin de lograr los objetivos planteados.

Sin perjuicio de todo lo expuesto, concluyó el Profesor FANLO LORAS, hay que tener cautela en la valoración del Proyecto de Directiva marco, sobre todo si se tiene en cuenta que ni siquiera hay una posición común de todos los Estados miembros acerca de la misma y que su análisis se base en textos provisionales.

3.- **Configuración histórica y tendencias actuales del derecho de aguas en Hispanoamérica**

El Profesor VERGARA BLANCO, especialista en Derecho de Aguas de la Pontificia Universidad Católica de Chile puso el broche final a este bloque destinado a presentar la panorámica de la evolución del derecho de aguas en diversos ámbitos mediante una conferencia en la que expuso las tendencias actuales de la cuestión en Hispanoamérica.

Así, y tras describir la conformación histórica del derecho hispanoamericano de aguas (26), el ponente identifica cuatro rasgos principales que pue-

(26) Conformación en la que presentan decidida influencia tanto el derecho indiano como la legislación española de aguas del siglo XIX (Ley de Aguas de 1879, singularmente), y de cuya conjugación pueden extraerse una serie de principios comunes a todos los sistemas legislativos hispanoamericanos: limitado reconocimiento de derechos privados sobre las aguas en

den resumir la líneas maestras presentes en el derecho de aguas de este ámbito territorial.

A) La cuestión de la propiedad de las aguas

Como en la gran mayoría de los países, en la legislación hispanoamericana de aguas es común encontrarse con la calificación de aquéllas como dominio público, es decir, con la identificación de un vínculo público en las mismas, que significará, en la práctica, que mediante la técnica de la publicación, se impide que las aguas sean susceptibles de apropiación por los particulares. La cuestión que se suscita es cómo habrá de entenderse este vínculo: si como un auténtico derecho de propiedad que el poder público tiene sobre las aguas (teoría patrimonialista) o, por el contrario, entendido como un conjunto de potestades que habilita a la Administración para intervenir en la materia y disciplinar las conductas de quienes utilicen las aguas de acuerdo con los intereses generales (teoría funcionalista); interpretación esta última con la que el Profesor VERGARA BLANCO se muestra de acuerdo.

B) La asignación de los recursos

La regla general en las legislaciones hispanoamericanas de aguas es que éstas, dominio público estatal en su gran mayoría, son susceptibles de aprovechamiento por los particulares sólo a través de un título otorgado por el Estado, denominado genéricamente concesión. Por lo tanto, y en principio, no caben usos válidos de las aguas sin previa concesión, al suponer ésta el otorgamiento a los particulares de un derecho ex novo del que carecían con anterioridad. Sin embargo, esta regla general presenta excepciones en muchos casos, pues no es extraño encontrarnos con un gran porcentaje de usos de aguas legítimos que arrancan de apropiaciones privadas por parte de ribereños o de especiales reconocimientos prestados por las leyes durante el siglo pasado, y que en la actualidad perduran imponiéndose a los ordenamientos jurídicos.

C) La reasignación del recurso

Cabe distinguir en el ámbito hispanoamericano un doble sistema de políticas estatales de administración del recurso hídrico.

fuelle, necesidad de recurrir al Estado para la solicitud de un título concesional a partir del cual el particular puede aprovechar legítimamente las aguas, y el nacimiento de derechos de aguas a partir de estos títulos que deberán ser respetados.

En primer lugar, los que pueden denominarse sistemas centralizados; sistemas en los que existe un gran control estatal sobre el uso de recurso basado en una previa planificación y en el establecimiento de una prelación de usos en orden a la asignación preferente de nuevos títulos concesionales. Y, en segundo lugar, los sistemas descentralizados, basados en la libre transferibilidad de los títulos sobre el agua, a decisión de los particulares, y cuyo ejemplo paradigmático es Chile (27). Estos últimos sistemas suponen, en definitiva, el funcionamiento absoluto de un mercado, que será el que produzca libremente la reasignación del recurso.

D) La administración general del uso del recurso

Con independencia de la existencia de un sistema centralizado o descentralizado, la obligatoriedad de la existencia de organismos rectores generales para llevar a cabo la decisión sobre políticas globales queda fuera de toda duda (28).

Lo que sí es una tendencia nueva, y así lo indica el profesor VERGARA BLANCO, es la dirigida a descentralizar territorialmente la administración de las aguas y a centrar sus potestades en cada cuenca hidrográfica. El problema se plantea respecto de la coexistencia de estos organismos de cuenca con los organismos privados que en muchos de los países hispanoamericanos se encargan de la distribución de las aguas, cuestión aún sin resolver.

V.- PANELES

1.- Primer panel: abastecimientos urbanos y regadío y formas de financiación de las obras hidráulicas

Cinco fueron los conferenciantes que intervinieron en esta fase de las Jornadas: D. Ricardo DOMÍNGUEZ, Gerente del Canal de Isabel II y Presidente de la Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento.

(27) Concretamente, las características principales de la legislación chilena de aguas, en lo que hace a este punto, son las siguientes: amplia protección y libre transferibilidad de los derechos de aguas; libre ejercicio de los derechos de aguas; acceso libre y gratuito a las titularidades de aguas; y papel restringido del Estado.

(28) La diferencia radica en que en los sistemas centralizados, las entidades de carácter general tendrán como misión la planificación global del uso del recurso, que será obligatoria para los usuarios y titulares de derechos sobre las aguas, mientras que en los sistemas descentralizados, las facultades de aquéllas serán mucho más limitadas, llevando a cabo una planificación del recurso de carácter indicativo y no obligatorio para los particulares.

mientos; D. Antonio DOMÍNGUEZ VILA, Profesor Titular de Derecho Constitucional, Secretario de Ayuntamiento y Abogado; D. José Luis PÉREZ, Presidente del Canal de Aragón y Cataluña; y D. José Antonio RUBIO, Presidente de la Federación de Regantes del Ebro.

La síntesis de sus intervenciones puede resumirse del siguiente modo:

a- Es cierto que, en los últimos tiempos, y con carácter general, existe una opinión muy extendida acerca de la ilimitación de la intervención privada en la financiación de obras hidráulicas. La razón radica en la creencia de que aquélla tiene una mayor capacidad inversora. Sin embargo, no es menos cierto que el sector privado va a seleccionar muy cuidadosamente su intervención en esta actividad, reduciéndola a aquellos proyectos que resulten rentables en términos económicos.

b- Las entidades locales tienen competencias en materia de servicios hidráulicos (abastecimiento, alcantarillado, depuración...). Pero tales atribuciones se ven frenadas, la mayoría de las veces, por una falta de medios que dificultan su prestación, ya que el incremento de funciones a realizar no se ha visto seguido de un incremento paralelo de recursos económicos. En este marco, la Ley 13/1996, de acompañamiento a la Ley de Presupuestos para 1997 ha regulado la creación de dos nuevos contratos, los cuáles, sobre todo el contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio, supone un peligro en manos de las entidades locales, que pueden hipotecar su presupuesto futuro.

c- La necesidad de construir nuevas obras aparece como indiscutida desde el punto de vista de los regantes, como modo de alojar el recurso para épocas de sequía. El problema es de qué manera se van a financiar aquéllas, siendo el embalse de Santa Liestra un ejemplo clarificador de la falta de acuerdo entre poder público y usuarios en esta cuestión.

2.- Segundo panel: planteamientos concretos de financiación de obras hidráulicas y valoraciones ambientales

En este segundo panel intervinieron D. Guillermo HERAS, Jefe de Gabinete del Secretario de Estado de Aguas y Costas; D. Elías FERERES CASTIEL, Director del Instituto de Agricultura Sostenible-CSIC de Córdoba; D. Nicolás HERNÁNDEZ, Presidente del Instituto de Crédito Oficial; y D. Tomás SANCHO MARCO, Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro.

Las opiniones por todos ellos vertidas pueden sintetizarse del siguiente modo:

a- Existen formas originales de financiación de las obras hidráulicas, de todas conocidas por su mención constante a lo largo de las Jornadas, que

pueden entenderse como una consecuencia directa de un nuevo modo de entender la política del agua; modo en el que la intervención del sector privado ve ampliada su esfera.

b- Ejemplo clarísimo de lo anterior es la creación de Aguas de la Cuenca del Ebro, S.A., sociedad estatal dedicada a la construcción de obras hidráulicas en dicho ámbito, y que ha supuesto una inflexión, que no una ruptura (29), respecto del sistema anterior.

c- No pueden olvidarse tampoco, en el momento actual, los condicionantes ambientales de las obras hidráulicas, fruto de una preocupación social importante por la cuestión.

VI.- ACTO DE CLAUSURA

Finalizaron estas VIII Jornadas con un acto de clausura, en cuya mesa estuvieron presentes el Excmo. Sr. D. Benigno BLANCO, Secretario de Estado de Aguas y Costas; el Excmo. Sr. D. Emilio EIROA, Presidente de las Cortes de Aragón; D. Tomás SANCHO MARCO, Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro; y el Director de las Jornadas, el Profesor Dr. D. Antonio EMBID IRUJO. Todos ellos hicieron hincapié en la idea de tradición y continuidad del foro y en el deseo de poder disfrutar, dentro de un año, de las IX Jornadas de Derecho de las Aguas.

Singular importancia tuvo la intervención del Secretario de Estado de Aguas y Costas, D. Benigno BLANCO, quién resaltó la importancia de las actividades llevadas a cabo a lo largo de un año. En efecto; recordó como en las VII Jornadas de Derecho de las Aguas, la referencia a las sociedades estatales para la construcción, explotación o ejecución de obras hidráulicas se entendía hecha a un diseño conceptual y abstracto recogido en la Ley 13/1996, de acompañamiento a la Ley de Presupuestos para 1997. En la actualidad, doce meses después, tal diseño ha tenido una plasmación real en el ámbito de la Confederación Hidrográfica del Ebro tras la constitución de Aguas de la Cuenca del Ebro S.A. Por lo tanto, recalcó, el primer paso, que siempre es el más difícil ya se ha dado, y tras la estela del mismo está prevista la constitución de nuevas sociedades en el ámbito de las Confederaciones Hidrográficas del Júcar, del Guadiana, del Sur y del Guadalquivir.

(29) Aclaremos esto porque, por supuesto, van a seguir construyéndose obras hidráulicas con las exclusivas aportaciones del poder público, que era la regla general en el sistema inmediatamente anterior. Lo único que se hace es abrir las puertas a la iniciativa privada, suponiendo, sobre todo, un mayor protagonismo de los usuarios en la financiación y explotación de las obras hidráulicas.

Y con esta intervención finalizaron las VIII Jornadas sobre Derecho de las Aguas. Creo que, tras la exposición realizada, poco queda que añadir. He intentado que de la misma se pueda, cuando menos, percibir la brillantez de razonamientos de que los ponentes hicieron gala. Tampoco quiero dejar de resaltar lo que ya viene siendo habitual en las mismas: una magnífica organización, plagada de atenciones, dignas de un foro de la importancia del que ahora se da noticia. Y si a todo ello añadimos el enriquecimiento científico y personal que estas reuniones suponen, la conclusión ha de ser una: el deseo de que, el año que viene, tengamos la oportunidad de volver a comentar unas Jornadas como las presentes.

Beatriz SETUÁIN MENDÍA

CRÓNICA DE LAS JORNADAS CELEBRADAS EN ZARAGOZA SOBRE LEGISLACIÓN, GESTIÓN Y TRATAMIENTO DE LOS RESIDUOS INDUSTRIALES (1)

La presentación en el Parlamento en febrero de 1998 de un Proyecto de Ley de Residuos propiciaba la celebración de estas jornadas, por una parte en cuanto que permitían hacer balance de lo hecho hasta ese momento en dicha materia y, por otra parte, por las inquietudes que despertaba en el seno de uno de los principales sujetos obligados a su cumplimiento: los empresarios. Así, estos dos días permitieron que los empresarios, los gestores y los transportistas ofertaran sus servicios y difundieran sus experiencias en el tratamiento de residuos, al tiempo que se ponían de manifiesto las inevitables tensiones que se han ido produciendo con la Administración.

La primera intervención corrió a cargo de José Angel RUPEREZ RUBIO, coordinador de medio ambiente del Grupo BYSE Electrodomésticos, Bosch y Siemens España, y tuvo un carácter introductorio, centrándose en una descripción general de la *Ley de envases y residuos de envases 11/1997*, nacida en cumplimiento del *Quinto Programa comunitario de acción en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible* y la *Directiva 94/62/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre, relativa a los envases y residuos de envases*. Seguidamente dió cuenta de las previsiones recogidas en el borrador del Reglamento para desarrollo y ejecución de dicha ley, incidiendo en los Planes Empresariales de Prevención de Residuos de Envases (PEP) en cuanto que afectan a la mayoría de los empresarios, pues presuponen volúmenes de producción de residuos lo suficientemente bajos y en cuanto que hacen plantearse la alternativa de autogestión o del recurso a Sistemas Integrados de Gestión (SIG). En último lugar, puso sobre la mesa las carencias de infraestructura de los Ayuntamientos para que la legislación sea operativa y la frustración de las empresas al ver que los resultados efectivos no se corresponden con los pagos que ellas realizan.

(1) Dichas jornadas tuvieron lugar en Zaragoza durante los días 17 y 18 de febrero de 1998, organizadas conjuntamente por la Fundación Ecología y Desarrollo (presidida por el catedrático de Derecho Administrativo Fernando LÓPEZ RAMÓN, a cuyo cargo corrió la presentación) y la Confederación de Empresarios de Aragón (CREA).