

La protección de la calidad de las aguas costeras: nuevo reto para la planificación hidrológica

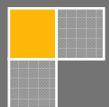
Especial consideración a las
Demarcaciones Hidrográficas Canarias.

Yazmina León Martínez

Bajo la tutoría del Profesor Dr. D. Antonio Embid Irujo

Octubre de 2011

Máster Propio de Derecho Ambiental – Universidad del País Vasco



ÍNDICE

ÍNDICE.....	2
I. INTRODUCCIÓN	4
II. AGUAS COSTERAS: CONCEPTO, NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIAS.....	8
1. LA DOBLE ACEPCIÓN DEL CONCEPTO AGUAS COSTERAS.....	8
2. LA CONSIDERACIÓN DE LAS AGUAS COSTERAS COMO BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DE TITULARIDAD ESTATAL.....	13
3. LA CONTROVERTIDA CUESTIÓN COMPETENCIAL.....	15
III. LA PROTECCIÓN DE LAS AGUAS COSTERAS.....	19
1. LA POLÍTICA AMBIENTAL EUROPEA.....	20
2. LA CALIDAD DEL AGUA COMO ELEMENTO CENTRAL DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EUROPEA.....	23
3. LA TRASPOSICIÓN COMO OBLIGACIÓN FORMAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS. ESPECIAL REFERENCIA AL ACERVO COMUNITARIO APLICABLE A LA CALIDAD DE LAS AGUAS COSTERAS	26
4. LOS OBJETIVOS DE CALIDAD APLICABLES A LAS AGUAS COSTERAS EN FUNCIÓN DEL USO AL QUE SE DESTINEN.....	29
A. CALIDAD DE LAS AGUAS DE BAÑO	30
B. CALIDAD DE LAS AGUAS PARA LA CRÍA DE MOLUSCOS	38
5. VALORES LÍMITE DE EMISIÓN PARA EL VERTIDO DE DETERMINADAS SUSTANCIAS A LAS AGUAS COSTERAS	42
A. SUSTANCIAS PELIGROSAS.....	43
B. AGUAS RESIDUALES URBANAS	51
C. NITRATOS DE ORIGEN AGRARIO.....	52
6. CONTROL Y VIGILANCIA.....	54
7. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO.....	55
A. LA PROTECCIÓN DEL MAR EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.....	55
B. LA DIRECTIVA MARCO SOBRE LA ESTRATEGIA MARINA	58
8. LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS COMO ELEMENTO TRANSVERSAL DE PROTECCIÓN DE LAS AGUAS COSTERAS	63
IV. LAS AGUAS COSTERAS COMO OBJETO DE ORDENACIÓN POR PARTE DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE CUENCA.....	65
1. CONSIDERACIONES PREVIAS.....	65
2. LA ADSCRIPCIÓN DE LAS AGUAS COSTERAS A LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA MÁS PRÓXIMA O MÁS ADECUADA.....	70
3. LOS OBJETIVOS AMBIENTALES EXIGIBLES A LAS AGUAS COSTERAS	73
4. LOS INSTRUMENTOS PREVISTOS PARA LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS AMBIENTALES	78

A.	LA DETERMINACIÓN DE LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA Y DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES	78
B.	LA CARACTERIZACIÓN DE LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA.....	80
C.	EL REGISTRO DE LAS ZONAS PROTEGIDAS	81
D.	ESTABLECIMIENTO DE PROGRAMAS DE SEGUIMIENTO.....	83
E.	LOS PROGRAMAS DE MEDIDAS DE LA DEMARCACIÓN	84
F.	EL PLAN HIDROLÓGICO DE LA DEMARCACIÓN.....	89
5.	COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN COMO TÉCNICAS FUNDAMENTALES PARA LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS AMBIENTALES PREVISTOS PARA LAS MASAS DE AGUA COSTERAS.....	94
6.	VALORACIÓN DE LA IMPLANTACIÓN DE LA DMA COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS COSTERAS	98
V.	EL DERECHO ESPECIAL DE AGUAS DE CANARIAS.....	101
1.	LA CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO ESPECIAL CANARIO HASTA LA VIGENTE LEY DE AGUAS DE CANARIAS	101
2.	LOS RETOS PENDIENTES.....	109
VI.	CONCLUSIONES.....	114
VIII.	BIBLIOGRAFÍA	118

I. INTRODUCCIÓN

La motivación que me ha conducido a abordar las *aguas costeras y las novedades derivadas de su consideración como masas de agua superficial sujetas al cumplimiento de objetivos ambientales* como tema de estudio del presente trabajo es absolutamente personal ya que, desde 2008, formo parte del grupo de trabajo multidisciplinar que se encarga de la redacción del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de Tenerife, aportando el enfoque jurídico administrativo al grupo de trabajo.

La Isla de Tenerife, al igual que el resto de Islas Canarias, constituye una única Demarcación Hidrográfica formada por cuencas hidrográficas intracomunitarias, de modo que sus aguas pertenecen al territorio de una única comunidad autónoma, Canarias. La regulación del agua en el Archipiélago, como tendremos ocasión de examinar, es fruto de unas instituciones y una política hidráulica *sui generis* basada en las particularidades hidrológicas y territoriales de las Islas, que ha mantenido su sustantividad frente al Derecho estatal antes y después de la Constitución española, siendo la norma de cabecera de la normativa hidráulica canaria la Ley de Aguas de 1990.

En consonancia con esta Ley, las siete Islas Canarias han aprobado sus propios planes hidrológicos de cuenca¹ de conformidad con los objetivos definidos en el art. 29 LAC: conseguir la mejor satisfacción de las demandas de agua y equilibrar y armonizar el desarrollo insular y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales.

La entrada en vigor de la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, conocida como Directiva Marco del Agua o DMA, introdujo importantes novedades en el ámbito de la política de aguas que se centran: en el enfoque combinado en la lucha contra la contaminación del medio marino procedente de determinados contaminantes;

¹ Decreto 319/1996, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Hidrológico Insular de Tenerife; Decreto 82/1999, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Plan Hidrológico Insular de Gran Canaria; Decreto 81/1999, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Plan Hidrológico Insular de Fuerteventura ; Decreto 167/2001, de 30 de julio por el que se aprueba el Plan Hidrológico Insular de Lanzarote; Decreto 166/2001, de 30 de julio por el que se aprueba el Plan Hidrológico Insular de La Palma; Decreto 101/2002, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico Insular de La Gomera; Decreto 102/2002, de 26 de julio por el que se aprueba el Plan Hidrológico Insular de El Hierro.

en la incorporación de la variable ecológica en la política de aguas a través de la protección de los ecosistemas asociados al medio acuático y en la adopción de una política integrada de aguas comunitaria. Los nuevos planteamientos derivados de la Directiva Marco del Agua se incorporaron al ordenamiento jurídico español a través del art. 129 de la Ley 62/2003, que de un solo plumazo modificó más de 40 artículos del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

Entre las modificaciones más destacables de esta norma se encuentra la consideración de la demarcación hidrográfica como unidad mínima de gestión de la política hidráulica, que estará formada por una o varias cuencas hidrográficas y por las aguas costeras y de transición asociadas. Con la entrada en vigor de la DMA y su trasposición al ordenamiento jurídico español, la demarcación se erige como el ámbito de aplicación de los planes hidrológicos y de los programas de medidas, así como la unidad de estudio y protección ambiental.

Los cambios de paradigma derivados de la DMA y de su trasposición no han sido objeto de recepción normativa explícita en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, más allá de una escuetísima modificación en el año 2011 de la Ley 12/1990 como consecuencia de un procedimiento de infracción tramitado contra el Reino de España por incumplimiento de la DMA. Pero se considera que un acomodo normativo mucho más amplio de la LAC a las nuevas previsiones normativas resultaría esencial, sobre todo en lo que respecta a las aguas costeras, dado el carácter insular de las demarcaciones canarias.

A pesar de que no se haya llevado a cabo esta recepción normativa, los Consejos Insulares de Aguas, a quienes corresponde la iniciativa para la elaboración de los planes hidrológicos, son plenamente conscientes de que deben integrar las aguas costeras en sus respectivos planes al igual que el resto de las demarcaciones del territorio español.

Cuando la DMA se refiere a la necesidad de desarrollar una política integral en materia de agua, incorpora las aguas costeras en la demarcación y fija determinados objetivos ambientales para las masas de agua en las que se integran, no tiene en cuenta – en absoluto – la distribución de competencias tanto territoriales como sustantivas en los diferentes Estados miembros, debiendo ser estos quienes dispongan las medidas necesarias para garantizar los objetivos que persigue la Directiva sin violentar sus estructuras competenciales y organizativas internas.

En el caso concreto de las aguas costeras, *territorialmente* éstas pertenecen al Estado como dominio público marítimo – terrestre y han sido sustraídas de la competencia autonómica de

ordenación del territorio. Además, *sectorialmente* ejercen competencias sustantivas sobre las aguas costeras la Comunidad Autónoma (vertidos al mar, gestión de áreas protegidas, pesca, puertos autonómicos...), el Estado (puertos estatales, dominio público marítimo – terrestre) y las Administraciones Locales (medio ambiente, sanidad pública...).

Luego, ¿cuál es exactamente el papel que deben cumplir los planes hidrológicos de la demarcación respecto a las aguas costeras? Es decir, ¿tienen potestad para *ordenar* las aguas costeras estableciendo usos compatibles o incompatibles sobre determinadas porciones de las mismas? Y en caso de que se concluya que no se ha transferido ninguna competencia sustantiva sobre las aguas costeras a los planes hidrológicos ¿cuáles son los mecanismos que el ordenamiento jurídico les otorga para garantizar que se alcance un buen estado ecológico o un buen potencial ecológico como objetivos ambientales?

Este trabajo pretende, por lo tanto, examinar cuál es el contenido que deben reunir los Planes Hidrológicos que se elaboren en Canarias respecto a las aguas costeras.

Teniendo en cuenta, además, que la Directiva Marco del Agua exige que el plan hidrológico y el programa de medidas incluyan medidas para alcanzar los objetivos previstos en la práctica totalidad de las Directivas aplicables en materia de aguas (aguas de baño, captación de agua potable, conchicultura, límites de emisión para vertidos de sustancias prioritarias y preferentes, aguas residuales urbanas...), para alcanzar nuestro objetivo comenzaremos por un estudio pormenorizado de la normativa europea aplicable a la calidad del agua, haciendo especial hincapié en las normas aplicables a las aguas costeras. Así mismo, efectuaremos un análisis detallado de la Directiva Marco del Agua, el cual se considera imprescindible para determinar el contenido de los planes hidrológicos de la demarcación.

A continuación, habremos de proceder a un estudio del ordenamiento jurídico español vigente en materia de aguas, entresacando aquéllas obligaciones que la normativa sectorial imputa al plan hidrológico o al Organismo de cuenca o Administración Hidráulica de la Demarcación y buceando en los mecanismos de cooperación o integración que pudieran preverse. Finalmente, tendremos que descender al estudio de las particularidades y carencias de la normativa autonómica canaria para completar el estudio de la cuestión. Todo ello sin olvidar las previsiones que pudieran derivarse de Convenios firmados por la Unión o por el Estado español en materia de protección del medio marino frente a la contaminación.

Con todo, al final de este trabajo, esperamos estar en condiciones de definir tanto aquello que debe ser objeto de tratamiento en el plan hidrológico en relación con las aguas costeras, como aquello que debe quedar fuera de su ámbito por delimitación negativa.

II. AGUAS COSTERAS: CONCEPTO, NATURALEZA JURÍDICA Y COMPETENCIAS

1. LA DOBLE ACEPCIÓN DEL CONCEPTO AGUAS COSTERAS

La primera definición jurídica y sistemática de las *aguas costeras* aparece recogida en la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (en adelante, también «Directiva Marco del Agua» o, simplemente, DMA)².

La Directiva Marco del Agua constituye la “norma de cabecera” (HORGUÉ BAENA, Concepción, 2006) del grupo de normas comunitarias cuyo fin primordial es la tutela ambiental de las aguas que atiende a la gestión unitaria del recurso y a la dimensión cuantitativa de las aguas. Esta Directiva supera el enfoque parcial que se había adoptado hasta la fecha en la toma de decisiones en materia de aguas e incorpora la dimensión ecológica de las aguas como un valor merecedor de protección. Puede decirse, por tanto, que una de las aportaciones más interesantes de la DMA es su apuesta por la protección de las aguas como un bien ambiental en sí mismo (Isabel CARO – PATÓN CARMONA, 2006).

De las declaraciones de principios y objetivos que contiene la DMA, se desprende que ésta considera la totalidad de las *aguas* de una cuenca como una única unidad a efectos de gestión y planificación, tanto las aguas superficiales continentales (ríos, lagos, embalses...) y las subterráneas, como la porción de aguas marinas que, acotada, se conoce en la terminología DMA como *aguas costeras*.

En efecto, es en el art. 2.7 DMA donde encontramos el concepto de aguas costeras:

« las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición».

Como se infiere de esta definición, las aguas costeras son *aguas superficiales* que pertenecen a la demarcación hidrográfica más próxima o más apropiada (art. 3.1 *in fine* DMA) y que, por

² DO L 327 de 22.12.2000.

lo tanto, se homologan al resto de masas de agua superficiales de la demarcación (los ríos, lagos, embalses...), se someten al cumplimiento de los mismos objetivos ambientales, deben incluirse en todos los estudios que se elaboren para la demarcación, ser objeto de control a través de las correspondientes redes y, finalmente, incluirse en el programa de medidas y en el plan hidrológico de cuenca.

Pero también de la definición del art. 2.7 DMA se desprende que las aguas costeras son, sencillamente, *parte del mar* por lo que una adecuada conceptualización de las mismas no puede sino abordar esta dimensión de la realidad que representan las aguas costeras.

De lo anterior se desprende que las aguas costeras son objeto de derecho o de regulación jurídica desde una doble perspectiva: de una parte, forman parte de la demarcación hidrográfica a la que se adscriban y, por tanto, se encuentran sometidas a ese conjunto de normas que forman el *derecho de aguas*³ y, por otra parte, forman parte del mar territorial o de la demarcación marina y, por tanto, se encuentran sometidas al acervo normativo denominado *derecho del mar*⁴. Todo ello sin olvidar que el mar resulta el soporte físico de un conjunto de actividades (pesca, acuicultura, puertos, actividades recreativas como el baño,

³ Con carácter preliminar, podemos afirmar que el Derecho de aguas es una rama del Derecho Administrativo cuyo objeto se encuentra en constante evolución, y que – según JORDANA DE POZAS, Luis (1962) – adquiere mayor intensidad en aquellos lugares en los que concurre escasez del recurso (tanto en cantidad como en calidad), lo que obliga a una mayor intervención de los poderes públicos sobre las actividades de los sujetos privados para garantizar la consecución del interés general. Podemos afirmar, así pues, que el Derecho de aguas ha tenido un contenido distinto y propio en cada momento histórico, marcado por la regulación existente.

Siguiendo a MARTÍNEZ NIETO, Antonio (2010), en el momento actual el Derecho de aguas puede definirse como el conjunto de normas que regulan las aguas continentales, tanto superficiales como subterráneas que no tengan la consideración de minerales. De esta regulación se excluyen las aguas del mar, que cuentan con su ordenamiento propio, a excepción de las aguas costeras y de transición que también se insertan en el Derecho de aguas por influencia de la normativa europea.

Este Derecho de aguas es un sistema complejo, que aglutina normas elaboradas por el Estado, las Comunidades Autónomas e, incluso, las Entidades Locales, a las que ha de sumarse las procedentes de instancias internacionales y europeas. Además, es un sistema dinámico como evidencian las sucesivas modificaciones normativas que han tenido lugar en los últimos quince años.

Para el estudio de los primeros pasos del Derecho de Aguas, nos remitimos al artículo del profesor MARTIN RETORTILLO BAQUER, Sebastián (1960) «La elaboración de la Ley de Aguas de 1966», Revista de Administración Pública, núm. 32, así como al trabajo de JORDANA DE POZAS, Luis (1962): «La evolución del Derecho de las aguas en España y en otros países», Revista de Administración Pública núm. 37.

⁴ El Derecho del mar es una de las ramas más importantes del Derecho Internacional Público que permite resolver las reclamaciones que los Estados hacen, de acuerdo con sus intereses nacionales, sobre la utilización de los recursos del océano. Algunos de los temas de gran importancia tratados por el Derecho del Mar, son los relacionados con la exploración y explotación de los recursos en la zona marítima internacional, considerada como patrimonio común de la humanidad; los del mar territorial y la zona contigua; los de la plataforma continental; los de la zona económica exclusiva o mar patrimonial; los de pesca y conservación de los recursos vivos del mar; los relacionados con la preservación del medio marino, y los referentes a la investigación científica de los océanos.

vertidos de aguas residuales...) cuya tutela corresponde a la Administración General del Estado o a las Comunidades Autónomas, en función de lo que establezcan el bloque de la constitucionalidad derivado de la Constitución y de los respectivos Estatutos de Autonomía.

Desde el punto de vista del *derecho de aguas*, el art. 2.7 DMA señala que son *aguas superficiales* (por oposición a las *aguas subterráneas*) aquéllas que comprenden tanto las aguas interiores del litoral, definidas en Directiva 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 Comunidad⁵ como «las aguas situadas antes de la línea de base que sirve para medir la anchura del mar territorial» e, implícitamente, las aguas de transición definidas en el art. 2.6 DMA como «masas de agua superficial próximas a la desembocadura de los ríos que son parcialmente salinas como consecuencia de su proximidad a las aguas costeras, pero que reciben una notable influencia de flujos de agua dulce». Por tanto, las aguas costeras son las aguas litorales o más próximas a la costa en las que la actividad humana se desarrolla con mayor intensidad y que, por su proximidad a la tierra, reciben la contaminación y el flujo de escorrentía procedente de los ríos y los cauces.

La incorporación de las aguas costeras a la demarcación hidrográfica supone una novedad respecto a los planteamientos del propio Derecho comunitario y a las arraigadas estructuras administrativas de los estados miembros. Como destaca TIRADO ROBLES, Carmen (2004), las aguas costeras se incorporan al proyecto de la DMA conforme a los planteamientos de la Comisión apoyada por las representaciones comunitarias de Dinamarca, Suecia y Finlandia, lo cual ha sido planteado por KRÄMER (2006) como una “pequeña conquista del criterio ecológico”.

En nuestra doctrina más especializada, autores como FANLO LORAS, Antonio (2007) o PALLARÉS SERRANO, Anna (2007 b) se muestran favorables a la inclusión de las aguas costeras en el ámbito de la demarcación hidrográfica, dice esta última, “desde el punto de vista de la gestión global de los ecosistemas asociados y, en especial, de las aguas”.

Otros autores, en cambio, como LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2010), cuestionan que una gestión conjunta de las aguas continentales y de una parte de las aguas marinas garantice una mayor protección del recurso ya que la principal fuente de contaminación de las aguas marinas no procede de la tierra, como evidencian desastres ecológicos como el *Prestige*.

⁵ DOCE 129 L, de 18.05.76.

DELGADO PIQUERAS, Francisco (2004), por su parte, afirma que la inclusión de las aguas costeras a la demarcación hidrográfica es una “cuestión política” que viene impuesta por la DMA ya que estas aguas pertenecen, en realidad, a otras demarcaciones: las demarcaciones marinas.

Una vez incorporadas a la demarcación hidrográfica más próxima o más apropiada, las aguas costeras deben adscribirse a una determinada masa de agua, que es la unidad mínima de gestión y planificación prevista por la DMA.

Una masa de agua puede definirse como un “volumen de agua diferenciable por sus características hidrogeológicas, geomorfológicas y fisiográficas y que representa la unidad básica de gestión”⁶ o como “un gran volumen de agua que puede ser reconocida por tener un área de origen común. Pueden formarse por interacciones entre aire y mar o, por mezcla de dos o más cuerpos de agua. Una masa de agua se caracteriza en un diagrama T-S por un grupo de valores que pueden unirse en una línea curva o recta. Una vez formadas, las masas de agua se hunden a una profundidad determinada según su densidad relativa a las aguas de más arriba y más abajo de ellas en la columna vertical”⁷.

La DMA clasifica las masas de agua en cuatro categorías, cuyas definiciones se encuentran en su art. 2: *masa de agua artificial* (apartado 8), *masa de agua muy modificada* (apartado 9), *masa de agua superficial* (apartado 10) y *masa de agua subterránea* (apartado 12) aunque, en realidad, las dos primeras son subcategorías de masas de agua superficial. Los tramos de aguas costeras que constituyan una parte diferenciada y significativa de agua superficial serán clasificados como *masas de agua superficial* y los tramos de aguas costeras que hayan experimentado un cambio sustancial en su naturaleza como consecuencia de alteraciones físicas producidas por la actividad humana y que reúnan los requisitos del art. 4.3 DMA, serán clasificados como *masas de agua muy modificadas*.

Para concluir esta exposición, debemos hacer notar que las aguas costeras aparecen diferenciadas de las aguas marinas o territoriales en la DMA, lo cual obedece, a nuestro juicio, a que la protección que se dispensa a las aguas costeras en la Directiva marco del agua es tanto química como ecológica, mientras que la protección de las aguas territoriales se

⁶ Portal del Agua de las Islas Baleares. Govern de les Illes Balears [<http://www.caib.es>].

⁷ [http://www7.uc.cl/sw_educ/geo_mar/html/h40.html].

efectúa únicamente desde el punto de vista de su calidad química (vertidos de sustancias contaminantes), como tendremos ocasión de examinar más adelante en este trabajo.

El concepto de *aguas costeras* se ha incorporado en nuestro ordenamiento jurídico a partir de la modificación del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio (en adelante, TRLA) operada por el art. 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. En efecto, la Ley 62/2003 introdujo un artículo 16 bis a tenor del cual se consideran *aguas costeras* las «aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición» (definición que, como puede observarse, resulta una reproducción exacta del art. 2.7 de la DMA). Estas aguas costeras comprenderán la zona terrestre y la *zona marina* de la demarcación hidrográfica, según se desprende del mismo art. 16 bis TRLA.

Con la incorporación de las aguas costeras al Texto Refundido de la Ley de Aguas se recupera una tradición que ya existió en nuestro derecho (Luis JORDANA DE POZAS, 1962), pues la Ley de Aguas de 1866 regulaba en un único cuerpo normativo las aguas continentales y las marítimas. Esta unidad de regulación resultó quebrada, sin embargo, al dividirse los preceptos relativos a las aguas terrestres a la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 y los preceptos relativos a las aguas marinas se integraron en la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880.

2. LA CONSIDERACIÓN DE LAS AGUAS COSTERAS COMO BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DE TITULARIDAD ESTATAL

Desde el punto de vista de la naturaleza jurídica de las aguas costeras, su incorporación al TRLA podría llevar a plantearnos si, paralelamente, éstas quedarían incluidas en el dominio público hidráulico. La respuesta a esta pregunta, sin embargo, debe ser negativa tras una interpretación *a contrario sensu* del art. 2 del TRLA, que regula los bienes integrantes del dominio público hidráulico sin ninguna referencia a las aguas costeras ni antes ni después de la reforma de la Ley de Aguas. Como sostiene DELGADO PIQUERAS, Francisco (2004), las previsiones que se introducen en el TRLA en relación con las aguas costeras persiguen, esencialmente, una protección ecológica de las mismas como se refleja en el art. 1.2 del TRLA (incorporado por el art. 129 de la Ley 62/2003) que, al referirse al objeto de la ley, señala que compete a ésta «el establecimiento de normas básicas de protección de las aguas continentales, costeras y de transición, sin perjuicio de su calificación jurídica y de la legislación específica que les sea de aplicación».

La calificación jurídica de las aguas costeras se encuentra contenida en nuestro ordenamiento jurídico en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante, LC), según la cual forma parte del dominio público marítimo terrestre: «el mar territorial y las aguas interiores, con su lecho y subsuelo, definidos y regulados por su legislación específica» (art. 3.2 LC), en absoluta coherencia con el art. 132.2 de la Constitución: «Son bienes de dominio público estatal los que determine la Ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental».

Por su parte, la Ley 10/1977, de 4 de enero, es la encargada de definir el concepto de mar territorial, sobre el cual el Estado español ejerce jurisdicción y soberanía, para lo que emplea un doble criterio: el límite interior del mar territorial se determina por la línea de la bajamar escorada y, en su caso, por las líneas de base rectas establecidas por el gobierno (art. 2); y el límite exterior estará determinado por una línea trazada de modo que los puntos que la constituyen se encuentren a una distancia de doce millas náuticas de los puntos más próximos de las líneas de base a que se refiere el artículo anterior (art. 3).

La adscripción de las aguas costeras al dominio público marítimo – terrestre se recoge de manera mucho más contundente en la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino, cuyo art. 2.1 señala que:

«En virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución son bienes de dominio público estatal, entre otros, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental».

La anchura del mar territorial, de doce millas, es conforme a las normas de Derecho Internacional vigentes, como declara la Exposición de Motivos de la Ley 10/1977. Concretamente, esta anchura deriva de las disposiciones de la Convención de Ginebra sobre la Alta Mar, de 29 de abril de 1958, a la que España se adhirió con 24 de febrero de 1961⁸.

En otro orden de consideraciones debemos destacar, así mismo, que las *aguas costeras* pueden quedar adscritas al dominio público portuario, también de titularidad estatal, tal y como expresamente se prevé en el art. 67.1 letra f) del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, según el cual pertenecen dominio público portuario «Los espacios de agua incluidos en la zona de servicio de los puertos».

⁸ La anchura del mar territorial se convirtió en el centro de la discusión del derecho del mar a lo largo del siglo XVIII; algunos juristas holandeses propusieron que esta anchura fuera coincidente con la distancia recorrida por un tiro de cañón; mientras que los juristas escandinavos consideraron como medida la "legua marítima", interpretada por algunos estados como de cuatro millas y por otro, de tres.

Uno de los países que más defendió la anchura de tres millas fue Estados Unidos, imponiendo su criterio a finales del siglo XIX, por lo que la mayoría de los Estados aceptaron "la soberanía sobre sus aguas territoriales con una anchura de tres millas", pero éste no fue un acuerdo universal.

El principio básico del derecho del mar sobre el mar territorial fue, por mucho tiempo, que una franja de agua debía quedar bajo la soberanía exclusiva del Estado ribereño, por considerarlo una extensión del territorio nacional; algunos países respetaban tres millas náuticas a partir de la línea de costa y defendían que la alta mar, más allá de ese límite, debería de ser libre. Inicialmente, este principio tendía a satisfacer las exigencias de la seguridad nacional y conciliarlas con la libertad de comercio y la navegación, pero se aplicaba a todas las actividades desarrolladas en ambas zonas y, consiguientemente, definía la estructura jurídica dentro de la que se realizaba la actividad pesquera.

En el siglo XIX se formularon una serie de tratados sobre las actividades pesqueras y sobre aranceles de aduana, en los que se tomó como base el límite de tres millas (por ejemplo, el Tratado establecido en 1893 entre Gran Bretaña y Estados Unidos sobre los "osos marinos" del Mar de Bering).

En el siglo XX, el Derecho del mar inició su evolución definitiva con Conferencia de La Haya celebrada en 1930 bajo el auspicio de la Sociedad de Naciones, con el tema de mar territorial. En esta conferencia algunos países se pronunciaron por un mar territorial de 12 millas. Ya a finales de la década de 1950, se celebraron dos conferencias en Ginebra sobre el mar territorial. En la primera (1958) se adoptaron cuatro convenciones sobre el mar territorial y zona contigua, sobre alta mar, sobre pesca y conservación de los recursos biológicos en alta mar y sobre la plataforma continental. La segunda conferencia (1960) concluyó en un rotundo fracaso, dejando a criterio de los Estados el fijar la anchura del mar territorial y las zonas de pesca, debido a la presión de las grandes potencias marítimas. Esto trajo como consecuencia que algunos países dejaran el criterio de tres millas y adoptaran el de doce.

Finalmente, el 10 de diciembre de 1982 se suscribió el convenio "Concertación de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar", en la ciudad de Montego Bay, Jamaica, el cual ha sido considerado como el tratado internacional más extenso y ambicioso sobre Derecho del mar, cuyo art. 3 fija la anchura del mar territorial en doce millas náuticas.

3. LA CONTROVERTIDA CUESTIÓN COMPETENCIAL

No resulta sencillo determinar las competencias sobre las aguas costeras pues en nuestro ordenamiento jurídico no se mencionan como tales, ni tampoco existe una referencia constitucional expresa a las competencias relativas al dominio público marítimo – terrestre, más allá de la declaración de que su titularidad corresponde al Estado. Sin embargo, debemos afirmar que la naturaleza de las aguas costeras, y del resto del mar territorial, como bienes de dominio público de titularidad estatal no elimina la posibilidad de que otras Administraciones Públicas distintas de la Administración General del Estado puedan ejercer sus competencias sobre éste, tal y como ha manifestado expresamente el Tribunal Constitucional en la STC 77/1984:

«(...) es lo cierto que el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostentan».

En este sentido, dice FANLO LORAS, Antonio (1997), las aguas constituyen el soporte físico de una pluralidad de actividades públicas y privadas en relación con las cuales detentan competencias verticales el Estado y las Comunidades Autónomas (FJ 13º, STC 227/1988). Además, la posibilidad de que sobre un mismo espacio físico ejerzan competencias distintas Administraciones Públicas constituye una realidad habitual que ha sido pacíficamente avalada por el Tribunal Constitucional, entre otras, en sentencias 113/1983, 77/1984, 149/1991.

Para determinar cuáles son las competencias que pueden ejercer las distintas administraciones sobre cualquier bien calificado de dominio público, y por tanto sobre las aguas costeras, la única referencia posible es atender a lo dispuesto en el Título VII de la Constitución y, especialmente, a los arts. 148 y 149, los cuales se refieren a un elenco de competencias cuyo ejercicio se proyecta sobre el territorio español y sobre el mar territorial, pues este último está sometido a la soberanía del Estado en virtud del Derecho Internacional y de la Ley 10/1977.

Desde este punto de vista, señala GONZÁLEZ GARCÍA, Julio (2002), la titularidad deja de ser una *titularidad de los bienes* y pasa a ser una *titularidad de las competencias* que se ejercitan sobre ellos, como se desprende de la STC 227/1988 que, al referirse al concepto de dominio público hidráulico, señala:

«(...) no son sólo un bien respecto del que es preciso establecer el régimen jurídico de dominio, gestión y aprovechamiento en sentido estricto, sino que constituyen además el soporte físico de una pluralidad de actividades públicas o privadas, en relación con las cuales la Constitución y los Estatutos de autonomía atribuyen competencias tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas».

La cuestión de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha sido abordada por la doctrina más especializada⁹, a cuyo estudio nos remitimos. En el caso de las aguas costeras, los arts. 148 y 149 prevén títulos competenciales asumibles por las Comunidades Autónomas y exclusivos del Estado, respectivamente, cuyo ejercicio podría proyectarse sobre aquéllas. Por ejemplo, art. 148 prevé que las Comunidades Autónomas podrán ejercer competencias en materias tales como Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (aptdo. 3); Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales (aptdo. 6); La gestión en materia de protección del medio ambiente (aptdo. 9); La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial (aptdo. 11); Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial (aptdo. 18); Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio (apto. 19) y Sanidad e higiene (aptdo. 21).

Quedando reservadas al Estado las competencias exclusivas en materias tales como pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas (aptdo. 19); Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general (aptdo. 20); Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección (apto. 23) u obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (aptdo. 24).

⁹ Por ejemplo, en las obras de EMBID IRUJO, Antonio (1997), *Legislación de aguas en las Comunidades Autónoma*, Tecnos, Madrid o, del mismo autor, «Las competencias sobre aguas continentales. Planteamiento normativo y realidad jurídica», en José ESTEVE PARDO (Dir.). *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas*, 2ª Ed., Tirant Lo Blanch, Madrid; o en FANLO LORAS, Antonio (1997), «La articulación de las competencias de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua» en Antonio EMBID IRUJO (Dir.). *Gestión del agua y medio ambiente*. Civitas, Madrid. También resulta interesante en la materia el trabajo de MARTÍN RETORTILLO BAQUER, Sebastián (1992), «Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas», en *Revista de Administración Pública*, núm. 28.

A pesar de este reparto competencial, la mayor parte de las competencias sobre las aguas costeras se encuentran atribuidas al Estado – excepto la autorización de vertidos al medio marino, reservado a las Comunidades Autónomas por la Ley 22/1988, de Costas, de conformidad con el fallo constitucional STC 149/1991, que reconoció que se trataba de una competencia autonómica por tratarse de ejecución de legislación básica sobre el medio ambiente –. Además, el art. 263.3 apartado b) del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante atribuye expresamente al Ministerio de Fomento la competencia para la «limpieza de las aguas marítima y la lucha contra la contaminación del medio marino, en zonas en las que España ejerza soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, incluidas las aguas de las zonas de servicio de los puertos», lo cual incluye a las aguas costeras.

La pregunta entonces es cómo se articula la convivencia entre los distintos títulos competenciales que pueden ejercerse sobre el mar territorial y, por tanto, sobre las aguas costeras, por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas, siendo la cooperación y la coordinación interadministrativas las únicas vías posibles para asegurar la convivencia pacífica entre títulos competenciales. En este sentido, en la STC 227/1998 se declara que

«(...) sobre los recursos hídricos convergen diferentes actividades que responden a finalidades distintas y se enmarcan en otras tantas políticas sectoriales, respecto a las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen competencias sea al Estado, sea a las Comunidades Autónomas. El sistema de distribución competencial en relación con las aguas continentales no se agota, por tanto, en los enunciados normativos de los arts. 148.1.10º y 149.1.22º de la Constitución y en los preceptos de los Estatutos de Autonomía específicamente referidos a los aprovechamientos hidráulicos, de la misma manera que el régimen jurídico de las aguas no se reduce a la regulación de su propiedad, a la protección del demanio y a la utilización de los caudales en sentido estricto. Por ello, caso por caso, en atención a los distintos preceptos impugnados, será necesario tener en cuenta la posible concurrencia de otros títulos competenciales y resolver los problemas de entrecruzamiento o prevalencia de unos y otros».

La reciente incorporación de las aguas costeras a la demarcación hidrográfica ha implicado la atribución al Organismo de cuenca de una competencia sobre estas aguas, cual es el asegurar que las mismas se encuentran en buen estado (tanto químico como ecológico) antes de 2015, pero la competencia relativa a los vertidos tierra – mar y a las normas adicionales de

protección en materia de medio ambiente reside en las administraciones autonómicas y la competencia para la lucha contra la contaminación en el medio marino se encuentra atribuida a la Administración General del Estado a través del Ministerio de Fomento. Así pues, el Organismo de cuenca no posee ningún título de atribución competencial directa sobre las aguas costeras que le permita interferir en las decisiones que pueden adoptar otras Administraciones y que podrían afectar a la calidad de esas aguas, como podrían ser la construcción de un nuevo puerto o la autorización de una explotación acuícola en una determinada masa de agua.

III. LA PROTECCIÓN DE LAS AGUAS COSTERAS

Como adelantábamos en el capítulo anterior, la definición jurídica de *aguas costeras* aparece en el Derecho europeo por primera vez en el art. 2.7 de la Directiva Marco del Agua, donde se definen como aguas las superficiales localizadas en la franja marina más próxima a la costa. Sin embargo, la DMA no es la primera norma que se ocupa de regular las aguas costeras ya que la protección del medio marino y de la calidad de las aguas comunitarias ha sido una constante en la política ambiental europea.

La preocupación por la cuestión ambiental ha estado presente en la política europea desde los albores del Pacto Europeo, aunque la incorporación formal de la sostenibilidad y la protección del medio ambiente en el Derecho Originario no se produjo hasta 1986 con la formalización del Acta Única Europea. En este sentido, y puesto que la política en materia de aguas forma parte de la política ambiental, en el primer apartado de este capítulo desarrollaremos someramente lo que se ha venido denominando *La política ambiental europea*.

Las normas dictadas a escala comunitaria bajo la fórmula de Directiva – y que son las más frecuentes en el caso de la política ambiental, a excepción de algunas normas con rango de Reglamento y las decisiones – deben ser objeto de trasposición e incorporación formal al ordenamiento jurídico de los Estados destinatarios de la norma. Así pues, en el segundo apartado de este capítulo titulado *La trasposición como obligación formal de los Estados miembros. Referencia al acervo comunitario aplicable a las aguas costeras* dedicaremos nuestra atención, brevemente, a esta cuestión.

Centrándonos ya en las aguas costeras como objeto concreto de protección, en los siguientes apartados de este capítulo se llevará a cabo un estudio de las normas que establecen previsiones específicas de aplicación a las aguas costeras, tanto a nivel comunitario como a nivel estatal y, en caso de que existan, a nivel autonómico canario, ya que – como adelantábamos anteriormente – esta franja marina ha sido objeto de regulación o protección mucho antes de la aparición de la Directiva Marco del Agua.

Este estudio se efectuará distinguiendo entre *Los objetivos de calidad aplicables a las aguas costeras en función del uso al que se destinen*, los *Valores límite de emisión para el vertido de determinadas sustancias a las aguas costeras* y la *Normativa de Control y Vigilancia*.

Finalmente, dedicaremos un capítulo a *La protección del medio marino*, esto es, al espacio físico marino ocupado tanto por las aguas costeras como por el resto de aguas territoriales e, incluso, por las aguas ubicadas en alta mar, analizando de manera muy breve los Convenios Internacionales suscritos por la Unión Europea y por el Estado español en la materia, así como las recientes estrategias marina y costeras europeas y, finalmente, hablaremos de *La gestión integrada de las zonas costeras como elemento transversal de protección de las aguas costeras*.

1. LA POLÍTICA AMBIENTAL EUROPEA

Aunque el Tratado de Roma (1957) expresase en el artículo 2 que una de las misiones de la Comunidad Europea consistía en promover “un desarrollo más armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad” y “una expansión continua y equilibrada”, la competencia comunitaria en materia ambiental no surgió expresamente en los tratados de la Comunidad hasta el Acta Única Europea (1986), donde la “constitucionalización de la política ambiental europea” [ORDÓÑEZ SOLÍS, David (2007)] tiene lugar más como la ratificación de una realidad existente que como una atribución nueva y original [GARCÍA URETA, Agustín, (2012)], confirmando así la dirección tomada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (asunto C -240/83) al afirmar que la protección del ambiente era “uno de los objetivos esenciales de la Comunidad”.

Con carácter mucho más específico, la preocupación ambiental se inserta en el derecho europeo a partir de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París en 1972, a los pocos meses de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (Estocolmo, 1972). La Cumbre de París incluyó la preservación de los recursos naturales y las condiciones de vida como elementos integrantes del desarrollo. Esa declaración sentó las bases para una política común europea en materia de medio ambiente e impuso como meta la elaboración de Programas de actuación ambiental (el primer Programa Comunitario de Acción Medioambiental surge en el período 1973 – 1976), para establecer los principios generales de la política ambiental comunitaria. La elaboración de Programas Comunitarios Ambientales se transformó en una política habitual, que perdura hasta la actualidad, y que ha asumido paulatinamente grados mayores de complejidad¹⁰.

¹⁰ Hasta la fecha, han sido dictados seis programas de acción de las comunidades europeas en materia de medio ambiente:

El Acta Única Europea introdujo en el Tratado CEE un conjunto de normas relativas al medio ambiente (arts. 130 R a 130 T). La temática ambiental se refuerza aún más con la revisión del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) por el Tratado de Maastricht (1992-1993), momento a partir del cual se incorpora la cuestión ambiental al modelo económico comunitario tal y como se desprende de su art. 3, que afirma que el alcance de los fines previstos para la Comunidad requiere la adopción de «una política en el ámbito del medio ambiente».

Después del Tratado de Ámsterdam (1999) el desarrollo sostenible queda consagrado como uno de los objetivos de la acción comunitaria. En la actualidad, el Título XX del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2009) dedica, entre otros, los arts. 191 y 192 (anteriores arts. 174 y 175 TCE) a las competencias de la Comunidad en materia de Medio Ambiente.

La legislación europea en la materia medioambiental es abundante y reúne en la actualidad más de 781 textos legislativos (fecha de referencia 1/9/2012) que abordan aspectos como contaminación, ruido, espacios naturales, protección integrada de la contaminación y,

- El Primer Programa de Acción de las Comunidades Europeas (período 1973-1977), publicado en el DOCE C 112 de 20.12.1973, se centró en la reducción de la contaminación y de las perturbaciones medioambientales así como en la mejora del medio ambiente.

- A continuación se aprobó el Segundo Programa (1977-1981), publicado en el DOCE C 139 de 13.06.1977, que se destacó por la protección y la gestión racional del espacio, del medio y de los recursos naturales.

- El Tercer Programa (1982-1986), DOCE C 46 de 17.02.1983 incorporó nuevos ámbitos, como la protección del medio ambiente en la región mediterránea y el enfoque preventivo en la tramitación de proyectos, introduciendo la Evaluación de Impacto Ambiental.

- El Cuarto Programa (1987-1992), DOCE C 328 de 7.12.1987, se centró en la vinculación de calidad de vida a la tutela ambiental y en la integración de la política de medio ambiente en las demás políticas como consecuencia de la incorporación de la cuestión ambiental en el Acta Única Europea.

- El Quinto Programa (1993 – 2000), DOCE C 138 de 17.05.1993, influido por la Conferencia mundial convocada por la ONU en Río de Janeiro en 1992, bajo la denominación «Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible», hace hincapié en la necesidad de integrar el desarrollo sostenible en otras políticas comunitarias y considera que los objetivos previstos en el mismo no pueden alcanzarse con acciones que se desarrollen exclusivamente a escala comunitaria, sino a través de medidas coordinadas que involucren a todos los estamentos sociales. Como desarrollos legislativos de este programa marco se han adoptado medidas en materia de traslados transfronterizos de residuos, contaminación de aire por ozono, la creación del instrumento financiero LIFE, el etiquetado ecológico...

- El Sexto y último programa (2001 – 2010, y en adelante), DOCE L 242, de 10.09.2002, titulado «Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos», defiende un nuevo enfoque estratégico para alcanzar sus objetivos ambientales, a la luz de la experiencia adquirida en la aplicación del programa anterior. Este Programa se centra en cuatro objetivos prioritarios: el cambio climático, la naturaleza y la biodiversidad biológica, el medio ambiente y la salud, los recursos naturales y los residuos y propone profundizar en estas prioridades ambientales y aplicarlas con mayor amplitud.

ocupando un lugar destacado en el esfuerzo legislativo comunitario, la protección de las aguas.

A diferencia de otros sectores, no existe en los Tratados un título específico de atribución de competencias a la Unión Europea en materia de aguas, pues la única referencia específica que se efectúa a este sector figura en el art. 192 TFUE [anterior art. 175.2.b) del TCE] al regular el procedimiento que ha seguirse para la adopción por parte de la Comisión de actuaciones que afecten a la «gestión cuantitativa de los recursos hídricos o, directa o indirectamente, a la disponibilidad de dichos recursos».

Sin embargo, la doctrina es unánime al considerar que la competencia europea para aprobar una política de aguas¹¹ se anuda jurídicamente a la competencia comunitaria en materia de medio ambiente. En este sentido, el Tribunal de Justicia ha reconocido en su sentencia de 23 de septiembre de 2004 (Asunto C-280/02, Comisión vs. Francia) que:

«(...) La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuye, en particular, a la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente y a la protección de la salud de las personas. Por consiguiente, tal política está orientada a evitar, atenuar o eliminar las consecuencias negativas de las actividades humanas sobre la fauna y la flora, el suelo, el agua, el aire y el clima, el paisaje y los lugares que revistan especial interés, así como sobre la salud y la calidad de vida de las personas. En sus ámbitos respectivos, ha sido ejecutada por, entre otras (...) la Directiva 91/976/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura».-

También existen otros títulos competenciales que facultan a las instancias europeas a dictar normas que afecten a la protección de las aguas: el título relativo al mercado común (que, además, fue el primero utilizado para dictar normas en esta materia) y otros títulos conexos tales como la integración de la protección y la gestión sostenible del agua en otros ámbitos políticos comunitarios como las políticas en materia de energía, transporte, agricultura, pesca, política regional y turismo [ORDÓÑEZ SOLÍS, David (2007)].

¹¹ La «política de aguas» es definida por Abel LA CALLE MARCOS (2009) como «el conjunto de acciones y omisiones que realizan o de la que son responsables las Autoridades públicas en relación a las aguas y a los ecosistemas relacionados con éstas».

En el Derecho español, esta expresión se utilizó con anterioridad a la DMA para designar la «ordenación y protección del agua en su sentido amplio de recurso productivo y medioambiental» en el Real Decreto 576/1991, de 21 de abril, que regula la estructura orgánica del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

2. LA CALIDAD DEL AGUA COMO ELEMENTO CENTRAL DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EUROPEA

Como afirma el profesor EMBID IRUJO, Antonio (2006), «el actual ordenamiento jurídico de las aguas continentales coloca la cuestión de la calidad en uno de los puntos cimeros de sus preocupaciones». Esto se debe, por supuesto, a que el agua es un recurso indispensable para la vida del ser humano y para su expansión económica, y constituye el factor natural por antonomasia que debe servir para equilibrar del desarrollo humano y el desarrollo sostenible.

La *calidad del agua* puede ser definida como el conjunto de condiciones o requisitos que debe reunir el agua para ser destinada a un uso determinado, el cual puede quedar impedido o restringido si aquella es objeto de contaminación, entendiendo por tal «el vertido de sustancias o de energía efectuado por el hombre en el medio acuático, directa o indirectamente, que tenga consecuencias que pueda poner en peligro la salud humana, perjudicar los recursos vivos y el sistema ecológico acuático, causar daños a los lugares de recreo u ocasionar molestias para otras utilizaciones legítimas de las aguas¹²». La contaminación puede proceder de fuentes puntuales (como el vertido al mar a través de un emisario submarino) o de fuentes difusas (como la contaminación provocada por los nitratos de origen agrario).

La interacción entre ambos factores, calidad y contaminación, lleva SAINZ RUBIALES, Ignacio (1991) a afirmar que “contaminación y calidad de las aguas constituyen un binomio inseparable en el sentido de que sin la presencia del primero no hay alteración del segundo”.

La cuestión relativa a la mejora de la calidad de las aguas superficiales y subterráneas se encuentra presente entre los objetivos principales perseguidos por la Unión Europea desde su constitución (Maite IRIBARREN GOICOCHEANDIA, 2012). La política europea en materia de aguas se inició a mediados de los setenta del siglo XX – y, por tanto, antes del nacimiento de la política ambiental europea (FANLO LORAS, Antonio, 1998) – con la aprobación de la Directiva 76/464, que prohíbe realizar vertidos de sustancias peligrosas a todas las aguas y la Directiva 75/440, sobre la calidad de las aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable.

¹² En estos términos define el concepto de *contaminación* la Directiva 2006/11/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de febrero de 2006, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad».

A partir de la aprobación de estas Directivas, se han ido dictando múltiples iniciativas comunitarias para la protección de las aguas y la prevención de la contaminación (normas de calidad para las aguas de consumo humano, para el baño, cultivos piscícolas, cría de moluscos, lucha contra la contaminación procedente de vertidos directos a las aguas, vertidos de aguas residuales urbanas, contaminación por nitratos de origen agrario, etc.), las cuales han culminado en la aprobación de la Directiva Marco del Agua.

La primera propuesta para la aprobación de una directiva sobre la calidad ecológica de las aguas fue presentada por la Comisión Europea en el año 1994¹³, pero no prosperó. Posteriormente, en 1997, fue presentado el primer borrador de la actual Directiva Marco del Agua y tras consensuar su texto, se aprobó la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco comunitario de actuación en la política de aguas (DMA), a través de la cual se amplía la protección sobre las aguas con el objetivo de recuperar su buen estado y se introduce la protección de los ecosistemas acuáticos en su regulación.

En el Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente¹⁴, la Unión Europea ha definido las prioridades y objetivos de la política de medio ambiente europea hasta 2010 – y con posterioridad a dicha fecha – y detalla las medidas que se deben adoptar para contribuir a la aplicación de su estrategia en materia de desarrollo sostenible.

Los objetivos y prioridades de la política del agua, como también declara la Agencia Europea de Protección del Medio Ambiente en su página web¹⁵, son:

- dotar a todos los europeos de acceso a agua de buena calidad en cantidad suficiente;
- garantizar que todas las masas de agua de Europa cumplan los requisitos mínimos de limpieza;
- conservar los medios acuáticos vulnerables.

La consecución de estos objetivos se canaliza a través del conjunto de normas al que nos hemos referido anteriormente y que constituyen la expresión formal de la política europea en

¹³ Propuesta de Directiva relativa a la calidad ecológica del agua [COM (93) 180 final].

¹⁴ Aprobado por la Decisión nº 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. DO L 242 de 10.9.2002.

¹⁵ http://europa.eu/pol/env/index_es.htm

materia de protección y calidad de las aguas. Esta política gira en torno a tres ejes principales de actuación [TIRADO ROBLES, Carmen (2004)]: a) establecimiento de objetivos de calidad de las aguas según sus diferentes usos; b) establecimiento de valores límites para los desechos de ciertas sustancias; c) normas de control y de vigilancia de la aplicación de las directivas.

Retomando la afirmación del profesor EMBID IRUJO que transcribíamos al principio de este apartado, la preocupación por la calidad de las aguas es lógica tanto para proteger la salud humana (por cuanto que esas aguas son la principal fuente del abastecimiento urbano de las poblaciones y porque su protección en términos cuantitativos y cualitativos es vital para garantizar el *derecho a un medio ambiente adecuado* y el *derecho al agua*) como para proteger determinadas actividades económicas vinculadas al uso del agua.

Pero, ¿cuál es la finalidad que se persigue con la protección de la calidad de las aguas costeras? Creemos que, un examen detallado de las distintas Directivas que se realizará a continuación nos permitirá afirmar que la finalidad es triple: por una parte, la protección de la salud humana frente a los riesgos sanitarios a que los podría enfrentarse la población al utilizar el mar como recreo (baño) o como fuente de alimentos (peces y moluscos); de otra parte, la protección de los ecosistemas marinos frente a la contaminación procedente de las actividades terrestres y, en tercer lugar, fomentar la competitividad de la Unión Europea para el desarrollo actividades económicas, por ejemplo turísticas.

Siguiendo la clasificación de TIRADO ROBLES, Carmen (2004), a continuación procederemos a examinar los tres grandes grupos de Directivas existentes en materia de protección y calidad de las aguas, examinando cuáles son los requisitos relativos a la calidad de las aguas costeras, deteniéndonos al final, aunque ya en un capítulo independiente, en la Directiva Marco del Agua por su visión integradora y su enfoque combinado¹⁶.

16 El considerando número 40 de la DMA señala que «En relación con la prevención y el control de la contaminación, la política comunitaria de aguas debe basarse en un enfoque combinado a partir del control de la contaminación en la fuente mediante la fijación de valores límite de emisión y de normas de calidad medioambiental».

3. LA TRASPOSICIÓN COMO OBLIGACIÓN FORMAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS. ESPECIAL REFERENCIA AL ACERVO COMUNITARIO APLICABLE A LA CALIDAD DE LAS AGUAS COSTERAS

Como tendremos ocasión de examinar a continuación en este trabajo, son múltiples los actos normativos comunitarios (Directivas, Reglamentos, Comunicaciones) que prestan especial atención a la calidad de las aguas tanto desde el punto de vista de la fuente contaminante (establecimiento de valores límite para la emisión de determinados contaminantes) como desde la consideración del medio receptor (establecimiento de normas de calidad aplicables en función del uso al que se destinen las aguas). La vigencia de estas normas no ha resultado modificada a con la aprobación de la Directiva Marco del Agua, a pesar de que ésta haya alterado el prisma con el que se observa el recurso introduciendo un enfoque combinado (valores límite de emisión – calidad del medio en función del uso) y la concepción unitaria de la política europea en materia de aguas. Por ello, la DMA hace confluir en el programa de medidas y en el plan hidrológico de la demarcación la información y las actuaciones necesarias para lograr los objetivos previstos en las directivas que regulan la calidad de las aguas superficiales y subterráneas, añadiendo la protección de los ecosistemas vinculados al agua como pilar fundamental en el diseño de la política de aguas.

De conformidad con el art. 288 TFUE (art. 249 TCE), las Directivas obligan a los Estados miembros destinatarios en cuanto al resultado que deba conseguirse dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. Para que los objetivos contemplados en las Directivas tengan efecto para los ciudadanos de un concreto Estado miembro, será imprescindible que el legislador nacional proceda a dictar un acto de trasposición (o «medida ejecutiva nacional»), mediante el cual el Derecho nacional se adapte a los objetivos determinados en aquélla, el cual debe producirse dentro del plazo previsto al efecto en la propia Directiva.

Las directivas deben transponerse mediante disposiciones jurídicas vinculantes que satisfagan los criterios de seguridad y claridad jurídicas y que establezcan una posición inequívoca para que el individuo pueda acogerse a los derechos derivados de la directiva. Las disposiciones jurídicas adoptadas en razón de directivas de la CE no pueden ser objeto de modificaciones posteriores que vayan en sentido contrario al mandato de la directiva («efecto de bloqueo de la directiva»).

A causa de la vinculación exclusiva con los objetivos de la Directiva, los Estados miembros poseen un amplio margen de actuación en la trasposición para poder tener en cuenta las particularidades nacionales derivadas del derecho interno y de la concreta estructura organizativa del Estado de que se trate.

De otra parte, debe señalarse que, en principio, las directivas no son directamente aplicables a los Estados miembros excepto que medie el acto de trasposición o recepción formal al que nos hemos referido anteriormente. Sin embargo, en jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas – basada en los principios de eficacia y aplicación uniforme del derecho comunitario - se ha defendido que, de forma excepcional, las disposiciones de una directiva pueden tener efecto directo, sin necesidad de trasposición, cuando: el plazo de trasposición venza sin que la directiva haya sido traspuesta o lo haya sido deficientemente; las disposiciones de la directiva sean suficientemente claras y precisas; las disposiciones confieran derechos al ciudadano individual¹⁷.

Pero incluso en los supuestos en que las disposiciones no confieran derechos al ciudadano individual, el Tribunal de Justicia (por ejemplo, en la sentencia de 14.07.1994 recaída en el Caso Paola Faccini Dori contra Recreb Srl.) ha declarado que corresponde a los Estados miembros la obligación jurídica de observar la directiva no traspuesta, ya que un concreto estado no puede beneficiarse del incumplimiento de los plazos de trasposición.

En este sentido, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (sentencia de 19.11.1991, asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Caso Andrea Francovich y otros contra República Italiana) el ciudadano tiene derecho a reclamar una indemnización de daños y perjuicios al Estado que no ha traspuesto una directiva o lo ha hecho deficientemente si la directiva está destinada a conferir derechos al individuo; el contenido de los derechos puede determinarse sobre la base de la directiva, y existe relación causal entre la inobservancia de la obligación de trasposición y el perjuicio causado al individuo¹⁸.

¹⁷ Por todas, las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 19.01.1982, asunto C-8/81, caso Becker; de 26.02.1986, asunto C-152/84, caso Sta. Marshall contra West Hampshire Area Health Authority; y 22.06.1989, asunto C-103/88, caso Caso Fratelli Costanzo S.p.A. contra Comune di Milano.

¹⁸ Para un estudio actualizado y detallado del grado de aplicación de la normativa comunitaria, nos remitimos a la Comunicación COM (2011) 588 final, de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo, denominada «Vigésimo octavo informe anual sobre el control de la aplicación del derecho de la UE (2010)», el cual puede ser consultado en [<http://eur-lex.europa.eu/>], no habiendo sido objeto de publicación en el Diario Oficial.

En cumplimiento de sus obligaciones, el Reino de España ha traspuesto al ordenamiento jurídico interno – con mayor o menor éxito, como demuestran las numerosas sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas condenando a España por incumplimiento – las sucesivas Directivas relativas a la calidad de las aguas, empezando por la Directiva 76/464/CEE relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad y terminando por la más reciente de las normas que serán examinadas, la Directiva 2008/105/CE, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas. También ha incorporado la normativa relativa a la calidad del medio receptor en función del uso al que se destinan las aguas y las denominadas *Directivas horizontales*. Y, por supuesto, el Reino de España ha incorporado al Derecho interno la Directiva Marco del Agua.

4. LOS OBJETIVOS DE CALIDAD APLICABLES A LAS AGUAS COSTERAS EN FUNCIÓN DEL USO AL QUE SE DESTINEN

La calidad de cualquier masa de agua, superficial o subterránea, depende tanto de factores naturales como de la acción humana.

Sin la acción humana, la calidad del agua vendría determinada por la erosión del substrato mineral, los procesos atmosféricos de evapotranspiración y sedimentación de lodos y sales, la lixiviación natural de la materia orgánica y los nutrientes del suelo por los factores hidrológicos, y los procesos biológicos en el medio acuático que pueden alterar la composición física y química del agua¹⁹.

La calidad del agua se determina comparando las características físicas y químicas de una muestra de agua con unas directrices de calidad del agua o estándares. La normativa de la Unión Europea ha regulado esas directrices o estándares en relación con usos tales como la calidad del agua potable (a través de la Directiva 98/83/CE del Consejo, de 3 de noviembre de 1998, relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano²⁰), la calidad de las aguas de baño (reguladas hoy en la Directiva 2006/7/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la gestión de la calidad de aguas de baño), la calidad de aguas piscícolas (Directiva 2006/44/CE del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces²¹) y la calidad de las aguas para la cría de moluscos (Directiva

¹⁹ Fuente: Naciones Unidas [<http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/quality.shtml>].

²⁰ Publicada en el DO L 330 de 5.12.1998; modificada por el Reglamento (CE) nº 596/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009.

La Directiva 98/83/CE tiene por objeto proteger la salud de las personas estableciendo los requisitos de salubridad y de limpieza que debe cumplir el agua potable en la Unión Europea. Considera que resulta de gran importancia para la salud humana garantizar un mínimo de calidad de las aguas destinadas al consumo, por lo que se establece a escala comunitaria una serie de normas de calidad básicas que deben cumplir las aguas destinadas a este fin e impone a los Estados miembros la obligación de llevar a cabo un seguimiento y control del cumplimiento de las obligaciones que establece.

Esta directiva no define parámetros u obligaciones que resulten directamente aplicables a las masas de agua costeras que componen las distintas demarcaciones europea, ni siquiera a las subterráneas, pero sí obliga a los Estados miembros a ejecutar grandes infraestructuras de potabilización o desalinización que se sitúan en la cabecera de las redes de abastecimiento domiciliario y permiten el cumplimiento de los parámetros físicos y microbiológicos que establece en sus Anexos.

Por las obligaciones que establece, esta Directiva no resulta aplicable a las aguas costeras.

²¹ La Directiva 2006/44/CE, publicada en el DO L 264, 25.9.2006 y modificada por el Reglamento (CE) 1137/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251

2006/113/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la calidad exigida a las aguas para cría de moluscos).

Las normas citadas anteriormente establecen objetivos de calidad para la aguas comunitarias, con independencia de que los usos que regulan se desarrollen en aguas continentales o costeras. Sin embargo, únicamente son posibles en estas aguas el desarrollo del baño y la conchicultura, por lo que sólo las normas que regulan estos usos serán objeto de análisis.

A. CALIDAD DE LAS AGUAS DE BAÑO

La Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, relativa a la calidad de las aguas de baño²², estableció los criterios mínimos de calidad a los que deberían responder todas las aguas de baño e instó a los Estados miembros a combatir los vertidos de aguas residuales en el medio acuático antes incluso de que se elaborara la directiva sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas. La importancia de esta norma radica en que constituye un elemento fundamental para la protección del público ante la contaminación accidental y crónica vertida en las zonas de baño o en sus proximidades.

Las aguas de baño se definen en el art. 1.2 a) de esta Directiva como «las aguas o parte de estas, continentales, corrientes o estancadas, así como el agua de mar, en las que el baño: esté expresamente autorizado por las autoridades competentes de cada Estado miembro o no esté prohibido y se practique habitualmente por un número importante de bañistas».

del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Adaptación al procedimiento de reglamentación con control, sustituye a la anterior Directiva 78/659/CEE del Consejo, de 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, cuya derogación habría tenido lugar en el año 2013 en aplicación del art. 22.2 d) de la DMA.

Esta Directiva trata de la calidad de las aguas continentales y se aplica a las aguas que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces [Aguas salmonícolas (aptas para la vida de salmones, truchas...) y aguas ciprinícolas [(albergan especies tales como la perca, la anguila...)] declaradas como tales por los Estados miembros. Al igual que las demás directivas que establecen normas de calidad aplicables a las aguas en función del uso al que se destinan, la Directiva 2006/44/CE establece umbrales máximos para determinados parámetros físico químicos y determina la conformidad de las aguas al respeto de esos valores umbral.

La Directiva 2006/44/CE se refiere a la calidad de las aguas continentales, lo que excluye de su ámbito de aplicación a las aguas costeras.

²² Publicada en el DO L 31, 5.2.1976; modificada por las Directivas 91/692/CEE y por el Reglamento (CE) 1137/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Adaptación al procedimiento de reglamentación con control.

La Directiva 76/160/CEE afecta en gran medida a las aguas costeras (o “agua de mar”, como sencillamente se denominan en esta norma) pues toda aquella que esté destinada al baño en los términos de la Directiva, deberá cumplir los objetivos de calidad establecidos a más tardar en un plazo de diez años desde su entrada en vigor [los parámetros físico químicos (medioambiente/ecología) y microbiológicos (salud pública) que se detallan en su Anexo] y someterse a los controles previstos en la misma. Los Estados miembros podrán establecer requisitos más estrictos que los establecidos por la Directiva y cuando ésta no prevea valores para determinadas sustancias, los Estados miembros no estarán obligados a adoptarlos.

El establecimiento de valores de calidad para las aguas de baño se justifica en la Directiva en que la protección del medio ambiente y de la salud pública exige reducir la contaminación de las aguas de baño y protegerlas de ulteriores contaminaciones; y su control, en el funcionamiento del mercado común y en la consecución de los objetivos de la Comunidad en el ámbito de la mejora de las condiciones de vida y el desarrollo armónico de las actividades económicas.

La Comunicación COM (2000) 860 final de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la elaboración de una nueva política de las aguas de baño, somete a consulta abierta de todas las partes interesadas la elaboración de una nueva directiva de aguas de baño. La necesidad de esta nueva Directiva viene marcada por el enfoque integrado de la DMA, por los progresos realizados por la ciencia, la tecnología y la gestión del agua en los casi treinta años pasados desde su entrada en vigor, y porque, según la Comunicación, «la directiva sobre las aguas de baño debería ser el motor de la aplicación de la directiva marco sobre la política de aguas, la directiva sobre los nitratos y la directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas».

La propuesta de la Comisión cristalizó en la Directiva 2006/7/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006²³, relativa a la gestión de la calidad de aguas de baño, que deroga la Directiva 76/160/CEE a partir del 31 de diciembre de 2014. Este nuevo texto normativo se centra en la medición de calidad a través del análisis de criterios “sanitarios” (parámetros microbiológicos) pues considera que la Directiva Marco del Agua contiene disposiciones aplicables a las aguas de baño como “zonas protegidas” (art. 6 y Anexo IV

²³ DO L 64 de 4.3.2006.

DMA) de modo que quedan cubiertos los aspectos ambientales y ecológicos (parámetros físico químicos) a través del seguimiento del estado de la masa de agua.

En este sentido, la Directiva 2006/7/CE predica la necesidad de establecer una coordinación con las Directivas en materia de tratamiento de aguas residuales urbanas, la Directiva relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura y, finalmente, la Directiva Marco del Agua ya que todas ellas comparten objetivos comunes: conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente y proteger la salud humana.

El concepto de aguas de baño que figura en la Directiva 2006/7/CE es coherente con el concepto de la Directiva anterior, aunque adaptado a la nueva terminología surgida a partir de la DMA; así, se consideran aguas de baño «cualquier elemento de aguas superficiales (*nótese que ya no se habla de aguas o agua de mar*) en el que las autoridades competentes prevean que se bañe un número importante de personas y en el que no exista una prohibición permanente de baño ni se haya formulado una recomendación permanente de abstenerse del mismo». Al igual que la Directiva anterior, ésta no se aplicará a las aguas declaradas como termales, a las piscinas y, en general, a las aguas confinadas artificialmente.

La Directiva establece un conjunto de medidas de gestión aplicables a las aguas de baño que deberán ser asumidas por la autoridad competente²⁴ del Estado miembro, entre las que destacan:

- Controlar las aguas de baño (art. 3);
- Evaluar la calidad de las aguas de baño (art. 4);
- Clasificar las aguas de baño (art. 5): a partir de la evaluación de la calidad de las aguas de baño, éstas se clasificarán como de calidad insuficiente, suficiente, buena o excelente. Los Estados miembros velarán porque a finales de la temporada de baño de 2015 todas las aguas de baño sean, al menos, de calidad suficiente y adoptarán medidas para aumentar el número de aguas de baño clasificadas como de calidad excelente o buena.

²⁴ Se considera “autoridad competente” la autoridad o autoridades que un Estado miembro haya designado para garantizar el cumplimiento de los requisitos de la presente Directiva, o cualquier otra autoridad u organismo en que se haya delegado ese cometido (art. 2.2. Directiva 2006/7/CE).

También deberán adoptar medidas para paliar las situaciones inesperadas que pudieran tener un efecto nocivo en la calidad de las aguas de baño y en la salud de los bañistas, entre las que se incluirán una correcta información al público y la prohibición temporal del baño si fuera necesario.

Podrá entenderse que existe conformidad con la Directiva en el aquellos casos en que las aguas de baño se clasifiquen temporalmente como de calidad insuficiente siempre que se adopten medidas de gestión adecuadas: correcta información al público y prohibición temporal del baño si fuera necesario, determinación de las causas y motivos por los que no se alcanza el estado de calidad suficiente y adopción de medidas adecuadas para prevenir, reducir o eliminar las causas de contaminación. Si esta clasificación perdura durante más de cinco años, deberá prohibirse el baño.

Finalmente, debe señalarse que resulta compatible la clasificación de las aguas de baño como de calidad excelente, buena y suficiente la posibilidad de que éstas se vean sometidas a contaminación de corta duración (como podría ser el vertido puntual procedente de una estación de bombeo de aguas residuales costera o la escorrentía de un cauce) siempre y cuando se adopten medidas de gestión adecuadas que se detallan en el Anexo II.

- Establecer y mantener los perfiles de las aguas de baño (art. 6): en el Anexo III de la Directiva se establece la metodología conforme a la cual deben elaborarse los perfiles de aguas de baño y la periodicidad con que deben actualizarse. Entre su contenido destaca:
 - a. Una descripción de las características físicas, geográficas e hidrológicas de las aguas de baño, así como de otras aguas superficiales en la cuenca hidrográfica de las aguas de baño de que se trate, que pudieran ser fuente de contaminación, que sean pertinentes a los efectos de la presente Directiva y estén contempladas en la Directiva 2000/60/CE;
 - b. La determinación y evaluación de las causas de contaminación que pudieran afectar a las aguas de baño y a la salud de los bañistas;
 - c. Una evaluación de la propensión a la proliferación de cianobacterias;

- d. Una evaluación de la propensión a la proliferación de macroalgas o fitoplancton;
 - e. En caso de que la evaluación con arreglo a la letra b) revele un riesgo de contaminación de corta duración, deberá aportarse información relativa a la naturaleza, frecuencia y duración previsibles de la contaminación de corta duración esperada, los pormenores de cualesquiera causas residuales de contaminación, con indicación de las medidas de gestión adoptadas y el calendario para su eliminación, las medidas de gestión adoptadas durante una contaminación de corta duración, así como la identidad y las señas de los organismos responsables de tales medidas;
 - f. El emplazamiento del punto de control.
- Dar información al público (arts. 11, 12 y 13).

El Real Decreto 734/1988, de 1 de julio, por el que se establecen normas de calidad de las aguas de baño, incorporó a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 76/160/CEE, relativa a la calidad de las aguas de baño²⁵. Posteriormente, la aprobación de la Directiva 2006/7/CE relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño y por la que se deroga la Directiva 76/160/CEE, motivó la adopción del Real Decreto 1341/2007, de 11 de octubre, relativo a la gestión de la calidad de las aguas de baño, que constituye la norma vigente aplicable en la materia y que cuyo anclaje competencial se sitúa en el art. 149.1.16º y 149.1.23º CE, los cuales reservan al estado competencias exclusivas, respectivamente, sobre bases y coordinación general de la sanidad y sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas para dictar normas adicionales de protección.

A los efectos de esta norma, se consideran aguas de baño «cualquier elemento de aguas superficiales donde se prevea que puedan bañarse un número importante de personas o exista una actividad cercana relacionada directamente con el baño y en el que no exista una prohibición permanente de baño ni se haya formulado una recomendación permanente de abstenerse del mismo y donde no exista peligro objetivo para el público». Teniendo en cuenta

²⁵ El Reino de España fue condenado por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea por incumplimiento del art. 4 la Directiva 76/160 en su sentencia de 12 de febrero de 1998 (asunto C-92/96, Comisión vs. España) y, posteriormente, fue el segundo Estado europeo condenando a pagar una multa coercitiva por persistir el incumplimiento, de conformidad con la posibilidad introducida en el art. 225 TCE por el Tratado de Maastricht (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 25 de noviembre de 2003, asunto C-270/2001, Comisión vs. España). No obstante, en 2005 la Comisión decidió no cobrar la multa, al entender que se había mejorado el cumplimiento de la citada normativa de calidad del agua [LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2006)].

que las principales zonas de baño en España son costeras, esta norma despliega especialmente sus efectos en las aguas costeras.

Tal y como se recoge en la Exposición de Motivos del RD 1341/2007, éste pretende establecer un marco jurídico que recoja las nuevas especificaciones de carácter científico y técnico derivadas de la Directiva 2006/7/CE que posibilite un marco legal más acorde, tanto con las necesidades actuales como con los avances y progresos de los últimos años en lo que a las aguas de baño se refiere, estableciendo las medidas sanitarias y de control necesarias para la protección de la salud de los bañistas, siendo éste el objeto principal de este Real Decreto, junto con la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente en complemento de la DMA.

Para garantizar la coordinación entre la Directiva 2006/7/CE, la Directiva 91/271/CEE, sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas y la Directiva 91/676/CEE, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación y producida por nitratos utilizados en la agricultura, exigida por la primera, el RD 1341/2007 prevé las siguientes consideraciones:

- i. A tenor del art. 3.1 letra c), resulta autoridad competente, además de la autoridad sanitaria de la Comunidad Autónoma y las administraciones locales en el ámbito de sus respectivas competencias, el denominado *órgano ambiental* definido como «el órgano que tenga encomendado, en el ámbito de cada Comunidad Autónoma, el cometido de garantizar el cumplimiento de las competencias ambientales e hidráulicas de este Real Decreto, y el Ministerio de Medio Ambiente, a través de los organismos de cuenca, para demarcaciones hidrográficas intercomunitarias», es decir, el organismo de cuenca o administración hidrológica en función de que se trate de cuencas inter o intracomunitarias.

De esta manera, la norma prevé dos criterios de imputación de responsabilidad: la *autoridad sanitaria autonómica* y la *administración local* serán las encargadas de velar por el cumplimiento de los criterios sanitarios que deben cumplir las aguas de baño, para garantizar su calidad con el fin de proteger la salud humana de los efectos adversos derivados de cualquier tipo de contaminación y el *órgano ambiental* velará por conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente en complemento a la normativa en materia de aguas.

La *autoridad autonómica competente* en materia de aguas de baño, en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, es el Servicio Canario de la Salud adscrito a la Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias²⁶ en virtud de la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias (B.O.C. núm. 96, de 05.08.1994) y el Decreto 32/1995, de 24 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Canario de Salud (B.O.C. núm. 32, de 15.03.1995).

Por lo que respecta a las *administraciones locales*, no puede olvidarse que la Ley de Costas en su art. 115 considera que es competencia municipal «Mantener las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, así como vigilar la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas».

- ii. Se distingue entre el “punto de control ambiental”, concebido como el lugar designado por el Organismo de cuenca o Administración Hidráulica correspondiente para efectuar la toma de muestras para el control de las causas de contaminación que pudieran afectar a las zonas de aguas de baño, atendiendo a los perfiles de cada una de ellas, y el “punto de muestreo” o lugar designado por la autoridad sanitaria para efectuar la toma de muestras para el control sanitario de la calidad de las aguas de baño.
- iii. Corresponde a la autoridad ambiental y, por tanto, al Organismo de cuenca o Administración Hidráulica, efectuar el perfil de las aguas de baño de conformidad con el art. 10 y el Anexo III del RD 1341/2007.
- iv. Compete a todas las autoridades competentes a efectos de esta norma y, por tanto, también al Organismo de Cuenca o Administración Hidráulica, aplicar las medidas necesarias para que, a finales de la temporada de baño del año 2015, todas las aguas de baño sean al menos de calidad «suficiente». Se adoptarán las medidas realistas y proporcionadas que se consideren adecuadas para aumentar el número de aguas de baño clasificadas como de calidad «excelente» o «buena» y adoptará medidas en relación con las aguas de baño clasificadas como de calidad «insuficiente».

²⁶ El mapa sanitario de las playas canarias puede consultarse en [<http://www2.gobiernodecanarias.org/sanidad/scs/listaImágenes.jsp?idDocument=d0ee0627-91d0-11e0-ba66-75bd8cf93e41&idCarpeta=0428f5bb-8968-11dd-b7e9-158e12a49309>].

Por su parte, también existen previsiones de coordinación entre la Directiva Marco – y su trasposición a nuestro ordenamiento jurídico – y la Directiva 2006/7/CE y que son, fundamentalmente, dos: la inclusión de las zonas incorporadas al Censo de zonas de agua de baño por las autoridades competentes²⁷ en el Registro de Zonas Protegidas de la demarcación²⁸ (regulado en los arts. 5 DMA y 99 bis del TRLA) y la adopción en los programas de medidas de la demarcación, como medidas básicas y por tanto obligatorias, aquellas medidas derivadas de la aplicación de la Directiva 76/160/CEE – debe entenderse la referencia a la Directiva 2006/7/CE – en relación aquellas zonas protegidas como zonas de baño por el plan hidrológico de la demarcación.

De otra parte, el recentísimo Real Decreto 1290/2012, de 7 de septiembre, por el que se modifican, entre otras normas, el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (en adelante, RDPH), aprobado por el Real Decreto 549/1986, de 11 de abril, introduce un artículo 243 bis en el citado Reglamento según el cual, «la declaración anual de las zonas de baño por las autoridades competentes requerirá informe previo de los Organismos de cuenca en relación con las zonas situadas dentro de su ámbito de competencia», introduciendo así la emisión de informe como un mecanismo de coordinación interadministrativa entre el Organismo de cuenca y la administración autonómica en la declaración de zonas de baño.

²⁷ Este censo, denominado NÁYADE, puede consultarse en la página web del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad del Gobierno de España en la dirección web: [<http://nayade.msps.es/Splayas/home.html>].

²⁸ La Instrucción de Planificación Hidrológica se refiere en su apartado 4.4 a las condiciones para identificar y delimitar las zonas de baño en ríos, lagos y embalses, y en aguas costeras.

«Masas de agua de uso recreativo. Serán zonas protegidas las masas de agua declaradas de uso recreativo, incluidas las zonas declaradas aguas de baño. En el caso de las aguas de baño se considerarán las zonas incluidas en la lista de aguas de baño elaborada conforme a lo dispuesto en la Directiva 2006/7/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la gestión de la calidad de las aguas de baño y por la que se deroga la Directiva 76/160/CEE (...)

c) En zonas de baño costeras se considerarán las zonas balizadas, y en los tramos de costa que no estén balizados se delimitará una franja de mar contigua a la costa de 200 metros anchura en las playas y de 50 metros en el resto de la costa, de acuerdo con artículo 69 del Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas».

En este sentido, el art. 69 del mencionado RD 1471/1989 señala que: «1. En las zonas de baño debidamente balizadas estará prohibida la navegación deportiva y de recreo, y la utilización de cualquier tipo de embarcación o medio flotante movido a vela o motor. El lanzamiento o varada de embarcaciones deberá hacerse a través de canales debidamente señalizados.

2. En los tramos de costa que no estén balizados como o forma de baño se entenderá que ésta ocupa una franja de mar contigua a la costa de una anchura de 200 m en las playas y 50 m en el resto de la costa. Dentro de estas zonas no se podrá navegar a una velocidad superior a tres nudos, debiendo adoptarse las precauciones necesarias para evitar riesgos a la seguridad humana. Está prohibido cualquier tipo de vertido de estelas desde las embarcaciones».

A tenor de la redacción legal del nuevo art. 243 bis, el informe que emita la administración hidráulica tendrá carácter preceptivo pero no vinculante *ex art. 83.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*²⁹ y deberá emitirse con carácter previo a la declaración de zonas de baño en cualquier lugar de la demarcación, tanto para aguas continentales como para aguas costeras, considerando que éste es el sentido que debe darse a la expresión “*zonas situadas dentro de su ámbito de competencia*”.

B. CALIDAD DE LAS AGUAS PARA LA CRÍA DE MOLUSCOS

Aquellas aguas costeras cuyo destino sea la conchicultura, es decir, la cría de moluscos (moluscos bivalvos³⁰ y gasterópodos) deberán respetar los valores de calidad establecidos por la Directiva 2006/113/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la calidad exigida a las aguas para cría de moluscos³¹, que refunde y deroga a la anterior Directiva 79/923/CEE, relativa a la calidad exigida a las aguas para cría de moluscos.

La citada Directiva se aplica a las aguas costeras y a las aguas salobres que requieran una protección o mejora para permitir el crecimiento de los moluscos con la finalidad de proteger a determinadas poblaciones de moluscos de las consecuencias nefastas del vertido de sustancias contaminantes en las aguas marinas (especialmente, de las sustancias órgano – halogenadas y metales a las que se refiere la Directiva 2006/11/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad) y contribuir así a la buena calidad de los productos destinados a la alimentación humana.

En aplicación de la Directiva, corresponde a los Estados miembros la declaración de las aguas como aptas para la cría de moluscos y la adopción de programas para reducir la

²⁹ Art. 83.1 LJR – PAC: «1. Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes».

³⁰ La Directiva 91/492/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1991, por la que se fijan las normas sanitarias aplicables a la producción y puesta en el mercado de moluscos bivalvos vivos, que ha sido parcialmente modificada por la Directiva 97/61/CE, define en su anexo las condiciones para la designación de zonas de producción de este tipo de moluscos.

³¹ DO L 376, 27.12.2006. Esta directiva sustituye a la Directiva 79/923/CEE, relativa a la calidad exigida a las aguas para cría de moluscos, cuya derogación formal se producirá en el año 2013 en aplicación del art. 22.2 letra b) de la DMA. Con posterioridad a su entrada en vigor, esta Directiva ha sido modificada por el Reglamento (CE) 1137/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Adaptación al procedimiento de reglamentación con control.

contaminación y asegurar que las aguas declaradas como tal se habrán adecuado, en un plazo de seis años desde la declaración, a los umbrales de calidad fijados por los Estados miembros. Además, estas aguas deberán ser objeto de controles periódicos por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros quienes, además, deberán remitir información a la Comisión del grado de cumplimiento de la norma.

La Directiva 2006/113/CE es una versión codificada de la Directiva 79/923 y sus sucesivas modificaciones, por lo que no requiere transposición al derecho español. Por consiguiente, la normativa nacional existente se refiere a las Directivas anteriores a la 2006/113, siendo el Real Decreto 571/1999, de 9 de abril, por el que se aprueba la Reglamentación Técnico-Sanitaria que fija las normas aplicables a la producción y comercialización de moluscos bivalvos vivos, que deroga el Real Decreto 345/1993, por el que se establecen las normas de calidad de las aguas y de la producción de moluscos y otros invertebrados marinos vivos, que a su vez deroga el Real Decreto 38/1989.

El RD 571/1999 [también en aplicación del Reglamento (CE) 854/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril, que establece normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano] establece normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano y atribuye a la autoridad competente la obligación de elaborar una relación de las zonas de producción y de reinstalación, con indicación de su ubicación y sus límites, así como llevar a cabo un control de éstas (art. 7). Además, le corresponde prohibir la producción o recolección en aquellas zonas que no cumplan con los requisitos establecidos en la reglamentación y la extracción en las zonas no declaradas expresamente como de producción o de reinstalación.

El art. 148.1.11 de la Constitución prevé que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en «La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial», competencia que consta como exclusiva en el art. 30.5 del Estatuto de Autonomía de Canarias y en ejercicio de la cual, la Comunidad Autónoma ha dictado la Ley 17/2003, de 10 de abril, de Pesca de Canarias. El objeto de esta ley, como señala su art. 1, es «la regulación, en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias, de la pesca, el marisqueo y la acuicultura, así como la formación marítimo-pesquera y la ordenación del sector pesquero».

Las competencias en materia de marisqueo son ejercidas actualmente a través de la Viceconsejería de Pesca y Aguas de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas del Gobierno de Canarias (Decreto territorial 40/2012, 17 mayo, por el que aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas, B.O.C. núm. 103, de 25.05.2012). Así pues, la *autoridad competente* en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias es la citada Viceconsejería.

No obstante lo anterior, debe reseñarse que en Canarias no es habitual el desarrollo de la actividad de conchicultura (actualmente, no existe ninguna explotación de este tipo en el Archipiélago), ya que el marisqueo se efectúa de manera artesanal y extrayendo especies autóctonas (como puede observarse en la Orden de 2.05.2011, por la que se fijan determinados aspectos del marisqueo a pie para la recolección de algunas especies de mariscos de Canarias, B.O.C. núm. 93, de 11.05.2011); por ello, no es de extrañar que en la Orden del ARM/2243/2011, de 22 de julio, que Publica las nuevas relaciones de zonas de producción de moluscos y otros invertebrados marinos en el litoral español, no incluya ninguna referencia a Canarias.

Al igual que en el caso de las zonas declaradas como de baño, las zonas reservadas a la actividad de conchicultura, deberán ser incorporadas en el Registro de zonas protegidas de la demarcación (art. 5 DMA, art. 99 bis TRLA y apartado 4.3 de la Instrucción de Planificación Hidrológica³²), si bien no resulta necesario adoptar medidas específicas en el programa de medidas en cumplimiento de esta Directiva.

Finalmente, merece señalar que en la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 15 de diciembre de 2005 (asunto C-26/04, Comisión de las Comunidades Europeas vs. España), se condena al Reino de España por incumplimiento de la Directiva 79/923 – sustituida por la Directiva 2006/113/CE – en lo que respecta a las aguas aptas para la cría de moluscos en la Ría de Vigo. Destaca de esta sentencia que el Tribunal considera que las previsiones de la Directiva son aplicables a las aguas costeras y salinas donde se produzca la cría de moluscos, con independencia de que su destino sea, o no, alimentar al ser humano.

³² A tenor de estas normas, se incluirán en el Registro de zonas protegidas de la demarcación «Las zonas que hayan sido declaradas de protección de especies acuáticas significativas desde un punto de vista económico», entre las cuales se incluirán las zonas definidas en la Orden del ARM/2243/2011, de 22 de julio, que Publica las nuevas relaciones de zonas de producción de moluscos y otros invertebrados marinos en el litoral español (que sustituye a la Orden APA/3328/2005, de 22 de septiembre, a la cual se refiere el apartado 4.3 de la IPH) así como las zonas declaradas para dar cumplimiento a la Directiva 78/659/CEE del Consejo, relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces.

Con esta precisión, el TJCE confirma la variante estrictamente ambiental de protección de la calidad de las aguas de esta norma, sin perjuicio de que la misma también pretenda proteger la salud humana frente a riesgos alimentarios.

5. VALORES LÍMITE DE EMISIÓN PARA EL VERTIDO DE DETERMINADAS SUSTANCIAS A LAS AGUAS COSTERAS

Las principales causas de la alteración de los valores naturales de una determinada masa de agua continental o costera son las actividades humanas propiamente dichas y el hecho de que el agua sea utilizada como medio para evacuar los residuos líquidos – y, muchas veces, sólidos – generados por éstas. Las Directivas que hemos examinado con anterioridad establecen estándares mínimos de calidad que deben reunir las aguas superficiales continentales y costeras para poder albergar determinados usos; sin embargo, teniendo en cuenta que la principal causa de contaminación³³ que podría alterar esta calidad son los vertidos a las masas de agua, sería imposible alcanzar los objetivos previstos para el medio receptor si no se interviene sobre la fuente de misma de contaminación.

Así pues, existe en el ámbito de la Unión Europea un segundo conjunto de normas que, presididas por los principios de *cautela* y *corrección en la fuente*³⁴, establece estándares de

³³ Se entiende por *contaminación* la presencia de sustancias químicas o de otra naturaleza en concentraciones superiores a las condiciones naturales. Los contaminantes más importantes son: los microbios, los nutrientes, los metales pesados, los químicos orgánicos, aceites y sedimentos. Fuente: 3^{er} Informe sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo «El agua en un mundo en constante cambio». WWAP, 2009. Desde un punto de vista jurídico, ofrece un concepto de *contaminación* la Directiva 2006/11/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de febrero de 2006, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad.

³⁴ Los principios de *cautela* y *corrección en la fuente* aparecen en el art. 191.2 TFUE (antiguo art. 174 TCE): «La política de la Unión 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 Unión. 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».

El principio de cautela [GARCÍA URETA, Agustín (2011 – 2012)] aparte de reforzar el principio prevención, vendría a evitar la falta de actuación del legislador escudándose en una posible incertidumbre científica. Consecuentemente, la Unión Europea debe que basarse en datos científicos y técnicos para actuar (art. 174.3 TFUE), pero no precisa certidumbre absoluta o determinante para la adopción de medidas en un sector concreto (en este sentido, la sentencia del TJCE en el asunto C-405/92). El TJCE también ha señalado (sentencia en los asuntos acumulados C-175/98 y C-177/98) en virtud del cual incumbe a la Comunidad y a los Estados miembros evitar, reducir y, en la medida de lo posible, suprimir, en el origen, las fuentes de contaminación o de daños mediante la adopción de medidas tendentes a eliminar los riesgos conocidos.

Por lo que respecta al principio de corrección en la fuente, éste posee una naturaleza subsidiaria respecto a los principios de prevención y cautela, de modo que se podrá aplicar sólo en aquellos supuestos en que los primeros no puedan ser ejecutados satisfactoriamente. La doctrina ha inferido de este principio, continúa el autor, que exige la evitación de medidas que atajen los problemas de contaminación por vertido al ambiente, frente aquellas otras que se anticiparían con antelación a la situación; por ello, la doctrina considera más adecuadas las normas que definen *estándares de emisión* (en la fuente contaminante) frente a las de *calidad ambiental* (por referencia al medio receptor), por entender que las primeras resultan más acordes con el principio de corrección en la fuente.

El hecho de que el TFUE anude el principio de corrección a la existencia de “atentados al medio ambiente”, lleva a GARCÍA URETA, Agustín a plantearse si este principio no sería aplicable sólo al caso de actividades de restauración, es decir, a actividades para corregir un daño ya causado. Sin embargo, el alcance de este principio

emisión para el vertido de determinadas sustancias a las masas de agua superficiales y subterráneas o para el vertido procedente de determinadas industrias consideradas como conjunto.

A. SUSTANCIAS PELIGROSAS

La Directiva 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 Comunidad³⁵ resultó pionera en la protección de la calidad de las aguas comunitarias (art. 1.1) por dos razones fundamentales: primero, porque estableció normas de marcado contenido ambiental antes de que la Comunidad hubiese asumido explícitamente competencias sobre la materia y, segundo, porque sus disposiciones son aplicables con carácter indistinto tanto a las aguas continentales superficiales y subterráneas como a las aguas costeras (art. 1).

La Directiva atribuyó a los Estados miembros la obligación de adoptar medidas para eliminar la contaminación de las aguas comunitarias causada por las sustancias peligrosas definidas en la Lista I de su Anexo y medidas para reducir la contaminación de dichas aguas ocasionada por las sustancias peligrosas incluidas en las categorías y grupos de sustancias enumerados en la Lista II del Anexo.

Las sustancias de la Lista I³⁶ del Anexo, deberán ser objeto de una regulación específica por parte del Consejo, a propuesta de la Comisión, a quien corresponderá establecer valores límite de emisión en virtud de las mejores técnicas disponibles y definir objetivos de calidad para estas sustancias. El Consejo ha dictado, en desarrollo de esta previsión, las siguientes normas para las siguientes sustancias peligrosas:

no se puede simplificar de esta manera, tal y como ha considerado el Tribunal de Justicia en el asunto en el asunto C-2/90, *Comisión v. Bélgica* en el que señaló que, en aplicación del principio de corrección en la fuente, «corresponde a cada región, municipio u otra entidad, adoptar las medidas adecuadas para asegurar la recepción, el tratamiento y la eliminación de sus propios residuos».

³⁵ DOCE 129 L, de 18.05.76.

³⁶ Las sustancias de la Lista I del Anexo de la Directiva 76/464/CEE son: **1.** Compuestos organohalogenados y sustancias que pueden dar origen a compuestos de esta clase en el medio acuático; **2.** compuestos organofosfóricos; **3.** compuestos organoestánicos; **4.** sustancias en las que esté demostrado su poder cancerígeno en el medio acuático o transmitido por medio de éste; **5.** mercurio y compuestos de mercurio; **6.** cadmio y compuestos de cadmio; **7.** aceites minerales persistentes e hidrocarburos de origen petrolífero persistentes; **8.** materias sintéticas persistentes que puedan flotar, permanecer en suspensión o hundirse y causar perjuicio a cualquier utilización de las aguas.

- a'. Mercurio: El mercurio es una sustancia extremadamente tóxica para los seres humanos, los ecosistemas y la naturaleza que puede ser mortal en dosis elevadas y dosis relativamente bajas bastan para dañar el sistema nervioso. Existe por ello una «Estrategia comunitaria sobre el mercurio³⁷» que, entre otros objetivos, persigue reducir las emisiones de esta sustancia al medio acuático de la Comunidad.

La intervención comunitaria en este sector se inicia de manera temprana a través de la Directiva 82/176/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1982, relativa a los valores límite y a los objetivos de calidad para los vertidos de mercurio del sector de la electrólisis de los cloruros alcalinos³⁸ y la Directiva 84/156/CEE, del Consejo de 8 de marzo de 1984, relativa a los valores límite y los objetivos de calidad para los vertidos de mercurio de los sectores distintos de la electrólisis de los cloruros alcalinos³⁹.

- b'. Cadmio. Directiva 83/153/CEE, del Consejo de 26 de septiembre de 1986, establece Valores límite y objetivos de calidad para los vertidos de cadmio⁴⁰.
- c'. Hexaclorociclohexano: Directiva 84/491/CEE, del Consejo de 8 de octubre de 1984, relativa a Valores límite y objetivos de calidad para los vertidos de hexaclorociclohexano⁴¹.
- d'. Sustancias peligrosas: Directiva 86/280/CEE, del Consejo de 12 de junio de 1986, relativa a los valores límite y los objetivos de calidad para los residuos de determinadas sustancias peligrosas⁴² comprendidas en la lista I del Anexo de la Directiva 76/464/CEE⁴³. Esta Directiva – que excluye de su ámbito de aplicación a las aguas subterráneas por contar éstas con una normativa específica – fija valores límite de emisión para los vertidos procedentes de establecimientos industriales que contengan sustancias peligrosas y determina objetivos de calidad en el medio acuático para estas sustancias. Corresponde a las propias industrias controlar en los colectores

³⁷ Comunicación de la Comisión, de 28 de enero de 2005, «Estrategia comunitaria sobre el mercurio» (COM (2005) 20 final, publicada en el DO C 52 de 2 de marzo de 2005).

³⁸ DO L 81 de 27.3.1982.

³⁹ DO L 74 de 17.3.1984.

⁴⁰ DO L 291 de 24.10.1983.

⁴¹ DO L 274 de 17.10.1984.

⁴² A tenor del art. 2 a) son sustancias peligrosas las sustancias elegidas entre las categorías y grupos de sustancias de la lista I del Anexo de la Directiva 76/464/CEE, que figuran en el Anexo II de la Directiva 82/280/CEE.

⁴³ DO L 181 de 4.7.1986.

de vertido de las aguas residuales o si existieran plantas depuradoras para el tratamiento de sus efluentes, a la salida de éstas, el cumplimiento de los valores límite de emisión y compete al Estado miembro, a través de las autoridades competentes, la vigilancia del medio acuático afectado por los vertidos de instalaciones industriales y el establecimiento de programas específicos para evitar o eliminar la contaminación procedente de fuentes importantes de dichas sustancias, en el cual deberán incluirse medidas y técnicas para garantizar la sustitución, retención y/o reciclaje de sustancias peligrosas.

Al objeto de reducir la contaminación de las aguas continentales superficiales y subterráneas y las aguas costeras europeas procedente de sustancia de la Lista II⁴⁴ del Anexo de la Directiva 76/464/CEE, corresponde a los Estados miembros el establecimiento de programas que incluirán objetivos de calidad para las aguas y el sometimiento a autorización administrativa previa de todo vertido que pueda contener una de las sustancias de la referida Lista II.

La Directiva Marco del Agua – cuyo estudio pormenorizado se efectuará en un apartado posterior de este trabajo – ha incluido importantes previsiones relativas a los vertidos de sustancias peligrosas en el medio acuático:

- «Deben establecerse en la legislación comunitaria, a modo de requisitos mínimos, normas comunes de calidad medioambiental y valores límite de emisión para determinados grupos o familias de contaminantes (...)» adoptando un enfoque combinado «a partir del control de la contaminación en la fuente mediante la fijación de valores límite de emisión y de normas de calidad medioambiental» (Considerandos 40 y 42 DMA). Según el Anexo IX, los “valores límite de emisión” y los “objetivos de

⁴⁴ Las sustancias de la Lista II del Anexo de la Directiva 76/464/CEE son:

A.) Metaloides y los metales siguientes y sus compuestos: 1. Zinc; 2. cobre; 3. Níquel; 4. Cromo; 5. Plomo; 6. Selenio; 7. Arsénico; 8. Antimonio; 9. Molibdeno; 10. Titanio; 11. Estaño; 12. Bario; 13. Berilio; 14. Boro; 15. Uranio; 16. Vanadio; 17. Cobalto; 18. Talio; 19. Teluro; 20. Plata;

B.) Biocidas y sus derivados que no figuren en la lista I;

C.) Sustancias que tengan efectos perjudiciales para el sabor y/o el olor de los productos de consumo humano obtenidos del medio acuático, así como los compuestos que puedan dar origen a sustancias de esta clase en las aguas;

D.) Compuestos organosilícicos tóxicos o persistentes y sustancias que puedan dar origen a compuestos de esta clase en las aguas, excluidos los biológicamente inofensivos o que dentro del agua se transforman rápidamente en sustancias inofensivas;

E.) Compuestos inorgánicos de fósforo y fósforo elemental;

F.) Aceites minerales no persistentes e hidrocarburos de origen petrolífero no persistentes;

G.) Cianuros, fluoruros;

H.) Sustancias que influyan desfavorablemente en el balance de oxígeno, en particular las siguientes: amoníaco, nitritos.

calidad” a efectos de la DMA son los derivados de la Directiva 76/464/CEE para vertidos de mercurio, cadmio, hexaclorociclohexano y sustancias peligrosas que ya hemos analizado, hasta que se produzca su derogación, la cual está prevista en el art. 22.2 DMA para el año 2013 (excepto el art. 6 que queda derogado desde la entrada en vigor de la DMA).

- «Es necesario interrumpir o reducir progresivamente la contaminación por vertido, emisión o pérdida de sustancias peligrosas prioritarias; el Parlamento Europeo, el Consejo deben, a propuesta de la Comisión, llegar a un acuerdo sobre las sustancias respecto a las cuales deban preverse medidas de carácter prioritario y sobre las medidas específicas que deban adoptarse contra la contaminación del agua por esa sustancias, teniendo en cuenta todas las fuentes significativas y determinando el nivel y la combinación rentables y proporcionados de los controles» (Considerando 43).
- «A la hora de determinar las sustancias peligrosas prioritarias se debe tener en cuenta el principio de cautela, en particular al determinar los efectos potencialmente negativos que se derivan del producto y al realizar la evaluación científica del riesgo» (Considerando 44).
- «Los Estados miembros deben adoptar medidas para erradicar la contaminación de las aguas superficiales por las sustancias prioritarias y para reducir progresivamente la contaminación por otras sustancias que, de no reducirse, impediría a los Estados miembros lograr los objetivos establecidos para las masas de agua superficial» (Considerando 45 y art. 4.1 a) DMA).

Estas consideraciones determinan que la protección del medio acuático de la Comunidad tenga por objeto – entre otros – una mayor protección y mejora mediante la adopción de medidas específicas de reducción progresiva de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias⁴⁵, y mediante la interrupción o supresión gradual de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias⁴⁶ que contribuya a lograr los

⁴⁵ Son *sustancias prioritarias*, a tenor de la DMA, aquellas «sustancias identificadas de acuerdo con el apartado 2 del artículo 16 y enumeradas en el anexo X. Entre estas sustancias se encuentran las *sustancias peligrosas prioritarias*, sustancias identificadas de acuerdo con los apartados 3 y 6 del artículo 16 para las que deban adoptarse medidas de conformidad con los apartados 1 y 8 del artículo 16» (art. 2.30 DMA)

⁴⁶ La DMA define las *sustancias peligrosas* como «las sustancias o grupos de sustancias que son tóxicas, persistentes y pueden causar bioacumulación, así como otras sustancias y grupos de sustancias que entrañan un nivel de riesgo análogo» (art. 2.29 DMA) y *sustancias peligrosas prioritarias* como aquellas que se identifiquen

objetivos de los acuerdos internacionales pertinentes, incluidos aquellos cuya finalidad es prevenir y erradicar la contaminación del medio ambiente marino, mediante la adopción de medidas, con el objetivo último de conseguir concentraciones en el medio marino de estas sustancias cercanas a los valores básicos de origen natural (art. 1 DMA).

La Directiva 76/464/CEE, y sus ulteriores modificaciones, ha sido derogada por la Directiva 2006/11/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la comunidad⁴⁷, cuyas previsiones serán aplicables a las aguas interiores superficiales, a las aguas de mar territoriales y a las aguas interiores del litoral y, por tanto, a las aguas costeras (art. 1) y de cuyo ámbito de aplicación se han excluido las aguas subterráneas⁴⁸.

La regulación normativa que contiene esta Directiva coincide, en lo sustancial, con su predecesora y sus objetivos continúan siendo suprimir la contaminación de las aguas a las que se refiere su Anexo I como consecuencia del vertido de sustancias peligrosas al medio acuático de la comunidad y reducir la contaminación producida por las sustancias contenidas en su Anexo II. Para ello, somete todo vertido a autorización administrativa previa de la autoridad competente del Estado miembro y atribuye a éste la obligación de adoptar medidas para reducir la contaminación y de elaborar un censo o inventario de los vertidos que puedan contener sustancias peligrosas.

Así mismo, la Directiva 2008/105/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas⁴⁹, ha derogado las Directivas 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 86/280/CEE del Consejo y modificado la Directiva 2000/60/CE y constituye actualmente la norma europea de referencia en lo que respecta a las normas de calidad ambiental (NCA) para las sustancias prioritarias y otros contaminantes, con objeto de conseguir un buen estado químico de las aguas superficiales entre las que, por supuesto, se incluyen las aguas costeras.

conforme a la metodología de la Directiva y respecto a las cuales deban adoptarse medidas concretas (art. 2.30 DMA).

⁴⁷ DO L 64 de 4.3.2006.

⁴⁸ La Directiva 2006/118/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro (DO L 372 de 27.12.2006) constituye el marco específico de protección de la calidad de las aguas subterráneas.

⁴⁹ DO L 348 de 24.12.2008.

En el ordenamiento jurídico español, la competencia para la aplicación de las normas relativas a los valores límite de emisión para determinadas sustancias contaminantes debe recaer, necesariamente, en la administración que tiene capacidad para autorizar el vertido de las aguas residuales al medio acuático, competencia que está diferenciada en nuestro ordenamiento jurídico en función de la titularidad del demanio sobre el que tengan lugar los vertidos: la competencia para autorizar vertidos⁵⁰ a las aguas continentales y al dominio público hidráulico corresponde al Organismo de cuenca o Administración Hidráulica (y así se regula en el art. 101.1 TRLA y en los arts. 245 y siguientes del RDPH); la competencia para autorizar vertidos a las redes de alcantarillado o colectores generales, corresponde al Ayuntamiento o al ente supramunicipal titular de las redes (art. 101.1 TRLA) y la competencia para autorizar vertidos al mar –y, por tanto, a las aguas costeras – compete a la administración autonómica (art. 114 LC y art. 150 del Reglamento para la ejecución de la Ley de Costas, aprobado por RD 1471/1989, de 1 de diciembre).

La Directiva 76/464 y las Directivas dictadas en relación con las sustancias de su Anexo I, fueron incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico para los supuestos de vertidos de aguas residuales a las aguas continentales y al dominio público hidráulico en virtud de la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 23 de noviembre de 1987, que establece Normas sobre emisión, objetivos de calidad y métodos de medición de referencia relativos a determinadas sustancias nocivas o peligrosas contenidas en los vertidos y se dicta en desarrollo del art. 254 del RDPH.

Para el supuesto de los vertidos de aguas residuales al mar, la trasposición de la Directiva se produjo a través del Real Decreto 258/1989, de 10 de marzo, por el que se establece la Normativa general sobre vertidos de sustancias peligrosas desde tierra así como por medio de la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 31 de octubre de 1989, por la que se establecen normas de emisión, objetivos de calidad, métodos de medición de referencia y procedimientos de control relativos a determinadas sustancias peligrosas contenidas en los vertidos desde tierra al mar.

Desde el punto de vista que hemos adoptado en este trabajo, es decir, el examinar cómo puede garantizar el Organismo de cuenca o Administración Hidráulica los objetivos de calidad

⁵⁰ El art. 100 del TRLA señala que, a los efectos de esta Ley, se consideran vertidos «(...) los que se realicen directa o indirectamente a las aguas continentales, así como en el resto del dominio público hidráulico, cualquiera que sea el procedimiento o técnica utilizada».

fijados para las aguas costeras, evidentemente encontramos un escollo en lo referente a los vertidos a aguas costeras que contengan sustancias contaminantes objeto de una especial vigilancia, pues si la competencia para su autorización corresponde a la administración autonómica y la competencia de cumplimiento de los objetivos ambientales en el medio recae en la administración hidráulica, debe habilitarse un punto de encuentro entre ambas que permita el ejercicio legítimo de sus respectivas competencias.

La Ley 60/2011, de 21 de enero, que establece Normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas, deriva de los arts. 4 y 16 de la DMA, que impone a los Estados Miembros la obligación de adoptar medidas orientadas a reducir progresivamente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de las sustancias prioritarias e interrumpir o suprimir gradualmente las emisiones, los vertidos y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias y tiene por objeto incorporar al ordenamiento jurídico la Directiva 2008/105/CE así como el apartado 1.2.6 de la DMA donde queda definido el procedimiento para el establecimiento de NCA de contaminantes en aguas, sedimento o biota.

El Real Decreto, dice, homologa los planteamientos relativos al vertido de sustancias prioritarias a los requerimientos derivados de la DMA y, por ello, homogeniza las normas vigentes tanto para el vertido a aguas continentales y subterráneas, como el vertido al mar; si bien su objeto de protección se centra en las aguas superficiales⁵¹ (art. 2) y sus objetivos se circunscriben a alcanzar un buen estado químico y un buen estado ecológico de las mismas (art. 1).

Esta homologación a los planteamientos de la DMA se traduce en que la norma utiliza de manera sistemática la expresión “órganos competentes” – para el establecimiento de NCA, para el seguimiento de las concentraciones en sedimento y biota, para llevar a cabo un inventario – pero luego hace gravitar todo el sistema sobre la administración hidráulica a través de los mecanismos que prevé la DMA para su propia aplicación, como son el programa de seguimiento de las masas de agua y el plan hidrológico⁵². A este respecto, debemos poner

⁵¹ Las aguas superficiales se definen en el art. 4.4 del RD 60/2011, en absoluta coherencia con las Directivas que traspone, como «las aguas continentales, excepto las aguas subterráneas; las aguas de transición y las aguas costeras y, en lo que se refiere al estado químico, también las aguas territoriales».

⁵² Por ejemplo, se atribuye al plan hidrológico el establecimiento de NCA en los supuestos de sustancias contaminantes incluidas en el Anexo III, para lo cual deberá seguirse el procedimiento definido en el Anexo IV o sustancias distintas a las relacionadas en el art. 7.2 del RD 60/2011 en relación con sedimento y biota. También se atribuye al plan hidrológico la incorporación de un inventario (el más actualizado de que se disponga) en el que se incluyan mapas de emisiones, vertidos y pérdidas de sustancias prioritarias y de otros contaminantes, el

de manifiesto las importantes competencias que se atribuyen a la Administración General del Estado – al Ministerio de Fomento para su ejercicio a través de la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima – en materia de protección del medio marino por parte del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, entre las que destacan la elaboración del Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la vida humana en la mar y de la lucha contra la contaminación del medio marino (art. 264.2).

En las Disposiciones Derogatorias primera y segunda del RD 60/2011 se prevé una derogación escalonada de las diferentes normas vigentes en la materia, que se acompaña al período transitorio de coexistencia entre las Directivas 76/464 y 2008/105/CE hasta el año 2013, de modo que la derogación formal de las órdenes de 12 de noviembre de 1987 y de 31 de octubre de 1989 se producirá el 22 de diciembre de 2012. De estas normas deriva una clara distinción entre las competencias que se atribuyen a la administración hidráulica para el vertido a aguas superficiales continentales y a la administración autonómica para el vertido a aguas costeras, de modo que consideramos que resulta defendible que este esquema competencial no se vea alterado con la derogación de las normas, de modo que cuando el RD 60/2011 se refiere a “autoridades competentes” (nótese que se utiliza el plural), lo hace respetando las atribuciones que se derivan de la normativa anterior.

Finalmente, hemos de señalar que otro punto de encuentro en esta materia se localiza en el art. 245 del RDPH cuyo apartado cuarto señala lo siguiente: «Los vertidos indirectos⁵³ a aguas superficiales con especial incidencia para la calidad del medio receptor, según los criterios señalados en el apartado anterior, han de ser informados favorablemente por el Organismo de cuenca previamente al otorgamiento de la preceptiva autorización». Así pues, aquellos vertidos al mar que contengan sustancias prioritarias o preferentes, deberán ser objeto de informe favorable (y, por tanto, informe vinculante) por parte del organismo de cuenca a quien, como hemos venido señalando, se le atribuye el objetivo de garantizar un buen estado químico y ecológico de las aguas costeras.

cual vendrá referido a la demarcación hidrográfica e incluirá, si procede, sus concentraciones en sedimentos y biota.

Además, el RD 60/2011 prevé que el seguimiento de los análisis de tendencia a largo plazo de las concentraciones de las sustancias prioritarias propensas a la acumulación en los sedimentos y la biota deberá efectuarse por la administración hidráulica en el marco de los programas de seguimiento de las masas de agua

⁵³ Se consideran vertidos indirectos tanto los realizados en aguas superficiales a través de azarbes, redes de colectores de recogida de aguas residuales o de aguas pluviales o cualquier otro medio de desagüe, o a cualquier otro elemento del dominio público hidráulico, así como los realizados en agua subterráneas mediante filtración o través del suelo o del subsuelo (art. 245.1 RDPH).

B. AGUAS RESIDUALES URBANAS

La Unión Europea adoptó el 21 de mayo de 1991 la Directiva 91/271/CEE, relativa al tratamiento de aguas residuales urbanas⁵⁴, cuyo objeto consiste en proteger el medio ambiente de los efectos negativos de los vertidos de aguas residuales urbanas, entendidas como «las aguas residuales domésticas o la mezcla de las mismas con aguas residuales industriales y/o aguas de correntía pluvial» (art 2.1 Directiva). La Directiva 91/271/CE fue objeto de trasposición al ordenamiento jurídico a través del Real Decreto Ley 11/1995, de 28 de diciembre, por el que se establecen normas aplicables al tratamiento de aguas residuales urbanas y su Reglamento de desarrollo, aprobado mediante Real Decreto 509/1996, de 15 de marzo.

La Directiva 91/271 y su normativa de desarrollo establecen previsiones aplicables al saneamiento y depuración en los Estados miembros que se concretan, de manera muy simplificada, en la obligación de dotar de sistema colector y estación de tratamiento de aguas residuales a todas las aglomeraciones urbanas⁵⁵ con una población superior a 2.000 habitantes – equivalentes⁵⁶. A tenor de esta Directiva, todas las aguas residuales urbanas deberán ser objeto de tratamiento antes de su vertido a aguas superficiales (costeras o continentales) o subterráneas; tratamiento que, además, deberá alcanzar un rendimiento que satisfaga los umbrales de reducción de parámetros físico químicos y biológicos previstos en el Anexo de la Directiva, pues la conformidad con la norma exige que la depuración consiga importantes reducciones de contaminantes en las aguas en las que se vierten. Como afirma LOPERENA ROTA, Demetrio (1991), se trata de garantizar una composición de las aguas residuales que pueda permitir la supervivencia o recuperación de los ecosistemas fluviales o costeros que se vean afectados por los vertidos de aguas residuales urbanas.

⁵⁴ DO L 135 de 30.05.1991; modificada por la Directiva 98/15/CE de la Comisión de 27 de febrero de 1998 por la que se modifica la Directiva 91/271/CEE del Consejo en relación con determinados requisitos establecidos en su anexo I.

⁵⁵ La *aglomeración urbana* es una «Zona geográfica formada por uno o varios municipios, o por parte de uno o varios de ellos, que por su población o actividad económica constituya un foco de generación de aguas residuales que justifique su recogida y conducción a una instalación de tratamiento o a un punto de vertido final», tal y como se define en la letra d.) del art. 2 del RD-Ley 11/1995. Como puede observarse, el de aglomeración es un concepto que supera el enfoque clásico del servicio público municipal de saneamiento para asumir que este servicio, normalmente, deberá asumir un enfoque supramunicipal debido a los grandes costes de la depuración y a la necesidad de aprovechar las economías de escala.

⁵⁶ Un habitante equivalente (o h-e) es «la carga orgánica biodegradable con una demanda bioquímica de oxígeno de cinco días (DBO 5), de 60 gramos de oxígeno por día» [apartado f.) del art. 1 RD-Ley 11/1995].

C. NITRATOS DE ORIGEN AGRARIO

A los efectos de proteger la calidad del agua y evitar que los nitratos de origen agrario contaminasen las aguas superficiales y subterráneas, y habiendo tomado consciencia de que estos eran la principal fuente de contaminación de origen difuso del medio acuático de la Comunidad, la Unión Europea adoptó la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (más conocida como «Directiva sobre nitratos»)⁵⁷, la cual fue incorporada al derecho español mediante el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, que Establece medidas para la protección contra la contaminación del agua producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias.

La Directiva sobre nitratos y el RD 261/1996 tienen por objeto proteger la calidad del agua evitando que los nitratos de origen agrario contaminen las aguas subterráneas y superficiales, y promoviendo la aplicación de buenas prácticas agrarias. La aplicación de esta normativa se traduce en la obligación de:

- Identificar las masas de aguas superficiales y subterráneas afectadas por la contaminación o vulnerables a la contaminación, basándose en un procedimiento y en los criterios indicados en la directiva, lo cual deberá efectuarse por el Ministerio competente en materia de medio ambiente en el caso de aguas continentales de cuencas hidrográficas que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, en el resto de los casos.
- Designar las zonas vulnerables, lo cual compete a las Comunidades Autónomas, entendidas como aquellas superficies territoriales cuya escorrentía o filtración afecte o pueda afectar a la contaminación por nitratos a las aguas superficiales o subterráneas.

⁵⁷ DO L 375 de 31.12.1991; modificada por los Reglamentos (CE) n° 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de septiembre de 2003 sobre la adaptación a la Decisión 1999/468/CE del Consejo de las disposiciones relativas a los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado CE y por el Reglamento (CE) 1137/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control — Adaptación al procedimiento de reglamentación con control — Primera parte.

- Establecer códigos de buenas prácticas agrarias, que los agricultores deben poner en práctica de manera voluntaria, y que deben incluir las medidas definidas en el anexo II de la directiva;
- Elaborar programas de acción, que los agricultores que operan en zonas vulnerables están obligados a poner en práctica. Estos programas incluyen obligatoriamente las medidas especificadas en los códigos de buenas prácticas agrarias, así como las medidas adicionales que figuran en el anexo III de la directiva, destinadas a limitar la aplicación de abonos minerales y orgánicos que contienen nitrógeno, así como la aplicación de abonos animales.

Los programas de actuación deberán ser elaborados por los órganos competentes de la comunidad autónoma, quienes deberán aportar su contenido en el procedimiento de elaboración de los planes hidrológicos de cuenca (arts. 95 y 100 del Real Decreto 927/1988).

- Llevar a cabo programas de seguimiento y muestreo de las aguas contenidas en las zonas designadas como vulnerables, el cual deberá efectuarse de manera conjunta por el órgano competente de la comunidad autónoma y el organismo de cuenca.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Decreto 49/2000, de 10 de abril, por el que se determinan las masas de agua afectadas por la contaminación de nitratos de origen agrario y se designan las zonas vulnerables por dicha contaminación (B.O.C. núm. 48, de 19.04.2000), ha procedido a declarar las masas de agua afectadas por la referida contaminación y a encargar a determinados órganos del propio Gobierno de Canarias la elaboración y establecimiento de los programas de actuación y los programas de muestreo y seguimiento que sean necesarios.

El programa de actuación fue aprobado mediante Orden de 27 de octubre de 2000, por la que se establece el Programa de Actuación a que se refiere el art. 6 del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, con el objeto de prevenir y reducir la contaminación causada por los nitratos de origen agrario (B.O.C. núm. 149, de 13.11.2000) y el programa de seguimiento aún no ha sido definido.

6. CONTROL Y VIGILANCIA

La protección del medio acuático europeo, tanto de la calidad del agua como de sus ecosistemas, cuenta con una protección que podríamos denominar “transversal” por cuanto que existen normas que establecen técnicas concretas con el objeto de proteger el medio ambiente en su conjunto y, por tanto, el agua.

Sin pretender llevar a cabo un análisis exhaustivo de esta normativa transversal, baste citar en este trabajo las dos técnicas que hemos considerado de mayor relevancia:

- La Evaluación de Impacto Ambiental: la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente⁵⁸ y el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero – la norma vigente en la materia, que sustituyó al Real Decreto 1032/1986, de 28 de junio, de trasposición de la citada Directiva – exigen el sometimiento a la técnica de evaluación de impacto ambiental de un conjunto de proyectos que por su magnitud, incidencia o ubicación se considera necesario evaluar entre los que destacan las estaciones depuradoras, las desaladoras de agua de mar o los trasvases hídricos.
- La Autorización Ambiental Integrada: la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (que incorpora la Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación⁵⁹) somete a Autorización Ambiental Integrada – una nueva autorización a otorgar por la Comunidad Autónoma – aquellas actividades industrial con mayor potencial de contaminación. Con esta autorización se pretende alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud humana a través de la evitación o minimización de las emisiones contaminantes a la atmósfera, agua y subsuelo, así como de los residuos procedentes de las actividades industriales.

⁵⁸ DO L 175 de 5.7.1985.

⁵⁹ Esta Directiva (publicada en el DO L 257 de 10.10.1996) ha sido sustituida por la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación que, a su vez, ha sido derogada por la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación).

7. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO

«El objeto último de la Directiva (Marco del Agua) es lograr la eliminación de todas las sustancias peligrosas prioritarias y contribuir a conseguir concentraciones en el medio marino cercanas a los valores básicos para las sustancias de origen natural», tal y como declara su considerando 27. Por ello, la eliminación del vertido de sustancias peligrosas prioritarias se convierte en un objetivo primordial para la Directiva (art. 1.c) y también para la legislación española al incorporar este objetivo al art. 92 letra c) del Texto Refundido de la Ley de Aguas, para cuyo logro los Estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para su supresión gradual (art. 1.1 a y art. 16 DMA y Anexo X DMA).

Aunque la Directiva no lo especifique expresamente, de su considerando 21 es posible deducir que las medidas destinadas a suprimir los vertidos de determinadas sustancias al medio marino de la Comunidad es fruto de los acuerdos internacionales de los que la Comunidad y los Estados miembros son parte y que contienen importantes obligaciones en materia de protección de las aguas marinas como los suscritos para la Protección del Medio Marino de la zona del Mar Báltico, del Nordeste Atlántico o para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, los cuales tienen objeto de la protección en su conjunto de una determinada zona oceánica a través de la cooperación de los estados ribereños o interesados en la zona de que se trate. Así lo corrobora FANLO LORAS, Antonio (2003) según el cual con la protección del medio marino y de los ecosistemas acuáticos se trataría de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por la Comunidad Europea y los Estados miembros en diversos convenios internacionales sobre protección de las aguas marinas.

A. LA PROTECCIÓN DEL MAR EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

En el derecho internacional, tal como se refleja en las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM), de Montego Bay (Jamaica) de 10 de diciembre de 1982, se estipulan los derechos y las obligaciones de los Estados y se sientan las bases internacionales a partir de las cuales deberá procurarse la protección y el desarrollo sostenible del medio marino y costero y de sus recursos. De conformidad con el derecho internacional en general, aunque los Estados tienen el derecho soberano a explotar sus recursos naturales – y entre ellos, el mar, el lecho y el subsuelo marino – de acuerdo con sus

propias políticas, el ejercicio de ese derecho habrá de efectuarse en consonancia con el deber de proteger y preservar el medio marino de todas las fuentes de contaminación.

Las principales fuentes de contaminación del medio marino, que amenazan la salud, la productividad y la biodiversidad biológicas de éste, proceden de fuentes situadas en tierra⁶⁰, si bien existen algunos supuestos en los que la contaminación provocada por buques como consecuencia del vertido de hidrocarburos llega a resultar significativa (por ejemplo, en los casos del *Aegean Sea* o el *Prestige*).

En relación con la contaminación provocada por hidrocarburos, destacan el Convenio sobre intervención en alta mar en casos de accidentes que causen o puedan causar una contaminación por hidrocarburos, hecho en Bruselas el 29 de noviembre de 1969; el Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, hecho en Londres, México, Moscú y Washington el 29 de diciembre de 1972; la Convención de Londres para la prevención de la contaminación por buques, de 2 de noviembre de 1973, llamada convención MARPOL o, finalmente, el Convenio de Londres de 30 de noviembre de 1990 sobre la preparación, lucha y cooperación en materia de hidrocarburos.

La regulación internacional de la contaminación marina procedente de fuentes terrestres no cuenta en la actualidad con ningún Convenio global en la materia, más allá de la existencia de algunas recomendaciones a nivel mundial procedentes, sobre todo, de las Naciones Unidas. En este sentido, en el año 1982 el PNUMA (*Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente*) comenzó a asesorar a los gobiernos acerca del impacto en el medio marino de las actividades realizadas en tierra. Esta iniciativa llevó a la preparación en 1985 de las Directrices de Montreal para la protección del medio marino contra la contaminación procedente de fuentes terrestres.

Posteriormente, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, alentó la iniciativa de proteger el medio marino frente a actividades realizadas en tierra dentro del marco del desarrollo sostenible, aplicando los criterios de prevención, precaución y previsión para evitar la degradación del medio marino, y

⁶⁰ En el website de la UNEP (*United Nation Environmental Programme*) dedicado al *Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities (GPA)* puede consultarse el texto íntegro del documento «Programa de Acción Mundial para la protección del medio marino frente a actividades realizadas en tierra», aprobado el 3.10.1995.

reducir el riesgo de efectos perjudiciales, a largo plazo o irreversibles. Fruto de estas directrices fue elaborado el Programa de Acción Mundial (Washington, 1995), con el objeto de prevenir la degradación del medio marino derivada de actividades realizadas en tierra, facilitando el cumplimiento de la obligación que tienen los estados de preservarlo y protegerlo.

Existen, sin embargo, convenios regionales que abordan la cuestión de la contaminación del medio marino procedente de fuentes terrestres, entre los que destacan especialmente los referidos en la propia Directiva Marco del Agua: el Convenio sobre la Protección del Medio Marino de la zona del Mar Báltico, firmado en Helsinki el 9-04.1992 y aprobado por la Decisión 94/157/CE del Consejo; el Convenio sobre la Protección del Medio Marino del Nordeste Atlántico, firmado el París el 22.09.1992 y aprobado por la Decisión 98/249/CE del Consejo; el Convenio para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación, firmado en Barcelona el 16.02.1976 y aprobado por la Decisión 77/585/CEE del Consejo, y su Protocolo para la Protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre, firmado en Atenas el 17.05.1980 y aprobado por la Decisión 83/101/CE del Consejo.

Siguiendo a PARIENTE DE PRADA, Iñaki (2011 – 2012), las obligaciones generales de los Estados en virtud de estos Convenios son las siguientes:

- Proteger y preservar el medio ambiente marino.
- Adoptar, conjunta e individualmente, todas las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación en el medio marino.
- No traspasar, directa o indirectamente, el perjuicio causado por la contaminación de una zona a otra y no reemplazar un tipo de contaminación por otra.
- Cooperar en caso de situación crítica causada por la contaminación.
- Vigilar permanentemente los riesgos de contaminación y los efectos de la contaminación.
- Evaluar los efectos potenciales de las actividades previstas que puedan conllevar una contaminación importante y vigilar los efectos de todas las actividades autorizadas.

B. LA DIRECTIVA MARCO SOBRE LA ESTRATEGIA MARINA

La adecuada protección de las áreas marinas, afirma BORRÀS PENTINANT, Susana (2011), ha sido siempre la “*assignatura pendent*” no sólo de España, sino también de la Unión Europea, debido a que la gestión y protección de los ecosistemas marinos ha estado vinculado históricamente a su compatibilización con la explotación de los recursos pesqueros careciendo de una protección amparada en la dimensión medioambiental.

Por este motivo, la Comisión Europea propuso en el Sexto Programa de Acción comunitario en materia de medio ambiente el desarrollo de una Estrategia temática sobre el medio ambiente marino, con el claro objetivo de fomentar y lograr la utilización sostenible y la conservación de los ecosistemas marinos, la cual ha cristalizado con la aprobación de la Directiva 2008/56/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino («Directiva marco sobre la estrategia marina» o DMEM)⁶¹, que constituye la “columna ambiental del desarrollo sostenible de los mares europeos”, de nuevo en palabras de BORRÀS PENTINANT.

Como hemos señalado anteriormente en este trabajo, la introducción de la variable *ecológica* en la protección de las aguas es una de las grandes novedades de la Directiva Marco del Agua que extiende su protección tanto a la calidad de las aguas comunitarias como a sus ecosistemas asociados. La Directiva marco sobre la estrategia marina da un paso más en esa protección ecológica y reconoce que resulta imprescindible desarrollar, en el marco de la Unión Europea, una estrategia temática sobre la protección y conservación del medio marino con el objetivo de promover la utilización sostenible de los mares y proteger los ecosistemas marinos, para lo cual se deberán crear zonas marinas protegidas y cubrir todas las actividades humanas que puedan causar impacto en el medio marino.

La Directiva marco sobre la estrategia marina extiende la obligación de proteger la biodiversidad y la diversidad ecológica – obligación ya predicada para las aguas costeras en la DMA en el concepto de *buen estado ecológico de las masas de agua superficial* – a toda la superficie marina de la Unión Europea (Mar Mediterráneo, Mar Báltico, Mar Negro, Noroeste del Océano Atlántico y las aguas alrededor de la Azores, Madeira y las Islas Canarias), así como al lecho y al subsuelo de los océanos (CARO - PATÓN CARMONA, Isabel, 2009).

⁶¹ DOUE L 164 de 25.6.2008.

Esta Directiva, además, establece un marco en el cual los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para lograr o mantener un buen estado medioambiental del medio marino⁶² a más tardar en el año 2020, lo que se logrará mediante el establecimiento de regiones y subregiones marinas, que gestionarán los Estados miembros de forma integrada basándose en criterios ecológico conforme a las Estrategias Marinas que se aprueben y cuyo objetivo será doble (art. 1.2 DMEM):

- Proteger y preservar el medio marino, evitar su deterioro y, en la medida de lo posible, recuperar los sistemas marinos;
- Prevenir y reducir los vertidos al medio marino para velar por que no se produzcan impactos o riesgos graves para la biodiversidad marina, los ecosistemas marinos, la salud humana o los usos legítimos del mar.

Las Estrategias marinas, continúa el art. 1 en su apartado tercero, aplicarán un enfoque ecosistémico respecto a la gestión de las actividades humanas, garantizando que la presión conjunta de dichas actividades se mantenga en niveles compatibles con la consecución de un buen estado medioambiental y que no se comprometa la capacidad de los ecosistemas marinos de responder a los cambios introducidos por el hombre, permitiéndose el

⁶² El buen estado medioambiental del medio marino se define en el art. 3 de la Directiva marco sobre la estrategia marina del modo siguiente:

«Buen estado medioambiental: el estado medioambiental de las aguas marinas en el que estas dan lugar a océanos y mares ecológicamente diversos y dinámicos, limpios, sanos y productivos en el contexto de sus condiciones intrínsecas, y en el que la utilización del medio marino se encuentra en un nivel sostenible, quedando así protegido su potencial de usos y actividades por parte de las generaciones actuales y futuras, es decir:

- a) que la estructura, las funciones y los procesos de los ecosistemas que componen el medio marino, junto con los factores fisiográficos, geográficos, geológicos y climáticos, permiten el pleno funcionamiento de esos ecosistemas y mantienen su capacidad de recuperación frente a los cambios medioambientales inducidos por el hombre. Las especies y los hábitats marinos están protegidos, se previene la pérdida de la biodiversidad inducida por el hombre y los diversos componentes biológicos funcionan de manera equilibrada;
- b) que las propiedades hidromorfológicas, físicas y químicas de los ecosistemas, incluidas las que resultan de la actividad humana en la zona de que se trate, mantienen los ecosistemas conforme a lo indicado anteriormente. Los vertidos antropogénicos de sustancias y de energía, incluidos los ruidos, en el medio marino no generan efectos de contaminación.

El buen estado medioambiental se determinará a escala de la región o subregión marina a las que se refiere el artículo 4, tomando como base los descriptores cualitativos indicados en el anexo I. Se aplicará una gestión adaptativa, con arreglo al enfoque ecosistémico, con el objetivo de lograr un buen estado medioambiental.»

La Comisión Europea, por su parte, en desarrollo de la DMEM y para facilitar la coherencia en las tareas de definición del buen estado ambiental por parte de los Estados Miembros, ha aprobado la Decisión de 1 de septiembre de 2010, sobre los criterios y las normas metodológicas aplicables al buen estado medioambiental de las aguas marinas (DOUE L 232 de 2.09.2010)

aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios marinos por las actuales y las futuras generaciones.

El concepto de *medio marino* figura en el art. 3.1 de la DMEM y, como éste indica, las aguas costeras, su lecho y subsuelo, forman parte de su ámbito de aplicación. En este sentido, la Directiva considera medio marino a las aguas sometidas a la jurisdicción o soberanía de los Estados miembros, entre las cuales se incluyen las aguas costeras con arreglo a la definición de la DMA, «en la medida en que diversos aspectos del estado medioambiental del medio marino no han sido todavía abordados directamente en dicha Directiva ni en otra legislación comunitaria».

La estrategia de implantación definida por la Directiva sobre la estrategia marina es prácticamente análoga a la diseñada por la Directiva Marco del Agua, ya que establece una serie de hitos temporales y graduales que deberán ser cumplimentados por los Estados miembros con la finalidad de alcanzar un buen estado medioambiental del medio marino a más tardar en el año 2020, los cuales son:

1. Desarrollo de una evaluación inicial del estado ambiental actual y del impacto de las actividades humanas en el medio marino (antes del 15 de julio de 2012): esta fase permitirá a los Estados miembros conocer cuál es el estado en que se encuentran sus aguas marinas, cuáles son los principales problemas ambientales a los que se enfrentan así como definir y consensuar cuál debería ser el buen estado ambiental para cada una de las regiones marinas de la Unión Europea. Para el cumplimiento de esta primera fase, serán necesarias las siguientes acciones:
 - La evaluación del estado ecológico de las aguas;
 - La definición del buen estado medioambiental de las aguas marinas;
 - Establecimiento de una serie de objetivos medioambientales e indicadores asociados.
2. Elaboración y aplicación de un programa de seguimiento (antes del 15 de julio de 2014).

3. Elaboración de un programa de medidas destinado a alcanzar o mantener el buen estado medioambiental (antes de 2015).
4. Inicio del programa de medidas (antes de 2016).

Las aguas costeras constituyen el punto de encuentro entre la Directiva Marco del Agua y la Directiva marco sobre la estrategia marina, motivo por el cual en esta última se articulan algunos medios de coordinación con la DMA. Así, por ejemplo, los arts. 8.2 y 13.2 de la DMEM prevén que los estudios y programas que se elaboren en su aplicación tengan en cuenta los ya realizados para la Directiva Marco del Agua y el art. 6 DMEM señala que, cuando proceda, para la cooperación estatal se podrán utilizar las estructuras de la DMA.

La Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino, supone la incorporación al derecho español de la Directiva marco sobre la estrategia marina y pretende convertirse en el marco general para la planificación del medio marino, con el objetivo de lograr su buen estado ambiental. A pesar de que la Directiva marco sobre la estrategia marina declara explícitamente su aplicación a las aguas costeras, la Ley 41/2010 predica en su Exposición de Motivos que «en el caso de las aguas costeras, dado que la aplicación de la Directiva marco del agua en España ya contempla la garantía de la consecución del buen estado, la Ley de Protección del Medio Marino sólo se aplicará en los aspectos de la protección o la planificación del medio marino que no se hayan contemplado en los planes hidrológicos de cuenca, por ejemplo en lo relativo a la protección de especies amenazadas marinas, el control de los vertidos desde buques o aeronaves, o la declaración de áreas marinas protegidas».

Esta afirmación se ratifica en el art. 2.3 de la Ley, según la cual «(...) el Título II no será de aplicación a las aguas costeras definidas en el artículo 16 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, en relación con aquellos aspectos del estado ambiental del medio marino que ya estén regulados en el citado Texto Refundido o en sus desarrollos reglamentarios, debiéndose cumplir, en todo caso, los objetivos ambientales establecidos en virtud de la presente ley y en las estrategias marinas que se aprueben en aplicación de la misma». Parece que esta postura pretende evitar duplicidades entre la planificación y el programa de medidas de las demarcaciones hidrográficas y la planificación y el programa de medidas de las demarcaciones marinas, pero no podrá conseguir el objetivo de alcanzar el buen estado del medio marino en el año 2020 si no se

establecen adecuadas normas que permitan garantizar la coordinación entre las autoridades competentes de la demarcación y el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino (hoy, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente).

La cooperación orgánica entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas para la elaboración de las estrategias marinas se define en el art. 22 de la Ley 41/2010, el cual prevé dos mecanismos para la comunicación interadministrativa: la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, como foro de encuentro entre ambas Administraciones y el Comité de Seguimiento de la Estrategia Marina, un órgano ad hoc cuya composición y funciones se remiten a un reglamento posterior. Consideramos imprescindible que en la regulación de la composición y funcionamiento de este Comité se garantice la presencia de los Organismos de cuenca o Administraciones hidráulicas de las cuencas intracomunitarias y se establezcan fórmulas que permitan el intercambio eficaz de información entre ambas estrategias y la coordinación tanto en la ejecución como en la adopción de medidas para alcanzar el buen estado del medio marino.

Finalmente, debe señalarse que el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente ha sometido a participación pública durante el período entre el 1 de junio y el 15 de julio de 2012 – y, por tanto, dentro del plazo previsto en la Directiva –la evaluación del estado ecológico de las aguas y la definición del buen estado medioambiental de las aguas marinas para las cinco demarcaciones marinas en las que se divide el territorio por la Ley 41/2010, anunciándose en su página web el establecimiento de los objetivos medioambientales e indicadores en fechas próximas⁶³.

⁶³ Esta información se encuentra actualizada a fecha 23.10.2012 a través de la página web del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente [<http://www.magrama.gob.es/es/costas/temas/estrategias-marinas/default.aspx>].

8. LA GESTIÓN INTEGRADA DE LAS ZONAS COSTERAS COMO ELEMENTO TRANSVERSAL DE PROTECCIÓN DE LAS AGUAS COSTERAS

En la Comunicación de la Comisión COM (2000) 547 final, se efectúa un análisis profundo de los problemas relacionados con la gestión de las zonas costeras, entre los que se citan los siguientes:

- Erosión costera extendida, a menudo exacerbada por una infraestructura humana inadecuada (incluida la infraestructura destinada a la “defensa costera”) y un desarrollo demasiado próximo al litoral.
- Destrucción del hábitat, como consecuencia de una construcción y ordenación territorial poco planificadas o de la explotación del mar.
- Pérdida de biodiversidad, incluido el declive de las poblaciones de peces en la costa y en alta mar, debido al deterioro de las zonas costeras de desove.
- Contaminación del suelo y de los recursos hídricos, en la medida en que la contaminación de las fuentes marinas o interiores, incluidos los vertederos, se desplazan hacia el litoral.
- Problemas en cuanto a la calidad y cantidad de agua, dado que la demanda supera el suministro o la capacidad de tratamiento de las aguas residuales.

Posteriormente, y dada la importancia de las zonas costeras para Europa, la Unión ha elaborado la Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 30 de mayo de 2002, relativa a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa⁶⁴, a través de la cual la UE recomienda a los Estados miembros que adopten un enfoque estratégico en la gestión de estas zonas que se base, entre otros principios, en la protección del medio ambiente costero, formulado en términos de ecosistemas y capaz de preservar la integridad y funcionamiento de los mismos, así como la gestión sostenible de los recursos naturales de los componentes tanto marinos como terrestres de las zonas costeras; el reconocimiento de la amenaza que constituyen los cambios climáticos o la aplicación de

⁶⁴ DO L 148 de 6.6.2002.

medidas de protección del litoral, como la protección de las aglomeraciones costeras y de su patrimonio cultural.

El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente es el encargado de desarrollar la estrategia sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras (GIZS)⁶⁵ en España, para lo cual deberá encontrar apoyo en los documentos emanados de la UE citados anteriormente. Como puede observarse de estos documentos, la protección de la costa tendrá efectos directos en la protección de las aguas costeras pues ambos espacios son contiguos e interaccionan mutuamente. Así mismo, Isabel CARO – PATÓN CARMONA (2009), hace notar que la planificación hidrológica y los programas de medida de la demarcación – cuyo estudio se lleva a cabo con posterioridad en este trabajo –, a su vez, resultan instrumentos útiles para resolver los principales problemas que se han identificado en relación con las zonas costeras: la erosión costera extendida, la destrucción de hábitats, pérdida de biodiversidad o contaminación.

En definitiva, una mejora en la utilización de la costa afectará positivamente a la dinámica litoral y a los ecosistemas que se desarrollan tanto en las albuferas, marismas o humedales costeros como en las propias aguas costeras e influirá positivamente en mejorar la biodiversidad de estas zonas, contribuyendo a alcanzar el buen estado ecológico de las masas de agua costeras. A su vez, la adopción de medidas para las mismas en los trabajos relativos a la planificación y gestión hidrológicas, contribuirá de forma decisiva a mejorar la calidad del entorno costero, por lo que entre ambos instrumentos se espera que se generen sinergias positivas significativas en el futuro.

⁶⁵ Esta estrategia puede consultarse en el website del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en [<http://www.magrama.gob.es/es/costas/temas/proteccion-del-medio-marino/la-union-europea-y-la-proteccion-del-medio-marino-y-costero/gizc.aspx>].

IV. LAS AGUAS COSTERAS COMO OBJETO DE LOS PLANES HIDROLÓGICOS DE CUENCA

La DMA predica un enfoque combinado en la protección del medio acuático y el desarrollo de una política comunitaria integrada de aguas, y por ello considera a las aguas costeras como una parte integrante de la demarcación hidrográfica que, al igual que el resto de las aguas que la componen, debe ser objeto de protección química y ecológica. En efecto, la gran aportación de la DMA al ámbito de la política de aguas es la incorporación de la dimensión ecológica en la protección del medio acuático de la comunidad, lo que se traduce en la necesidad de abordar tanto la protección de la calidad del recurso, como la protección de los ecosistemas asociados al agua. Por su parte, la Directiva marco sobre la estrategia marina aborda con carácter específico la protección ecológica del medio marino, así como de las aguas costeras, como hemos tenido ocasión de analizar con anterioridad.

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

En los apartados anteriores de este trabajo hemos llevado a cabo un análisis pormenorizado – que no exhaustivo – de un conjunto de Directivas que abordan la cuestión de la calidad de las aguas comunitarias, poniendo especial atención en aquéllas que establecen objetivos de calidad para el desarrollo de usos en las aguas costeras o valores límite de emisión de determinados contaminantes a las mismas, con especial referencia a las aguas costeras.

Los enfoques parciales que encierran esas Directivas han quedado superados con la promulgación en el año 2000 de la Directiva Marco del Agua, que asume un enfoque de conservación y protección integrado del agua y sus ecosistemas [AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (2007)], consagrando así la tendencia hacia una gestión integrada de las aguas comunitarias. Para conseguir este objetivo la DMA no deroga las Directivas que han sido examinadas anteriormente, sino que pretende la integración del acervo normativo vigente en un conjunto sistemático que se pone al servicio común de la consecución de unos objetivos ambientales.

En esta línea se pronuncian el considerando 9º de la DMA, según el cual «es necesario desarrollar una política comunitaria integrada de aguas» o el considerando 33º, que declara 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».

Desde el punto de vista de su fundamento jurídico, la DMA resultó aprobada con base en el proceso de co – decisión del art. 175 apartado 1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea⁶⁶ (hoy sustituido por el art. 191 del TFUE) y, por lo tanto, se trata de una norma dictada en el marco de la política comunitaria en materia de medio ambiente (art. 174 TCE, hoy art. 190 TFUE)⁶⁷. La finalidad mediata de la Directiva no es regular la gestión de los

⁶⁶ La importancia de la elección del fundamento en el que se basa una concreta Directiva, tanto por razones de forma como de fondo, ha sido confirmado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el cual en la Sentencia del Asunto C-300/89, Comisión vs. Consejo, de 11 de junio de 1991, razona sobre la importancia de concretar correctamente el fundamento jurídico sobre el que gravita la regulación de una determinada directiva. En el caso concreto, el TJCE anuló la Directiva 89/428/CEE que se fundamentó en el art. 130 S del Tratado CEE, considerando que debió haberse fundamentado en el art. 100 A del mismo Tratado.

⁶⁷ Los profesores LA CALLE MARCOS, Abel (2003) y LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2010) se muestran favorables a esta base jurídica, sentir, dice este último, común en la mayoría de la doctrina. Sin embargo, TIRADO ROBLES, Carmen (2004) sostiene que la base jurídica más adecuada habría sido el procedimiento de decisión por unanimidad conforme a lo previsto en el art. 175.2 TCEE.

La elección del art. 175.1 TCEE como fundamento de la DMA se recoge en un documento del Servicio Jurídico del Consejo presentado con motivo de la demanda planteada por el Reino de España contra el Consejo sobre la Decisión 97/825/CE relativa a la celebración del Convenio sobre cooperación para la protección y el uso sostenible del Río Danubio. Esa acción que se tramitaba en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas cambia el entendimiento del significado de la expresión “gestión de los recursos hídricos” y sirve de base para la alteración del artículo 175, apartado 2, por el Tratado de Niza.

La principal discusión puesta en debate en esa demanda se refiere al alcance de la expresión “medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos”. Para España, no habría diferencia entre gestión de recursos hídricos y gestión de aguas. El Consejo de la Unión Europea, apoyado por Francia, Portugal, Finlandia y por la Comisión de las Comunidades Europeas, defendía que la gestión de los recursos hídricos es mucho más estricta que la gestión de aguas. El primero se relacionaría a la cuestión cuantitativa, mientras que el segundo prioriza materias cualitativas, cuyo carácter es eminentemente de materia medioambiental

Según España, en la política comunitaria sobre medio ambiente se aplican el apartado 1 o el apartado 2 del artículo 175 conforme el tema. Se trata de un caso de elección de normas generales o especiales, no un problema de competencia de bases jurídicas. La gestión de recursos hídricos está fundamentada en una norma de derecho especial justificada por el carácter de ese recurso natural esencial a la vida. Por ese motivo, el gobierno de ese país consideró que todas las medidas o acciones comunitarias tendientes a regular, directa o indirectamente, aspectos relacionados con la administración y uso racional del agua deben seguir el procedimiento previsto por el párrafo 2°. Una vez que los apartados 1 y 2 del artículo 175 no distinguen las acciones relacionadas a la «calidad» o la «cantidad» de los recursos naturales, sino que discriminan según la materia en la que incide la acción.

El posicionamiento contrario se basaba en que el concepto de gestión de los recursos hídricos era relacionado solamente a los aspectos cuantitativos de la distribución y utilización del agua, que correspondería a un elemento común con la ordenación territorial y la ordenación del suelo, remitiendo a la idea de obras para mejorar el ambiente. El gobierno francés alegó que la expresión gestión de los recursos hídricos era utilizada en el Derecho Internacional y Comunitario con el sentido de control de movimiento, de la energía o del caudal de las aguas, por lo que se refiere al aprovechamiento de los ríos y no a la protección de las aguas, ecosistemas o a la lucha contra la contaminación. Los representantes portugueses complementan esa línea de raciocinio al resaltar la tendencia del derecho internacional en utilizar la expresión en los casos referentes a los usos o actividades de aprovechamiento económico del agua, mientras que el término “agua” es utilizado para las actividades de protección. Los finlandeses reforzaban esa idea afirmando que esa división de los aspectos cuantitativos, y cualitativos era amparada por los convenios sobre aguas internacionales.

recursos hídricos, sino proteger el medio acuático, controlar la contaminación y otros objetivos ambientales, y por ello ha sido posible su tramitación con base jurídica en el art. 175.1 TCE (hoy, art. 190.1 TFUE) [DELGADO PIQUERAS, Francisco (2004)].

Esta decisión marcará el rumbo de la Directiva pues, como ha sido apuntado por la doctrina, se trata de una norma que impone una gran cantidad de obligaciones a los Estados miembros de modo que su aprobación por la vía de la unanimidad del art. 175.2 TCE (hoy, art. 190 TFUE) habría sido mucho más compleja desde un punto de vista político.

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica de la Directiva, tal y como su propio nombre sugiere, la misma constituye un «marco» que define la actuación de los Estados miembros en el ámbito de la política de aguas por lo que, de conformidad con el art. 288 TFUE (art. 249 TCE), son estos quienes deben elegir los mecanismos para alcanzar los objetivos de la Directiva.

De otra parte, tal y como apuntan FANLO LORAS, Antonio (1998) y AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (2007), el carácter de marco de la Directiva resulta una vía adecuada para evitar una uniformización incompatible con la variedad y complejidad hidrológico – ambiental de los Estados miembros de la unión Europea al tiempo que garantiza una necesaria aproximación o armonización del ordenamiento de los Estados miembros. La cuestión es, como señala MARTÍN RETORTILLO – BAQUER, Sebastián (2000), si el grado de armonización alcanzado es excesivamente detallado u homogéneo para un modelo territorial hidrológico tan dispar como el comunitario.

La incorporación formal de la Directiva Marco del Agua a nuestro ordenamiento jurídico se produjo a través del art. 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas

El Tribunal entendió que la gestión de los recursos hídricos se restringe a las medidas que regulan los usos del agua y los aspectos cuantitativos de la gestión. El convenio tenía como objetivos principales la protección y mejora de las aguas de la cuenca del Danubio, aunque abordase cuestiones de uso y aspectos cuantitativos, éstas tenían naturaleza accesoria frente al contenido del tratado. El artículo 175, párrafo 2º se limita a las medidas que afecten el territorio, suelo y recursos hídricos en sus aspectos cuantitativos y no aquéllas relativas a la mejora y protección de la calidad de estos recursos. Siendo así, el Tribunal consideró adecuada la aprobación de la Convención por el procedimiento común del artículo 175, párrafo 1º.

En la resolución del asunto, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (sentencia de 30.01.2001, asunto C-36/98, caso Reino de España contra Consejo de la Unión Europea), el tribunal ha considerado oportuna la adopción de la Decisión 97/825/CE del Consejo, de 24 de noviembre de 1997, relativa a la celebración del Convenio sobre la cooperación para la protección y el uso sostenible del Danubio, con base en el procedimiento del art. 175.1, entendiendo que el mismo permite una regulación de la calidad del agua, mientras que el régimen cuantitativo de los recursos hídricos sería la materia que quedaría para el procedimiento de decisión por unanimidad en el art. 175.2.

administrativas y del orden social, el cual modificó más de cuarenta artículos del vigente Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio⁶⁸, que había derogado por sustitución a la anterior Ley 29/1985, de Aguas⁶⁹.

La trasposición afecta, fundamentalmente, a cuatro grandes temas del TRLA: la organización de las Confederaciones Hidrográficas, la planificación hidrológica, la protección del dominio público hidráulico y la calidad de las aguas y al régimen económico – financiero del uso del agua. Sin embargo, algunos autores han considerado que esa modificación afecta al objeto mismo de la Ley de Aguas que, originalmente se circunscribió a la protección del dominio público hidráulico y ahora abarca, además, la protección de las aguas continentales, costeras y de transición, según señala el art. 1.2 TRLA, en la redacción dada por la Ley 62/2003 [en estos términos se pronuncian DELGADO PIQUERAS, Francisco (2004) o CARO - PATÓN CARMONA, Isabel (2006)].

Con motivo del proceso de incorporación de la DMA, el Gobierno español ha dictado dos normas reglamentarias adicionales: el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica (en adelante, RPH) y la Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, por la que se aprueba la instrucción de planificación hidrológica, modificada por la Orden ARM/1195/2011, de 11 de mayo (en adelante, IPH). Así mismo, ha procedido a introducir algunas modificaciones en el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, que aprueba el Reglamento del dominio público a través del Real Decreto 9/2008, de 11 de enero.

⁶⁸ La trasposición de la DMA tuvo lugar mediante la inclusión en el trámite parlamentario del Senado de la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales para 2004, de una enmienda. La utilización de una «ley omnibus» o ley de acompañamiento a los presupuestos generales para llevar a cabo la modificación del Texto Refundido de la Ley de Aguas ha recibido un rechazo bastante unánime en la doctrina. Por ejemplo, DELGADO PIQUERAS, Francisco (2004) resalta que, a través de esta vía, se sustrae el tema al debate parlamentario y al debate de la opinión pública aunque considera que «quizá el Gobierno y la mayoría parlamentaria de entonces pensaron que, como la reforma venía impelida por un imperativo comunitario, no había realmente nada que discutir». ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, Mónica (2007), citando a CARO – PATÓN CARMONA, Isabel, destaca que esta técnica ha generado dudas y solapamientos normativos respecto a determinadas cuestiones incorporadas en el TRLA cuyo carácter novedoso no se ha advertido en toda su amplitud. Por su parte FANLO LORAS, Antonio (2006) achaca el uso de un «inadecuado cauce» para la trasposición de la DMA al temor del Gobierno español a sufrir una sanción por incumplimiento de los plazos de trasposición de la Directiva que, recuérdese, debería tener lugar antes del 22 de diciembre de 2003.

⁶⁹ La Ley de Aguas de 1985 fue objeto de diversos recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional por parte de las Comunidades Autónomas del País Vasco (recurso núm. 987/1985), de Galicia (recurso núm. 824/1985), de Cantabria (recurso núm. 988/1985) y de las Islas Baleares (recurso núm. 977/185), y 58 Senadores impugnaron la práctica totalidad de sus preceptos. Estos recursos fueron acumulados y resueltos en la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 227/1988, de 29 de noviembre, un hito considerado fundamental para la comprensión del actual derecho de aguas.

El Reglamento de la planificación hidrológica tiene, en su mayor parte, consideración de normativa básica en aplicación de los títulos competenciales exclusivos del Estado previstos en los arts. 149.1.13º y 149.1.23º de la Constitución, a excepción de algunos artículos que se consideran dictados en virtud de la competencia exclusiva derivada del art. 149.1.22º y que se refiere a las cuencas hidrográficas intercomunitarias. Sin embargo, la Instrucción de Planificación Hidrológica, con rango de orden ministerial, declara en su artículo único que sólo será de aplicación a las cuencas hidrográficas intercomunitarias, lo que excluiría su aplicación directa a las intracomunitarias. Esta declaración ha motivado la incoación de un nuevo procedimiento de infracción por parte de la Comisión Europea al Reino de España, al considerar que la no aplicación directa de la IPH a las referidas cuencas constituye una infracción de las obligaciones que le incumben en relación con la trasposición de la DMA.

2. LA ADSCRIPCIÓN DE LAS AGUAS COSTERAS A LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA MÁS PRÓXIMA O MÁS ADECUADA

La Ley de Aguas de 1985 reconocía en su Exposición de Motivos que «el agua constituye un recurso unitario, que se renueva a través del ciclo hidrológico y que conserva, a efectos prácticos, una magnitud casi constante dentro de cada una de las cuencas hidrográficas del país.» Siendo el agua un recurso, continúa, no cabe distinguir entre aguas superficiales y aguas subterráneas, pues ambas se encuentran íntimamente relacionadas, presentan identidad de naturaleza y función y deben estar subordinadas en su conjunto al interés general.

Esta declaración de principios que contiene la Ley de Aguas (en adelante, también LAg.) explica que la misma haya fijado el criterio de unidad de gestión de las cuencas hidrográficas, a tenor del cual todas las aguas que pertenecen a una misma cuenca constituyen un conjunto integrado que requiere una gestión homogénea, siendo ésta la única manera de garantizar una gestión equilibrada de los recursos con independencia de la división administrativa o política.

El criterio de unidad de gestión de las cuencas hidrográficas se transformó en la Ley de Aguas en un criterio de distribución competencial, de tal modo que la norma atribuyó al Estado competencia exclusiva para la gestión de las cuencas hidrográficas que discurren por más de una Comunidad Autónoma o *cuencas intercomunitarias* (en aplicación del art. 149.1.22º CE, según el cual el Estado detenta competencia exclusiva sobre la «legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma») y a las Comunidades Autónomas, la gestión de las cuencas que discurren íntegramente por su territorio, también conocidas como *cuencas intracomunitarias*.

La STC 227/1988 abordó la cuestión del encaje de las cuencas hidrográficas en el sistema competencial fijado por la Constitución y avaló la postura del Estado apoyándose en la necesidad de una adecuada gestión de la política de aguas. En este sentido, declara el máximo intérprete, si bien para determinar el sistema de distribución de competencias es preciso acudir a los preceptos contenidos en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, sólo cabe aceptar las interpretaciones que permitan «alcanzar los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente» (FJ 13º). Recientemente, las sentencias del Tribunal Constitucional 30/2011 y 32/2011, dictadas con motivo de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra los Estatutos de Autonomía de Andalucía y de Castilla – León, han confirmado el concepto de la cuenca hidrográfica al señalar en su FJ

5º lo siguiente: «aunque el criterio de la cuenca hidrográfica no sea el único constitucionalmente viable en el marco del art. 149.1.22º, sí ha de declararse que no le es dado al legislador estatal concretar las competencias del Estado en esta materia mediante una fragmentación de la gestión de las aguas intercomunitarias de cada curso fluvial y sus afluentes», de modo que parece que el TC convierte la solución legal vigente en la única solución posible, en palabras de RAZQUÍN LIZARRAGA, José Antonio (2011).

La cuenca hidrográfica resultó definida con carácter normativo por vez primera en el Derecho español en el art. 14 LAg.⁷⁰ 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 cuenca hidrográfica, como unidad de gestión del recurso, se considera indivisible».

La Directiva Marco del Agua 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 un determinado punto de un curso de agua» en su art. 2.13, concepto que ha sido transcrito literalmente en el art. 16 del TRLA por la Ley 62/2003, sustituyendo al anterior; sin embargo, el TRLA mantiene, conforme a la regulación que sustituye, el carácter indivisible de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión del recurso (art. 14.2).

Pero la DMA introduce un nuevo concepto, el de demarcación hidrográfica, que supera al concepto de cuenca hidrográfica y cuya extensión territorial es mucho mayor. El concepto de demarcación hidrográfica se define en el art. 2.15 DMA como «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». Además, las demarcaciones hidrográficas constituyen, de acuerdo con las previsiones del TRLA, la principal unidad a efectos de gestión de cuencas, ámbito de aplicación de las normas de protección de las aguas y el ámbito

⁷⁰ España, como nos recuerda MARTÍN RETORTILLO BAQUER, Sebastián (2000), ha sido pionera en el uso del concepto de cuenca hidrográfica en la gestión del agua y en la base de la planificación hidrológica pues ya en el año 1926 fue utilizado este concepto en el Real Decreto Ley de 15 de marzo de 1926, de Creación de las Confederaciones Hidrográficas. En este sentido, autores como FANLO LORAS, Antonio o PARO – CATÓN CARMONA, Isabel destacan que el concepto español ha resultado inspirador de la Directiva Marco del Agua y de la regulación de otros estados comunitarios.

territorial de aplicación de los planes hidrológicos, que dejan de ser *de cuenca* y pasan a ser, de *la demarcación* (art. 16 bis TRLA).

El concepto de demarcación hidrográfica es de nueva factura en nuestro ordenamiento jurídico, y se introduce en el art. 16 del TRLA como fruto de la trasposición de la DMA, rompiendo– en palabras de FANLO LORAS, Antonio (2003) – la tradicional identificación entre cuencas naturales, Organismos de cuenca, reparto competencial y planes hidrológicos.

Desde el punto de vista geográfico, las demarcaciones hidrográficas, a tenor de la nueva redacción del TRLA, comprenderán la zona terrestre y marina compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas (deberían ser contiguas) y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas, así como las aguas subterráneas situadas bajo los límites definidos por las divisorias de las cuencas hidrográficas de la correspondiente demarcación y, en caso de acuíferos compartidos entre varias demarcaciones (definidos por el Plan Hidrológico Nacional), se atribuirá a cada una la parte correspondiente a su respectivo ámbito territorial.

Si atendemos a las definiciones de cuenca hidrográfica y demarcación hidrográfica, lo primero que llama la atención es que el concepto de *cuenca* es de carácter territorial mientras que el concepto de *demarcación* es de tipo administrativo, motivo por el cual estas últimas tienen ser objeto de declaración explícita por parte de los Estados miembros quienes, además, deberán determinar una autoridad (o autoridades) competentes, en atención del art. 3 de la Directiva.

Algunos autores han destacado la escasa relevancia que tiene la incorporación del concepto de demarcación hidrográfica a nuestro ordenamiento jurídico porque el concepto de cuenca era suficiente para atender a los requerimientos hidrográficos de gestión y planificación. En todo caso, aunque las demarcaciones no supongan una alteración del criterio competencial, sí van a afectar a la toma de decisiones en la materia por cuanto que se requiere la concurrencia no sólo de la Administración Hidráulica sino también de la Administración competente en relación con el dominio público marítimo – terrestre y con la protección del medio marino.

3. LOS OBJETIVOS AMBIENTALES EXIGIBLES A LAS AGUAS COSTERAS

El art. 1 DMA señala que su objeto consiste en establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, de transición, aguas costeras y aguas subterráneas, con base en los siguientes principios:

- Proteger y mejorar los ecosistemas acuáticos así como los ecosistemas terrestres y humedales que dependen directamente del agua;
- Fomentar un uso sostenible basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles.
- Garantizar la reducción progresiva de la contaminación del agua subterránea.
- Proteger y mejorar el medio acuático mediante medidas específicas de reducción de vertidos, emisiones y pérdida de sustancias prioritarias mediante la interrupción o supresión gradual de los vertidos, las emisiones y pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias;
- Contribuir al control de los problemas de carácter transfronterizo;
- Salvaguardar y desarrollar los usos potenciales de las aguas comunitarias;
- Contribuir a paliar los efectos de inundaciones y sequías.

De modo que se contribuya a garantizar el suministro suficiente de agua superficial o subterránea en buen estado, reducir la contaminación de las aguas subterráneas y a proteger las aguas territoriales y marinas y lograr los objetivos de los acuerdos internacionales, incluidos aquellos cuya finalidad es prevenir y erradicar la contaminación del medio ambiente marino, con el objetivo último de alcanzar concentraciones en el medio marino cercanas a los valores básicos por lo que se refiere a sustancias de origen natural y próximas a cero por lo que respecta a las sustancias sintéticas naturales.

Estos objetivos y principios que contiene la DMA se concretan en metas y resultados a alcanzar en unos plazos determinados de los que se hace depender la efectividad de la política de aguas: son los denominados *objetivos ambientales* a los cuales deberán orientarse los programas de medidas especificados en los planes hidrológicos de cuenca:

Dado que las aguas costeras son aguas superficiales, comparten los objetivos ambientales previstos para éstas en el art 4.1 a) de la DMA:

- Prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficiales.
- Proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua superficial con objeto de alcanzar un buen estado ecológico.
- Proteger y mejorar todas las masas de agua artificial y muy modificada con objeto de lograr un buen potencial ecológico y un buen estado químico de las aguas superficiales.
- Reducir progresivamente la contaminación procedente de sustancias prioritarias e interrumpir o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias.

La conformidad con la Directiva se alcanzará para las aguas costeras si el estado de sus masas de agua superficial es, al menos, bueno antes del año 2015 y el potencial ecológico y estado químico de sus masas de agua muy modificadas es, al menos, bueno antes de la misma fecha⁷¹.

Y el estado de una masa de agua superficial será bueno cuando tanto su estado ecológico como su estado químico también sean buenos:

- Buen estado ecológico: *el estado de una masa de agua superficial, que se clasifica como tal con arreglo al Anexo V.*

⁷¹ La terminología usada por la Directiva Marco del Agua es de carácter eminentemente técnico y, en ocasiones, resulta opaca para el jurista. Por ello, nos permitimos transcribir a continuación algunas definiciones que se incorporan en el art. 2 de la DMA y que permiten interpretar correctamente el alcance de los objetivos medioambientales previstos para las aguas superficiales:

Estado de las aguas superficiales (art. 2.17): expresión general del estado de una masa de agua superficial, determinado por el peor valor de su estado ecológico y de su estado químico.

Estado ecológico: es la expresión de la calidad de la estructura y funcionamiento de los sistemas acuáticos asociados a las aguas superficiales (art. 2.7 DMA).

Buen estado de las aguas superficiales (art. 2.18): estado alcanzado por una masa de agua superficial cuanto tanto su estado ecológico como su estado químico son, al menos, bueno.

Buen potencial ecológico (art. 2.23): el estado de una masa de agua muy modificada o artificial, que se clasifica como tal con arreglo a las disposiciones pertinentes del Anexo V.

El estado ecológico de una masa de agua, noción sobre la que bascula la tutela ambiental del medio hídrico [HORGUÉ BAENA, Concepción (2006)], es una expresión que alude a la calidad de las aguas en función de la estructura y funcionamiento de los sistemas acuáticos asociados; su determinación es un proceso complejo que deberá efectuarse siguiendo el procedimiento previsto en el Anexo V de la DMA. De manera sintética, baste decir que una vez definido cuál sería el estado de la masa de agua en condiciones naturales (“tipo de referencia”), se compara éste con el estado real de la masa de agua utilizando un sistema de indicadores de calidad biológicos, hidromorfológicos y físico químicos definidos en el apartado 1.2.4 del Anexo V de la DMA.

Como consecuencia del análisis de contraste, el estado de una masa de agua puede ser: muy buen estado, buen estado, estado aceptable y masas de agua deficientes y malas. Tal gradación toma como punto de partida los valores característicos del tipo específico de masa de agua superficial en condiciones inalteradas y valora su calidad ecológica.

- Buen estado químico: *el estado químico necesario para cumplir los objetivos medioambientales para las aguas superficiales establecidos en la letra a) del apartado 1 del art. 4, es decir, el estado químico alcanzado por una masa de agua superficial en la que las concentraciones de contaminantes no superan las normas de calidad medioambiental establecidas en el anexo IX y con arreglo al apartado 7 del art. 16 m, así como en virtud de otras normas comunitarias pertinentes que fijen normas de calidad medioambiental a nivel comunitario.*

Las normas de calidad a las que se refiere el Anexo IX son las Directivas D 82/176/CEE, relativa a los valores de mercurio; D 83/513/CEE, relativa a los vertidos de cadmio; D 84/156/CEE, relativa al mercurio; D 84/491/CEE, relativa a los vertidos de hexaclorociclohexano; y D 86/280/CEE, relativa a los vertidos de sustancias peligrosas, las cuales se encuentran actualmente derogadas por la Directiva 2008/105/CE, relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas.

En lo que respecta a las sustancias prioritarias, se trata de aquéllas que por presentar un riesgo significativo para el medio acuático, deben ser objeto de una especial

atención. La primera lista de sustancias peligrosas prioritarias ha sido aprobado por la Decisión núm. 2455/2011/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2011⁷², que ha pasado a integrar el Anexo X de la DMA.

Por su parte, una masa de agua muy modificada alcanzará un buen potencial ecológico y un buen estado químico cuando ambos puedan ser calificados, al menos, como buenos.

- Buen potencial ecológico: *el estado de una masa de agua muy modificada o artificial, que se clasifica como tal con arreglo a las disposiciones pertinentes del anexo V.*

En el caso de las masas de agua muy modificadas, el estado de las mismas no vendrá dado por su estado ecológico, sino por su potencial el cual puede ser: óptimo, bueno, aceptable, deficiente y malo, en función de la cercanía de los valores de la masa de agua a los valores correspondientes al tipo de masa de agua superficial comparable, y cuya determinación se efectúa, al igual que en el caso anterior, a través de un sistema de indicadores biológicos, hidromorfológicos y físico químicos referidos en el apartado 1.2.5 del Anexo V de la DMA.

- Buen estado químico, en los mismos términos que las masas de agua superficial.

El cumplimiento de los objetivos ambientales fijados por el art. 4 de la DMA para las masas de agua superficial y muy modificadas son modulables en los términos previstos en los arts. 4.4 y 4.5 que se refieren, respectivamente, a las prórrogas en el cumplimiento de objetivos y a la posibilidad de establecer objetivos ambientales menos rigurosos.

La protección del estado químico de las aguas comunitarias es anterior a la Directiva Marco del Agua y su tradición comienza con la Directiva 76/464/CEE relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad, pues existe, desde prácticamente su constitución, una preocupación en el seno de la Comunidad Europea de proteger el medio acuático de la contaminación procedente de sustancias de origen industrial que, vertidas de forma continuada, podrían causar graves alteraciones del medio receptor o provocar daños en la salud de las personas. Sin embargo, la introducción de la protección del estado ecológico de las masas de agua resulta una importante evolución que se incardina en el desarrollo de una política ambiental europea marcada por el principio de desarrollo sostenible.

⁷² DO 331 L de 105.12.2001.

La modificación del TRLA con el objeto de acomodar su regulación al contenido de la DMA ha supuesto la incorporación de los objetivos ambientales para las masas de agua a nuestro derecho interno en los mismos términos en que se plantean por la Directiva, los cuales han sido elevados a objetivos generales de la planificación hidrológica en el art. 40 del TRLA, siendo el plan el que debe incorporar una lista de objetivos medioambientales para las distintas clases de aguas, incluyendo plazos previstos para su consecución, la identificación de condiciones para su excepción y prórrogas y sus informaciones complementarias [art. 42.1 f) TRLA], en los términos de los arts. 92 y 92 bis del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

4. LOS INSTRUMENTOS PREVISTOS PARA LA CONSECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS AMBIENTALES

Para la consecución de los objetivos ambientales previstos para las masas de agua, la Directiva diseña una estrategia de desarrollo pautada y gradual, tanto en las exigencias como en plazos, que se sustancia en los siguientes hitos: 1.) Determinación de las demarcaciones hidrográficas antes de junio de 2004; 2.) Caracterización de la demarcación antes de diciembre de 2004; 3.) Registro de todas las masas de agua y zonas con régimen específico de protección en cada demarcación hidrológica; 4.) Establecimiento de programas de seguimiento para las masas de agua superficiales y subterráneas que componen la demarcación, que deberán estar operativos antes del 31 de diciembre de 2006; 5.) y 6.) Aprobación del programa de medidas y del plan hidrológico de la demarcación antes de finales de 2009.

A. LA DETERMINACIÓN DE LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA Y DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES

El art. 3 de la DMA exige a los Estados miembros que antes de junio de 2004 determinen las demarcaciones en que se divide su territorio, incluyendo en éstas las aguas subterráneas, costeras y de transición de que se compongan (art. 3) y designen a la autoridad competente apropiada para la aplicación de las normas de la Directiva en cada demarcación hidrográfica. Por su parte, el art. 16 bis 5 del TRLA confía al Gobierno la determinación del ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, oídas las Comunidades Autónomas, el cual será coincidente con el ámbito de aplicación de los planes hidrológicos, mandato que se ha cumplimentado a través del Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias.

A tenor de esta exigencia, el RD 125/2007, establece la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, Demarcación Hidrográfica del Segura y Demarcación Hidrográfica del Júcar, situadas íntegramente en territorio español, y las partes españolas de las Demarcaciones Hidrográficas del Miño – Limia, del Norte, del Duero, del Tajo, del Guadiana y del Ebro, así como las Demarcaciones Hidrográficas de Ceuta y Melilla.

En relación con las cuencas intracomunitarias, sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asunto C-516/07) en sentencia de de 7 de mayo de 2009, ha declarado el

incumplimiento del Reino de España de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartados 2, 7 y 8, de la DMA, al no haber determinado las Demarcaciones Hidrográficas ni haber designado autoridades competentes para aplicar sus disposiciones por lo que respecta a las Comunidades Autónomas de Galicia, País Vasco, Andalucía, Baleares y Canarias. En el caso concreto de Canarias, esta sentencia motivó la tramitación de la Ley 4/2010, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas, que definió las Demarcaciones Hidrográficas de Tenerife, La Palma, La Gomera, El Hierro, Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura, incluyendo sus aguas costeras.

Por lo que respecta a la *autoridad competente* de la Demarcación, un sector de la doctrina [CARO – PATÓN CARMONA, Isabel (2006)] considera que, dado que la DMA exige en su Anexo VII que los planes hidrológicos incluyan “una lista” de autoridades competentes de la demarcación, es posible que existan varias autoridades para una única demarcación. Otros autores, como Abel LA CALLE MARCOS (2009) se remiten al art. 3.1 de la DMA y a otros artículos de la Directiva para defender que «la» autoridad competente es solo una para la demarcación⁷³.

El Texto Refundido de la Ley de Aguas no define cuál será la autoridad competente de las demarcaciones hidrográficas, pero procede a la creación de un nuevo órgano, el Comité de Autoridades Competentes (art. 36 bis TRLA), al cual se atribuyen la función de “favorecer” la cooperación en el ejercicio de las competencias de protección de las aguas atribuidas a las distintas administraciones públicas.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2010), incorpora en su estudio de la planificación hidrológica en los Estados miembros tras la incorporación de la DMA, una breve reseña a las tres tendencias que existen en Europea en relación con la designación de las autoridades competentes de la demarcación: la primera línea (propia de los Países Bajos), consiste en atribuir las competencias de planificación y gestión de las demarcaciones a autoridades estatales; la segunda línea (adoptada por Grecia, Polonia o Rumanía), prevé junto a los órganos centrales, órganos periféricos y la tercera línea (seguida por España, Francia, Portugal, Italia...) se decanta por dibujar organizaciones de tipo representativo en las demarcaciones hidrográficas.

⁷³ El propio LA CALLE MARCOS, Abel (2009) explica el hecho de que la DMA se refiera en algunos aspectos a «la autoridad competente» y en otros a la «lista de autoridades competentes» señalando que la Directiva emplea la expresión en dos acepciones: una estricta, al referirse a la autoridad designada a efectos de la Directiva y otra amplia, que parece señalar a toda autoridad que tenga alguna responsabilidad sobre las aguas.

B. LA CARACTERIZACIÓN DE LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA

La caracterización de la demarcación hidrográfica se concibe en el art. 5 de la DMA como una fase autónoma en el proceso de consecución de los objetivos ambientales para las masas de agua que constituye, además, una evaluación del cumplimiento actual de un conjunto de Directivas anteriores a la DMA [LA CALLE MARCOS, Abel (2009)] y un punto de referencia en la obligación de prevenir todo deterioro adicional del estado de los ecosistemas acuáticos o de los ecosistemas terrestres y humedales directamente vinculados o dependientes de los ecosistemas acuáticos.

La caracterización de la demarcación hidrográfica, a tenor de la DMA, comprenderá los siguientes hitos:

- a'. Caracterizar todas las masas de agua dentro de la demarcación hidrográfica incluyéndolas en alguna de las categorías previstas en la Directiva (masas de agua superficial, subterránea, de transición o muy modificada) y determinar las condiciones de referencia específicas de cada uno de los tipos de masa de agua;
- b'. Identificar las repercusiones de la actividad humana en el estado de las masas de agua superficiales y subterráneas, considerándose las presiones más notorias aquellas que generan contaminación tanto de fuente puntual como difusa de las sustancias consideradas en el Anexo VIII como principales contaminantes. En esta etapa, además, se debe evaluar el estado de las aguas para determinar qué masas de agua pueden presentar riesgo de incumplimiento de las exigencias ambientales previstas en la DMA, distinguiéndose entre masas en riesgo comprobado si el incumplimiento es actual o masas con riesgo en estudio, en caso de que el incumplimiento sea probable;
- c'. Elaborar un estudio y análisis económico del uso del agua;

La caracterización de la demarcación se regula en el art. 41.5 TRLA y en el art. 78 RPH como una fase anterior y previa a la elaboración y propuesta de revisión de los planes hidrológicos que deberá finalizada antes de 31 de diciembre de 2004 (Disposición Adicional XII TRLA).

C. EL REGISTRO DE LAS ZONAS PROTEGIDAS

Junto con una identificación y registro de las masas de agua, la Directiva exige en sus arts. 6 y 7 que se identifiquen, de conformidad con el Anexo IV, aquellas zonas que son objeto de protección de conformidad con su normativa propia. Entre estas zonas protegidas, destacan las zonas de captación de agua destinadas a consumo humano, las zonas de protección de especies acuáticas económicamente significativas, las zonas de uso recreativo, incluidas las aguas aptas para el baño, las zonas agrarias vulnerables por contaminación por nitratos y las zonas de protección de hábitats y especies, incluidos los Lugares de Importancia Comunitaria, Zonas de Especial protección para las Aves y zonas Especiales de Conservación, integradas en la Red Natura 2000 (en virtud de las directivas 92/43/CEE y 79/409/CEE) así como los humedales de importancia internacional incluidos en la Lista del Convenio Ramsar.

La modificación efectuada en el Texto Refundido de la Ley de Aguas en relación con esta cuestión, introduce en el art. 99 bis la obligación de que exista en cada demarcación un registro de las zonas que hayan sido declaradas objeto de protección especial en virtud de norma específica sobre protección de aguas superficiales o subterráneas o sobre conservación de hábitats y especies directamente dependientes del agua, cuya elaboración corresponde a organismos de cuenca o administración hidráulica, con la colaboración de las administraciones competentes por razón de la materia y bajo la supervisión del Comité de Autoridades Competentes.

Este registro incluirá (art. 99 bis apto. 2) las zonas destinadas a captación de agua para consumo humano o aquellas para las que el plan hidrológico prevea este destino, así como el resto de zonas a las que se refiere el Anexo IV DMA (aguas de baño, protección de especies acuáticas significativas desde el punto de vista económico, vulnerables por nitratos, zonas sensibles a efectos de vertidos de aguas residuales urbanas, protección de hábitats y especies), así como los perímetros de protección de aguas minerales y termales declaradas de acuerdo con la legislación específica. El Reglamento de la planificación hidrológica introduce en su art. 24 una concreción acerca de las zonas de protección de hábitats y especies (apartado g), al referirse a “*los Lugares de Importancia Comunitaria, Zonas de Especial Protección para las Aves y Zonas Especiales de Conservación integrados en la red Natura 2000 designados en el*

marco de la Directiva 92/43/CEE y la Directiva 2009/147/CEE” y al incluir en el registro de zonas protegidas las reservas naturales fluviales y los humedales Ramsar⁷⁴.

Un resumen del contenido del Registro de Zonas Protegidas se incorporará al plan hidrológico de la demarcación (art. 99.bis 4.) y 42 TRLA) el cual, además, podrá extender esta protección a las aguas sometidas a su tutela a través de la designación de zonas de protección especial como «zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua por sus características naturales o interés ecológico, de acuerdo con la legislación ambiental y de protección de la naturaleza. Los planes hidrológicos recogerán la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección»⁷⁵. Este resume incluirá (art. 24 del Reglamento de la Planificación Hidrológica e Instrucción de Planificación Hidrológica) «mapas indicativos de la ubicación de cada zona protegida, información ambiental y estado de conservación, en su caso, y una descripción de la legislación comunitaria, nacional o local con arreglo a la cual han sido designadas».

Las normas relativas al procedimiento para la elaboración del Registro de zonas protegidas son escuetas y se encuentran dispersas. El TRLA atribuye la competencia para su elaboración a los organismos de cuenca, prevé como fecha máxima para su elaboración el 31 de diciembre de 2004 (D.A. XI) y determina que el registro deberá revisarse y actualizarse junto con la actualización del plan hidrológico, *en la forma en que reglamentariamente se determine* (art. 99 bis aptdo. 3). El art. 25 del Reglamento de la planificación hidrológica define las condiciones para la revisión, actualización y consulta del registro de zonas protegidas, tal como requiere el citado art. 99 bis, aunque se limita a reproducir el texto del TRLA sin

⁷⁴ Se trata de los humedales incluidos en la Lista del Convenio Ramsar, de 2 de febrero de 1971, así como las zonas húmedas incluidas en el Inventario Nacional de Zonas Húmedas de acuerdo con el Real Decreto 435/2004, de 12 de marzo, por el que se regula el Inventario nacional de zonas húmedas.

⁷⁵ El art. 41.2 de la Ley de Aguas de 1985, que contenía una previsión idéntica a la recogida en el vigente art. 43.2 TRLA, ha sido objeto de interpretación por parte del Tribunal Constitucional en el FJ 20º de la STC 227/1988 señalando que «el precepto deja intacta la determinación de las autoridades competentes, de acuerdo con la legislación ambiental, para declarar de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua y, en concreto, por lo que ahora importa, no atribuye tal competencia a la Administración que elabora el correspondiente plan hidrológico, puesto que se limita a señalar que estos planes “recogerán” la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección. Lo que la ley impugnada ordena en este punto es que, cualquiera que sea la entidad administrativa competente para realizar la referida declaración de protección especial, cuestión sobre la que no es preciso añadir nada ahora, dicha declaración vincula el contenido de los planes hidrológicos y debe, por tanto, “recogerse” o incluirse en los mismos, con la obligada consecuencia de que tales reglas tuitivas del demanio hídrico deben ser respetadas a su vez por los diferentes instrumentos de ordenación del territorio».

Por lo tanto, no cabe interpretar este precepto – como podría derivarse de su primera lectura – en el sentido de que la Administración hidráulica pueda declarar protegidos, de acuerdo con la legislación medioambiental y de protección de la naturaleza, espacios del dominio público hidráulico ya que esta competencia queda reservada a la administración medioambiental y, por tanto, a las Comunidades Autónomas.

aportar ninguna novedad a este respecto. Sin embargo, introduce el carácter público de este registro al cual podrán acceder los ciudadanos en cualquier momento sin perjuicio de las solicitudes de información ambiental que pudieran cursar al amparo de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia.

D. ESTABLECIMIENTO DE PROGRAMAS DE SEGUIMIENTO

El objetivo de los programas de seguimiento (art. 8 DMA) es ofrecer una visión general del estado de las aguas en cada demarcación hidrográfica, permitiendo su clasificación en función del estado en que se encuentre (recordemos que, para *las aguas superficiales*, este estado puede ser muy buen estado, buen estado, estado aceptable y masas de agua deficientes y mala; y para las *aguas muy modificadas*, el estado de las mismas vendrá dado por su potencial ecológico, que puede ser óptimo, bueno, aceptable, deficiente y malo). Para las aguas superficiales, los programas de seguimiento incluirán un control del estado ecológico, químico y del potencial ecológico, así como el volumen y el nivel de flujo de las aguas y deberán estar operativos antes del 31 de diciembre de 2006 (art. 5 DMA y Disposición Adicional XI TRLA). A tenor de la trasposición de la Directiva, el art. 92 ter TRLA prevé que estos se incorporarán al programa de medidas que debe desarrollarse en cada demarcación, siendo la Instrucción de planificación hidrológica la que – de una forma un tanto asistemática – regule estos programas para las distintas masas de agua.

Centrándonos en el programa de seguimiento de las aguas costeras, debe establecerse en primer lugar un *programa de reconocimiento* que permita realizar el diagnóstico del estado de las aguas y clasificarlas y, a continuación, un programa *de seguimiento ordinario* para controlar su evolución. Este seguimiento o control podrá ser de distinto alcance: de vigilancia, operativo y de investigación.

- Con el programa de vigilancia (art. 5.1.1.1 IPH) se pretende obtener información que sirva para completar los estudios previos y aprobar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, así como para monitorizar la evaluación de los cambios a largo plazo que puedan tener lugar en las masas de agua como consecuencia de la actividad humana.

- Con el programa de control operativo (art. 5.1.1.2 IPH) se determinarán las masas de agua que puedan no cumplir con sus objetivos ambientales y se evaluarán sus cambios como resultado de la aplicación del programa de medidas.
- Con el programa de control de investigación (art. 5.1.1.3. IPH) se pretende identificar las causas que provocan que una determinada masa de agua no alcance los objetivos de calidad previstos para la misma.

E. LOS PROGRAMAS DE MEDIDAS DE LA DEMARCACIÓN

El programa de medidas es el instrumento en el que deben concretarse las acciones y previsiones que han de desarrollarse al objeto de conseguir el logro de los objetivos ambientales para las distintas categorías de masas de agua. Los programas de medidas deben estar disponibles a más tardar a finales del año 2009 y se actualizarán en el año 2015, debiendo revisarse a partir de esta fecha cada seis años. Todas las medidas incluidas en el primer programa de cada demarcación hidrográfica deberán estar operativas en el año 2012 (Disposición Adicional XI TRLA).

El programa de medidas es un documento autónomo y diferente del plan hidrológico que, de acuerdo con el art. 41.2 TRLA, debería ser elaborado con carácter previo a aquél. Los programas de medida se coordinarán con los programas que para las aguas costeras y de transición elaboren la Administración General del Estado o las Comunidades autónomas y se incluirá un resumen de este programa en el plan hidrológico de la demarcación (art. 42.1.g) TRLA).

Por lo que respecta a la competencia para la tramitación y aprobación de los programas de medidas, debe advertirse que su separación de los planes hidrológicos produce importantes disfunciones en la cuestión competencial pues se atribuye su aprobación a diferentes administraciones. En efecto, el art. 92 quater del TRLA (reproducido por el art. 43.5 RPH) prevé que este programa, que tendrá como base territorial la demarcación hidrográfica, «se integrará por las medidas básicas y las complementarias que, en el ámbito de sus competencias, aprueben las Administraciones competentes en la protección de las aguas».

Mayor confusión generan los apartados 6 y 7 del RPH del art. 43 que se refiere a la «selección de combinación de medidas más adecuadas» conforme a la técnica del análisis coste – eficacia y los efectos sociales y medioambientales de las medidas, «de acuerdo con el proceso

de evaluación ambiental estratégica del plan indicado en este reglamento». Pero si el plan hidrológico y el programa de medidas son instrumentos diferenciados, y además su competencia no se atribuye al mismo ente administrativo, no se comprende cómo se llevará a cabo esa selección de medidas o cómo se integrará el programa en la evaluación ambiental estratégica del plan hidrológico.

La solución más lógica al problema planteado sería considerar que la tramitación del programa de medidas debe efectuarse por el Organismo de cuenca o la Administración hidráulica, de manera coordinada y hasta simultánea con el plan hidrológico de cuenca y que su aprobación correspondería al Gobierno al igual que aquél.

Por lo que respecta a la selección de las combinaciones de medidas, ésta debe efectuarse por el Comité de Autoridades Competentes de la demarcación, donde se prevé la integración de las distintas administraciones cuyas competencias pueden verse afectadas por la aplicación del plan de conformidad con el art. 8.1 de la Instrucción de Planificación Hidrológica, según el cual:

«El organismo de cuenca recibirá, a través del Comité de Autoridades Competentes, los programas de medidas elaborados por cada Administración competente y a partir de ellos procederá a su coordinación e integración en el ámbito territorial de la demarcación hidrográfica. En particular, se considerarán las medidas contenidas en los planes y programas de actuación desarrollados por las administraciones competentes para cumplir con la legislación sobre protección del agua cuyo ámbito de aplicación coincida total o parcialmente con el territorio de la demarcación. Asimismo deberán coordinarse, para su integración en el plan hidrológico, los programas relativos a las aguas costeras y de transición elaborados por la Administración General del Estado o por las Comunidades Autónomas que participen en el Comité de Autoridades Competentes de la demarcación y que cuenten con litoral».

En relación con la solución adoptada, la STC 77/1984, de 3 de julio, dictada en el caso del Puerto de Bilbao, avala la posibilidad de que sobre un puerto de interés general desplieguen competencias la Administración General del Estado en virtud de su título competencial propio (art. 149.1.20º CE) así como las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales en el uso de los títulos competenciales relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo (art. 148.1.3º CE). En caso de controversia entre ambos títulos competenciales, señala el TC (FJ

3º) que «(...) Lo que sí parece aconsejable es que se busquen soluciones de cooperación dentro del respecto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente»⁷⁶.

Por lo que respecta al contenido del programa de medidas, debe señalarse que en el Capítulo III este trabajo se ha llevado a cabo un análisis pormenorizado de un conjunto de normas que, bien establecen objetivos de calidad para determinadas aguas en función del uso a que se destinen, bien definen valores umbral para la contaminación procedente de sustancias prioritarias o bien establece una protección especial para determinados ámbitos concretos del territorio con especial vinculación con el agua. El objetivo de ese análisis pretendía que, llegados a este punto, pudiéramos constatar que el programa de medidas de la demarcación constituye un enorme quásar donde se ubican las medidas relativas a la aplicación de un gran número de Directivas afines, en atención al *planteamiento combinado* al que se refiere el art. 10 de la DMA.

Las medidas básicas (de adopción obligatoria, frente a las medidas complementarias u opcionales) diseñadas por la normativa para la consecución de los objetivos ambientales pueden ser de tres tipos: medidas generales, las cuales consisten en la adopción de normas que regulen un aspecto concreto; medidas administrativas, que se traducen en la obligación de que la autoridad competente dicte autorización previa o reciba comunicación previa en relación con determinadas actividades cuyo ejercicio por agentes privados puede tener especial incidencia en la calidad de las aguas; medidas específicas, que consisten en la ejecución de actuaciones concretas orientadas a la consecución de los objetivos de calidad previstos para las masas de agua.

Aquellas medidas que se deberán adoptar el programa de medidas de la demarcación en relación con la protección de las masas de agua superficial y, por tanto, de las aguas costeras, son a tenor de lo dispuesto en la propia DMA y en los arts. 45 a 60 del RPH, las siguientes:

- a) *Las medidas necesarias para cumplir la normativa comunitaria sobre protección de las aguas* (art. 11.3 DMA y art. 45 y Anexo III del RPH). Con esta escueta redacción, se

⁷⁶ Por lo que respecta a la teoría de la competencia prevalente, Antonio EMBID IRUJO (1997) destaca la solución que ha sido adoptada por la propuesta de plan hidrológico de la Confederación Hidrográfica del Ebro. La normativa de la propuesta de plan ha considerado en aquellos supuestos en los que no queda suficientemente claro en el ordenamiento jurídico cuál es la competencia prevalente para fijar una medida, que la misma deberá fijarse en coordinación con las Comunidades Autónomas, con lo cual queda garantizado el principio de colaboración. Esta solución, sin embargo, dado que no se recogen criterios básicos en la propia propuesta, podría generar inseguridad jurídica y ser fuente de conflictividad, como reconoce el propio autor.

establece la obligación de recoger medidas en relación con un total de trece actos comunitarios:

- Directiva 96/61/CE, relativa a la prevención y control integrado de la contaminación.
- Directiva 91/271/CE, sobre tratamiento de aguas residuales urbanas⁷⁷.
- Directiva 91/676/CE, o Directiva de nitratos.
- Medidas orientadas a la reducción progresiva de la contaminación provocada por los vertidos, emisiones y pérdidas de determinados contaminantes o grupos de contaminantes que representen un riesgo significativo para el medio acuático y medidas orientadas a interrumpir o suprimir gradualmente los vertidos y pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias (definidas en la Decisión núm. 2455/2011/CE, que establece la primera lista de sustancias prioritarias en cumplimiento del art. 16.2 DMA).
- Las Directivas incluidas en el Anexo IX, hoy sustituidas por la Directiva 2008/105/CE relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas.
- Directiva 76/160/CEE, relativa a las aguas de baño.
- Directiva 79/4096/CEE, relativa a las aves silvestres.
- Directiva 80/778/CEE, relativa a las aguas de consumo humano.
- Directiva 96/82/CEE, relativa a los riesgos de accidentes graves.
- Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente.
- Directiva 86/278/CEE, relativa a los lodos de depuradora.

⁷⁷ Especial atención muestra el art. 45 del Reglamento de la planificación hidrológica a las medidas necesarias para el cumplimiento de la Directiva 91/271 y a la Directiva sobre nitratos, pues en su apartado tercero prevé explícitamente que el plan hidrológico deberá incluir los planes y programas que las administraciones competentes hayan adoptado en relación con el saneamiento y depuración de la aglomeraciones urbanas así como los programas de actuación en las zonas vulnerables a la contaminación por nitratos.

- Directiva 91/414/CEE, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios.
 - Directiva 92/43/CEE, relativa a la protección de los hábitats naturales.
- b) Para los *vertidos de fuente puntual que puedan causar contaminación*, un requisito de reglamentación previa, como la prohibición de la entrada de contaminantes en el agua o el requisito de autorización previa o el de registro basado en normas generales de carácter vinculante, que establezca controles de emisión de los contaminantes de que se trate. El art. 49 RPH establece que, en estos casos, las medidas consisten en el requisito de autorización de los vertidos de aguas residuales, la cual – como hemos examinado en otro apartado de este trabajo – existe en nuestro ordenamiento jurídico aparejada a la Leyes de Costas y de Aguas, en función del medio receptor del vertido.
- c) Para *fuentes difusas que puedan generar contaminación* (art. 49 RPH), medidas para evitar o controlar la entrada de contaminantes; los controles podrán consistir en un requisito de reglamentación previa, como la prohibición de la entrada de contaminantes en el agua, el requisito de autorización previa o el de registro basado en normas generales de carácter vinculante, cuando este requisito no esté establecido de otra forma en la legislación comunitaria.
- d) *Medidas para garantizar en particular que las condiciones hidromorfológicas de la masa de agua estén en consonancia con el logro del estado ecológico o del buen potencial ecológico*. Los controles realizados con este fin podrán consistir en el requisito de la autorización previa o de registro basado en normas generales de carácter vinculante, cuando este requisito no esté establecido de otra forma en la legislación comunitaria.
- e) Medidas para eliminar la *contaminación de las aguas superficiales* por las sustancias que figuran en la lista de *sustancias prioritarias* y para reducir progresivamente la contaminación por otras sustancias que podrían impedir la consecución de los objetivos ambientales previstos en el art. 4 DMA. Estas medidas se concretan en el art. 51 RPH en el requisito de autorización previa de todos los vertidos que contengan sustancias peligrosas así como en las medidas necesarias para reducir progresivamente o eliminar estas sustancias, pero sin mayor concreción.

f) *Cualesquiera medidas necesarias para prevenir pérdidas significativas de contaminantes procedentes de instalaciones industriales* y para prevenir o reducir los efectos de las contaminaciones accidentales (art. 52 RPH) por ejemplo como consecuencia de inundaciones, incluyendo en caso de accidentes que no pudieran haberse previsto razonablemente, todas las medidas apropiadas que deben adoptarse para reducir daños al ecosistema acuático.

De otra parte, el art. 11 DMA y el art. 56 RPH prevén la adopción de medidas más rigurosas por parte de los Estados miembros (nótese, que no como parte del programa de medidas de la demarcación) en aquellos casos en los que exista riesgo probable de no alcanzar los objetivos ambientales para una determinada masa de agua superficial o muy modificada, el Estado velará porque se adopten las medidas adicionales que sean necesarias para lograr dichos objetivos, incluido – cuando proceda – el establecimiento de normas de calidad medioambiental más estrictas con arreglo a los procedimientos del anexo V.

Finalmente, corresponde a los Estados miembros adoptar las medidas adecuadas para que no aumente la contaminación de las aguas marinas, que a tenor del art. 58 RPH serán todas aquellas que tengan por objeto interrumpir o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias, con el objetivo último de conseguir concentraciones en el medio marino cercanas a los valores básicos por lo que se refiere a las sustancias de origen natural. Estas medidas, concluye el citado artículo, deberán ser recogidas de forma separada en el plan hidrológico correspondiente.

F. EL PLAN HIDROLÓGICO DE LA DEMARCACIÓN

El plan hidrológico *de cuenca*, previsto en el art. 13 de la DMA, es el hito que pone fin al proceso de diagnóstico, evaluación y acción que se ha venido detallando en las fases anteriores y por ello, cronológicamente, debe estar disponible – al igual que el programa de medidas – antes de finales de 2009. Así mismo, los planes hidrológicos serán objeto de revisión y actualización antes de 2015 y, posteriormente, cada seis años (Disposición Adicional XI TRLA).

La planificación, como técnica abstracta, constituye – en palabras de FANLO LORAS, Antonio (2006) – «un proceso de racionalización de la actuación de una organización cualquiera tendente al logro de una serie de objetivos, a cuyo fin se disponen determinados

comportamientos y se programan las medidas oportunas para alcanzarlos». El plan hidrológico, por su parte, es un instrumento de contenido complejo que *territorializa* el derecho de aguas, acomodándolo a las características hidrológicas propias de cada cuenca hidrográfica y que tiene naturaleza normativa⁷⁸.

Los objetivos generales a los que atenderá la planificación hidrológica serán conseguir «el buen estado y la adecuada protección del dominio público hidráulico y de las aguas objeto de la Ley – por tanto, las aguas continentales, costeras y de transición –, la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales» para lo cual, deberá elaborarse un plan hidrológico para cada demarcación así como un plan hidrológico nacional (art. 40 apartados 1 y 3 TRLA).

La figura de los planes hidrológicos de cuenca es conocida en nuestro derecho positivo desde la entrada en vigor de la Ley de Aguas de 1985, por lo que la DMA no supone una innovación respecto a esta figura de ordenación del dominio público hidráulico y los recursos hídricos. Es conocido, sin embargo, cómo la configuración de los Planes hidrológicos en la Directiva 2000/60/CE es diversa de lo que hasta ahora era conocido en nuestro derecho⁷⁹ y ello por el hecho de su extensión material que ahora abarca no sólo las aguas continentales, sino también las aguas costeras y de transición.

La aprobación y propuesta de revisiones del plan hidrológico de cuenca corresponde al Organismo de cuenca o administración hidráulica competente en el caso de cuencas intracomunitarias con arreglo al procedimiento establecido en el Título II del Reglamento de la planificación hidrológica y su aprobación, al Gobierno mediante Real Decreto (art. 41.1 y

⁷⁸ El carácter normativo de los planes hidrológicos es defendido por la doctrina más autorizada en la materia, como el propio FANLO LORAS, Antonio (2006) o EMBID IRUJO, Antonio (1991). La DMA configura estos planes como instrumentos para la consecución de los objetivos de calidad de las masas de agua y, a tenor de su regulación, parecen instrumentos de carácter informativo. Pero como señala en este punto FANLO LORAS, Antonio, el principio de autonomía institucional permite la compatibilidad entre la DMA y el derecho español interno sin alterar la naturaleza jurídica normativa de los planes hidrológicos a tenor de nuestra propia regulación.

⁷⁹ En opinión de FANLO LORAS, Antonio (2001), la trasposición de la DMA en lo que respecta a la figura de los planes hidrológicos se ha hecho de manera deficiente y con una escasa comprensión del modelo planificador de la Directiva y de nuestro propio modelo. Considera el autor que gran parte del contenido que exige la Directiva para los planes hidrológicos estaba ya concebido en nuestra Ley de Aguas, por lo que la trasposición podría haberse efectuado con unos retoques del vigente art. 40 TRLA añadiendo la cuestiones nuevas derivadas de la normativa europea, tales como la caracterización de las masas de agua o el principio de recuperación de costas.

40.4 TRLA). Durante la tramitación del plan hidrológico de la demarcación cobra una especial relevancia la coordinación⁸⁰ entre los intereses y competencias tutelados por las distintas administraciones que pueden ejercer competencias sobre territoriales sobre el dominio público – hidráulico al que pertenecen las aguas costeras o competencias sectoriales verticales que afectan al dominio público hidráulico o a los usos y actividades que pueden desarrollarse en relación con el agua.

Especialmente, la tramitación del plan hidrológico debe efectuarse coordinadamente con la administración competente en materia de aguas costeras (que no es otra que la Administración General del Estado a través del Ministerio competente – en la actualidad, el de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) pues el art. 71 del RPH prevé que desde el inicio y en todas las fases del proceso se procurarán los medios de coordinación adecuados para la integración de la zona terrestre y marina de la demarcación y se integrarán en el plan hidrológico los programas de medidas que elaboren para las aguas costeras el citado Ministerio.

Por lo que respecta al procedimiento de tramitación de los planes hidrológicos, el RPH introduce las siguientes fases:

- Etapa previa: con carácter previo a la elaboración y propuesta de revisión del plan hidrológico, se preparará un programa de trabajo que incluya las fases previstas para la elaboración y el denominado estudio general de la demarcación (art. 41.5 TRLA, arts. 77 y 78 RPH). Esta fase se identifica con la caracterización de la demarcación a la que se refiere el art. 5 DMA, como hemos señalado anteriormente.

⁸⁰ A esta coordinación se refieren múltiples preceptos del TRLA y del Reglamento de la planificación hidrológica, entre los que se destaca el art. 41.3 TRLA, según el cual «En la elaboración y revisión de los planes hidrológicos de cuenca se preverá necesariamente la participación de los departamentos ministeriales interesados, los plazos para la presentación de las propuestas por los organismos correspondiente y la actuación subsidiaria del gobierno en caso de falta de propuesta. Se garantizará, en todo caso, la participación pública en todo el proceso planificador, tanto en las fases de consultas previas como en las de desarrollo y aprobación o revisión del plan. A tales efectos se cumplirán los plazos previstos en la disposición adicional duodécima» y el art. 41.4 del mismo texto legal, que predica la coordinación entre los planes hidrológicos y las diferentes planificaciones sectoriales que le afecten, tanto respecto a los usos del agua como a los del suelo.

Así mismo, el Tribunal Constitucional en la célebre STC 227/1988 (FJ 20º), destaca la función de la planificación hidrológica como instrumento de integración y coordinación de las políticas sectoriales de distintas Administraciones Públicas a través de dos mecanismos: de una parte, la voluntad de las Comunidades Autónomas afectadas por el procedimiento de elaboración del plan pueden mostrar las consideraciones que estimen oportunas durante su tramitación y, de otra parte, el acto de aprobación de los planes hidrológicos por parte del Gobierno en el caso de las cuencas intracomunitarias se considera de gran carácter coordinador.

- Primera etapa: elaboración del Esquema de temas importantes de la demarcación (art. 79 RPH), el cual contendrá una descripción y valoración de los principales problemas actuales y previsibles de la demarcación relacionados con el agua y las posibles alternativas de actuación así como un estudio de las principales presiones e impactos que deban ser tratados en el plan hidrológico, las alternativas de actuación para la consecución de los objetivos ambientales para las masas de agua y los sectores y grupos afectados por los programas de medidas. El Esquema de temas importantes debe someterse a participación pública e institucional.
- Segunda etapa: redacción del Proyecto de plan hidrológico, el cual deberá someterse a evaluación ambiental estratégica de planes y programas, en los términos de la Ley 9/2006, de 28 de abril, relativa a la repercusión de determinados planes y programas sobre el medio ambiente. La propuesta de proyecto de plan hidrológico requerirá informe preceptivo del Consejo del Agua de la demarcación y la conformidad del Comité de Autoridades Competentes, quien lo elevará para su aprobación por el Gobierno, de acuerdo con el art. 35.2 TRLA. Así mismo, y con carácter previo a su aprobación, se remitirá el documento al Consejo Nacional del Agua para que emita el informe preceptivo al que se refiere el art. 20 TRLA.

El contenido de los planes hidrológicos está previsto en el Anexo VII de la DMA, a tenor del cual estos planes deberán incluir: la descripción general de las características de la demarcación hidrográfica, que para las aguas superficiales – entre ellas, las costeras – deberá incluir mapas de localización, ecorregiones, tipos de masas de agua superficial e identificación de condiciones de referencia; un resumen de las presiones e incidencias significativas de las actividades humanas en el estado de las aguas superficiales y subterráneas; una identificación y elaboración de mapas de zonas protegidas; un mapa de las redes de control; una lista de los objetivos ambientales para las distintas masas de agua; un resumen del análisis económico del uso del agua; un resumen del programa de medidas; un registro de los programas y planes hidrológicos más detallados que debieran adoptarse; un resumen de las medidas de información pública y de consulta; una lista de autoridades competentes y, finalmente, los puntos de contacto y procedimiento para obtener la información a la que se refieren los arts. 11 y 14 de la DMA.

En nuestro derecho interno, el contenido queda definido por el art. 42 TRLA, el cual se ha adaptado al contenido de la Directiva marco del agua tras la reforma efectuada por la Ley 62/2003, y en la Sección 1ª del Reglamento de la planificación hidrológica.

Finalmente, los efectos de los planes hidrológicos de cuenca se señalan establecen en los arts. 90 y 91 del RPH, si bien en estas normas no se detalla cómo se debe articular la relación entre el plan hidrológico y el resto de instrumentos de ordenación territorial o ambiental. En este sentido, Anna PALLARÈS SERRANO (2007) considera que, no obstante lo anterior, si los planes hidrológicos se ajustasen a su contenido específico, de acuerdo con el principio de especialidad, su contenido podría ser considerado como una limitación negativa que los planes de utilización de los usos del suelo deberían tener en cuenta a la hora de definir su propia ordenación. Sin embargo, la autora considera que el establecimiento de mecanismos coordinadores adecuados durante el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes sería más acertado que la aplicación de la técnica de la norma de prevalencia.

5. COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN COMO TÉCNICAS FUNDAMENTALES PARA LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS AMBIENTALES PREVISTOS PARA LAS MASAS DE AGUA COSTERAS

El concepto de demarcación hidrográfica introducido por la Directiva Marco del Agua ha venido a añadir las aguas costeras y de transición al ámbito tradicional de planificación y gestión ocupado por las cuencas hidrográficas, de modo que ésta abarca tanto el dominio público hidráulico como las aguas continentales y marinas, sumando a la ya controvertida gestión competencial de las cuencas hidrográficas la necesaria incorporación de las administraciones competentes en relación con el mar. Esto hace necesario en relación con las aguas costeras, como reconocen el TRLA y el Reglamento de planificación hidrológica, la necesidad de establecer una adecuada coordinación entre el Organismo de cuenca y la Administración General del Estado al objeto de llevar a cabo una adecuada gestión de la zona terrestre y marina de la demarcación.

Las técnicas para garantizar la cooperación y coordinación en el ejercicio de estas competencias son, fundamentalmente, dos:

- Coordinación orgánica, a través de la participación de las Comunidades Autónomas y los distintos Ministerios en los órganos de gobierno de las Confederaciones Hidrográficas y la creación de órganos específicos adscritos a los Organismos de cuenca en los que se prevé la participación de las administraciones públicas que detentan competencias relativas a la gestión de las aguas (tales como el Consejo del Agua de la demarcación y el Comité de Autoridades Competentes) y
- Cooperación interadministrativa, la cual se ejerce a través de la emisión de informes preceptivos y, en algunos casos vinculantes, tanto por el Organismo de cuenca respecto a los procedimientos que se tramiten por las Comunidades Autónomas como viceversa, así como a través de la participación activa de todas las administraciones interesadas durante el proceso de elaboración de los planes hidrológicos.

Por lo que respecta a la primera de las técnicas de coordinación aludidas – esto es, la coordinación orgánica –, debe señalarse que la Junta de Gobierno de los Organismos de cuenca (art. 27 TRLA) deberá integrar, entre otros miembros, a cinco representantes de la Administración General del Estado y a un vocal de cada Comunidad Autónoma que hubiesen

decidido incorporarse al mismo. Y dado que entre las funciones de este órgano de gobierno se encuentra la propuesta al Consejo del Agua de la demarcación la revisión del plan hidrológico, encontramos en este punto un primer atisbo de coordinación ya que los representantes de las respectivas administraciones, estatal y autonómica, podrán funcionar como filtro para garantizar las competencias legalmente atribuidas a ambas.

La extensión del ámbito de competencias del Organismo de cuenca a la protección de las aguas costeras ha derivado en una modificación de sus propias estructuras administrativas con motivo de la reforma del Texto Refundido de la Ley de Aguas. En este sentido, la ley 62/2003 ha alterado la composición misma de los Organismos de cuenca mediante la redefinición del Consejo del Agua, que deja de ser de la *cuenca* para convertirse en el *Consejo del Agua de la demarcación* y ha introducido un nuevo órgano de cooperación, el Comité de Autoridades Competentes.

- El Consejo del Agua (que se apostilla *de la cuenca* en la rúbrica del art. 35 TRLA y *de la demarcación* en el texto del mismo artículo) es un órgano al que corresponde promover la información, consulta y participación pública en el proceso planificador y elevar al Gobierno, a través del Ministerio competente en materia de medio ambiente, el plan hidrológico de cuenca y sus posteriores revisiones. Respecto a la composición del Consejo del Agua, el art. 36 TRLA establece unos requisitos mínimos que deberán ser tenidos en cuenta por la norma reglamentaria (Real Decreto) que regule el consejo de cada demarcación. A tenor de esta norma, este órgano contará con representación de:
 - Tres vocales que representen los distintos departamentos ministeriales relacionados con la gestión de las aguas y el uso de los recursos hidráulicos.
 - Tres vocales que representen los Servicios Técnicos del Organismo de cuenca.
 - Un vocal que represente a los servicios periféricos de Costas cuyo territorio coincida total o parcialmente con el de la demarcación hidrográfica.
 - Un vocal en representación de las Autoridades Portuarias y Capitanía Marítima afectadas por el ámbito de la Demarcación Hidrográfica.
 - Al menos un vocal en representación de las Comunidades Autónomas presentes en la demarcación.

- Un máximo de tres vocales que representen las entidades locales incluidas en el territorio de la demarcación;
- La representación de los usuarios no podrá ser inferior a un tercio del total de vocales;
- Un máximo de seis vocales en representación de asociaciones y organizaciones de defensa de los intereses ambientales, económicos y sociales relacionados con el agua.

En el caso de cuencas hidrográficas intracomunitarias, el art. 36.2 TRLA prevé que la «Comunidad Autónoma garantizará la participación social en la planificación hidrológica, respetando las anteriores representaciones mínimas de usuarios y organizaciones interesadas en los órganos de gobierno que al efecto se creen, y asegurando que estén igualmente representados en dichos órganos todas las Administraciones públicas con competencias en materias relacionadas con la protección de las aguas y, en particular, la Administración General del Estado en relación con sus competencias sobre el dominio público marítimo – terrestre, puertos de interés general y marina mercante».

- El Comité de Autoridades competentes es un órgano de nueva creación en las cuencas hidrográficas intercomunitarias, cuya función principal consiste en garantizar la adecuada cooperación en la aplicación de las normas de protección de las aguas, sin afectar a las competencias que correspondan a las distintas Administraciones que lo integren, las cuales continuarán ejerciéndose de acuerdo con lo que hemos examinado en este trabajo (art. 36 bis TRLA). Este órgano estará integrado por los órganos de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas y por los entes locales integrados en el territorio de la demarcación, a los cuales se asignará un número proporcional de vocales en los términos del Real Decreto 126/2007, de 2 de febrero, por el que se regulan la composición, funcionamiento y atribuciones de los comités de autoridades competentes de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias.

En el caso de las demarcaciones hidrográficas de cuencas intracomunitarias, las Comunidades Autónomas garantizarán «el principio de unidad de gestión de las aguas, la cooperación en el ejercicio de las competencias que en relación con su protección

ostenten las distintas Administraciones Pública y, en particular, las que correspondan a la Administración General del Estado en materia de dominio público marítimo – terrestre, portuario y de marina mercante. Asimismo proporcionará a la Unión Europea, a través del Ministerio de Medio Ambiente, la información relativa a la demarcación hidrográfica que se requiera conforme a la normativa vigente».

DELGADO PIQUERAS, Francisco (2004) considera que, a tenor de esta regulación, el Comité de Autoridades Competentes está pensando más como un foro de debate donde puedan reunirse los representantes de las distintas administraciones territoriales que como un órgano administrativo con competencias propias y LA CALLE MARCOS, Abel (2009), opina que este órgano no satisface la necesaria coordinación entre las competencias internas en materia de aguas que exige la DMA.

6. VALORACIÓN DE LA IMPLANTACIÓN DE LA DMA COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS COSTERAS

La Comisión Europea ha elaborado hasta la fecha dos informes en relación con el grado de aplicación de la Directiva Marco del Agua por los Estados Miembros⁸¹, uno en el año 2007 y otro en 2009.

- *Comunicación COM (2007) 128 final, de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “Hacia una gestión sostenible del agua en la Unión Europea. Primera Fase de aplicación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE)”* y sus dos Anexos. En este documento la Comisión reconoce que el estado actual de las masas de agua de la Unión es peor de lo previsto ya que en algunos Estados miembros el porcentaje de masas de agua que cumplen todos los objetivos de la DMA es muy bajo, incluso, inferior al 1 por 100 en algunos casos.

La evaluación que contiene la Comunicación se centra en cuatro aspectos: la conformidad de la incorporación de la DMA a las legislaciones nacionales, el cumplimiento por parte de los Estados Miembros del art. 3 (relativo a la obligación de incluir el demarcaciones hidrográficas las cuencas de cada territorio y designar a las autoridades competentes), el cumplimiento del art. 5 (la caracterización de la demarcación hidrográfica) y, en general, la calidad global de los informes redactados.

Respecto al grado de incorporación de la DMA, la Comisión recuerda en su informe que hubo de utilizar su aparato coactivo para garantizar la trasposición de la norma en los distintos Estados⁸², incoando dieciséis procedimientos por infracción de los cuales cinco concluyeron con sentencias del Tribunal de Justicia por no notificar la

⁸¹ Ambos pueden consultarse en [http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/implrep2007/index_en.htm].

⁸² Sólo con carácter enunciativo, las normas de adaptación del Derecho interno a la Directiva Marco del Agua dictadas en alguno de los Estados Miembros de la UE son las siguientes: Rumanía: Ley 310/2004, de modificación de la Ley de Aguas de 1996; Alemania: Ley Federal de Recursos de agua de 2009; Portugal: Ley 58/2005, publicada el 29 de diciembre de 2005; Bélgica (Bruselas): Ordenanza de 20 de octubre de 2006, por la que se establece un cuadro para la política de aguas; Bélgica (Valonia): Código del Agua aprobado por Decreto de 27 de mayo de 2004; Polonia: Decreto de 27 de junio de 2006 sobre límites administrativos de las cuencas y regiones hidrográficas; Francia: Ley sobre el Agua y los medios acuáticos de 30 de diciembre de 2006; Países Bajos: Ley de ejecución de la Directiva Marco del Agua de 2005; Luxemburgo: Ley de 19 de diciembre de 2008, relativa al agua; Grecia: Ley 3199/2003, de Protección y Gestión del Agua; Italia: parte III del Código del Medio Ambiente, aprobado por Decreto Legislativo 152/2006; Francia: Ley sobre el Agua y los Medios Acuáticos de 30 de diciembre de 2006.

transposición de la Directiva Marco del Agua antes del 30 de diciembre de 2003: sentencias dictadas contra Bélgica (C-33/05), Luxemburgo (C-32/05), Alemania (C-67/05), Italia (C-85/05) y Portugal (C-118/05).

La calidad de la trasposición también es cuestionada por la Comisión quien, sobre la base de una evaluación preliminar, afirma que las legislaciones de los diecinueve estados miembros presentaban graves deficiencias y que la mayor de los Estados restantes no había incorporado plenamente la DMA.

Después de la incorporación de la DMA a los ordenamientos jurídicos, la siguiente etapa importante, según la Comisión, consistió en la creación de demarcaciones hidrográficas y en la designación de las autoridades competentes (art. 3 DMA). En relación con esta cuestión, la Comisión reconoce que si bien la mayoría de las disposiciones administrativas adoptadas parece garantizar una correcta aplicación, los resultados reales sólo se podrán comprobar en la práctica en los próximos años aunque se plantea dudas en cuanto a la efectividad de las disposiciones adoptadas en materia de coordinación por los diferentes Estados miembros.

En este punto debe destacarse, negativamente, que el Reino de España fue objeto de condena por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asunto C-516/07) en su sentencia de 7 de mayo de 2009 por incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartados 2, 7 y 8, de la DMA, al no haber designado las autoridades competentes para aplicar las disposiciones de dicha Directiva por lo que respecta a las Comunidades Autónomas de Galicia, del País Vasco, de Andalucía, de Baleares y de Canarias.

La última etapa de aplicación de la DMA que evalúa la Comisión en este informe es el cumplimiento del art. 5, que se refiere a las *Características de la demarcación hidrográfica, estudio de impacto ambiental de la actividad humana y análisis económico del uso del agua*, resaltando el enorme esfuerzo realizado por los Estados miembros para su cumplimiento.

- *Report COM (2009) 156 final, from the Commission to the European Parliament and the Council in accordance with article 18.3 of the Water Framework Directive 2000/60/EC on programmes for monitoring of water status*”: en este informe se evalúa el cumplimiento por parte de los estados miembros de las obligaciones atribuidas en el

art. 8 DMA relativa al establecimiento de un programa de seguimiento del estado de las aguas. Excepto Grecia y Malta, señala el informe, el resto de estados miembros aportaron la documentación relativa al cumplimiento de esta obligación en plazo (esto es, antes de diciembre de 2006).

V. EL DERECHO ESPECIAL DE AGUAS DE CANARIAS

En el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Derecho de Aguas se caracteriza por su especialidad y por su sustantividad propias [SARMIENTO ACOSTA, Manuel (2002)], cualidades que son resultado de un proceso histórico y que encuentran acomodo o fundamento jurídico claro y evidente en nuestro actual derecho positivo, y que han llevado a la existencia de un Derecho especial de aguas de Canarias.

Excede al ámbito de este trabajo la realización de un estudio pormenorizado de los hitos que han ido conformando el Derecho especial de Aguas en Canarias, pero se considera imprescindible hacer un breve recorrido por los momentos más relevantes de su formación hasta alcanzar la pieza clave del sistema vigente, la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas (en adelante, LAC) y sus reglamentos de desarrollo.

Pero el objetivo de esta exégesis no es destacar las particularidades o singularidades más relevantes del Derecho especial de aguas de Canarias – tema abordado por la doctrina especializada –, sino examinar cómo han afectado al Derecho especial de aguas de Canarias las nuevas tendencias incorporadas al Derecho estatal de aguas y que derivan la recepción de la normativa europea, especialmente la Directiva Marco del Agua, ya que la LAC de 1990 no ha sido modificada para adecuar su regulación a los nuevos paradigmas en la gestión del recurso y la planificación hidrológica.

1. LA CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO ESPECIAL CANARIO HASTA LA VIGENTE LEY DE AGUAS DE CANARIAS

Durante el siglo XIX fueron dictadas desde el Estado central un conjunto de normas en materia de aguas, encabezado por la Ley de Aguas de 1866 – 1879, que no lograron responder eficazmente a las necesidades y demandas del Archipiélago canario en la materia ya que éste, además de los problemas de sequía y pluviometría irregular propios del territorio peninsular español, se caracteriza porque la mayor parte de sus aguas son subterráneas y por la existencia de una organización propia de la gestión de los recursos hídricos que hundía sus raíces en el proceso mismo de la Conquista del Archipiélago.

De otra parte, en las primeras disposiciones dictadas por el Estado en materia de construcción de obras hidráulicas, como el Plan Provisional de Canales y Pantanos de 1902 o el Plan

Nacional de Obras Hidráulicas del Estado de 1934, no se hacía referencia alguna a las Islas Canarias, por lo que pronto fue necesario dotar al Archipiélago de normas que atendieran a su problemática específica.

En esta línea, se dictó la Real Orden de 27 de noviembre de 1924, modificada por la Orden de 23 de julio de 1948, que obligó a los dueños de los terrenos y a los concesionarios de aprovechamientos de agua a obtener una autorización administrativa para la realización de alumbramiento de aguas, constituyendo esta norma el punto de arranque para configurar el régimen especial canario, como afirma GUIMERÁ PERAZA, Manuel (1970).

El segundo hito en la definición del Derecho especial de aguas de Canarias lo constituyen los Decretos de 21 de noviembre y 8 de diciembre de 1933, a través de los cuales se generaliza al Archipiélago canario los beneficios de las leyes de auxilios para obras de riego, contenidas en la Ley de Obras Hidráulicas de 7 de julio de 1911 y, posteriormente; el Decreto de 21 de noviembre de 1933 sobre abastecimiento de aguas; la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 2 de marzo de 1934 que estableció normas para la concesión de auxilios económicos del Estado a las obras hidráulicas de Canarias y permitió la formulación de planes, como el Plan Provisional de Obras Hidráulicas de Tenerife, aprobado ya en 1959.

Terminada la Guerra Civil española, se dicta la Orden de 21 de julio de 1944, sobre legalización de obras, y la Orden de 15 de mayo de 1945 que regula determinadas cuestiones que se habían suscitado en relación con la propiedad de los terrenos en que se situaban las captaciones y alumbramientos. Así mismo, el Decreto de 1 de julio de 1955 autorizó a los propietarios de galerías a instalar un mecanismo que permitiera la interrupción de la salida del agua durante el tiempo que ésta no se utilizara para riego. Finalmente, el 27 de diciembre de 1956, se promulgó la Ley de Heredamientos que reconoció de forma expresa la personalidad jurídica de las heredades, los heredamientos de agua, dulas, etc., y que constituye una pieza clave en el desarrollo de las especialidades del Derecho de aguas de Canarias.

El proceso de formación del derecho especial de aguas de Canarias continúa en la década de los sesenta del siglo XX con la Ley de 24 de diciembre de 1962, sobre alumbramientos y auxilios de Canarias y su Reglamento de ejecución de 14 de enero de 1965. Frente a las normas dictadas anteriormente, que abordaban problemas concretos, la ley de 1962 y su Reglamento contienen un planteamiento de conjunto al abordar un abanico de cuestiones diversas, como el alumbramiento de aguas subterráneas en terrenos de propiedad particular,

las reservas de caudales subterráneos a favor del Estado, las aguas halladas en explotaciones mineras o el régimen de auxilios para la ejecución de obras.

Este conjunto de normas dispersas que han sido aprobadas en momentos históricos distintos configuran el sustrato de la sustantividad del Derecho especial de aguas de Canarias y han dado como resultado un tratamiento diferenciado que ha pretendido adaptar la interpretación y aplicación del Derecho de Aguas a las particularidades condiciones que concurren en el Archipiélago canario.

Con la aprobación de la Constitución Española de 1978 se produce un cambio fundamental en la organización territorial del Estado español, que pasa a estar configurado por un Estado central y diecisiete Comunidades Autónomas que ejercen competencias en los términos derivados de la propia Carta Magna y de sus Estatutos de Autonomía.

En materia de *aguas* dos son los preceptos de la Constitución que tienen especial relevancia: el art. 149.1.22º y el art. 148.1.10º. El primero, como hemos señalado ya en este trabajo, atribuye al Estado competencia exclusiva sobre «la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma (...)» y, el segundo, dispone que las Comunidades Autónomas «podrán asumir competencias en materia de proyectos, construcciones y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, las aguas minerales y termales».

La Ley de Aguas de 1985 surgió en el nuevo contexto socio – político derivado del estado constitucional y, por tanto, recoge una regulación de la materia que trata de acomodarse al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas definido por la Constitución. A este fin, la Ley parte de la premisa esencial de considerar la práctica totalidad de las aguas continentales, tanto superficiales como subterráneas, como aguas de dominio público e introduce el concepto de cuenca hidrográfica (sobre el que volveremos más adelante con carácter específico) como elemento territorial base para la gestión hidrológica.

La Disposición Adicional Tercera de la LAg. consagró el carácter especial del Derecho de aguas de Canarias al prever que no produciría efectos derogatorios respecto a la legislación

que se aplicaba en la Comunidad Autónoma, que subsistiría hasta tanto Canarias dictara su propia legislación⁸³.

A través de su Estatuto de Autonomía (aprobado mediante Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto), y de la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de Transferencias Complementarias a Canarias (conocida como LOTRACA), Canarias asumió competencias legislativas y de ejecución en materia de aguas, en los términos que recoge el vigente art. 30.6 EAC⁸⁴:

«La Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con las normas del presente Estatuto, tiene competencias exclusivas en las siguientes materias: 6. Aguas, en todas sus manifestaciones, y su captación, alumbramiento, explotación, transformación y fabricación, distribución y consumo para fines agrícolas, urbanos e industriales; aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, regulación de recursos hidráulicos de acuerdo con las peculiaridades tradicionales canarias».

Adquiriendo así desde el primer momento una situación privilegiada en materia de aguas, escasamente parangonable con las Comunidades Autónomas que habían accedido a la autonomía de primer grado, posición que se refuerza todavía más por el hecho de que la totalidad de las cuencas canarias son intracomunitarias, por lo que no hay competencia estatal⁸⁵. Esta interpretación ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional en la sentencia núm. 17/1990, de 7 de febrero, dictada para resolver el recurso de constitucionalidad núm. 1077/1987, promovido por 56 Diputados contra determinados preceptos de la primera Ley de

⁸³ La constitucionalidad de la Disposición Adicional tercera fue confirmada por el Tribunal Constitucional en la STC 227/1988 ya que, a diferencia de las Islas Baleares, Canarias contaba – antes de la entrada en vigor de la Constitución, con una legislación especial sobre el régimen de aguas terrestres. Esta circunstancia, y no el hecho insular en sí, es lo que justifica la singularidad de la Disposición Adicional tercera (FJ 17).

⁸⁴ En un primer momento, el Estatuto de Autonomía de Canarias hacía referencia a las competencias autonómicas en materia de aguas en dos artículos fundamentales: el 29 y el 34 EAC, que debían complementarse con lo dispuesto en la LOTRACA. La primera redacción del art. 34 EAC decía: «La Comunidad Autónoma de Canarias ejercerá también competencias, en los términos que el artículo siguiente señala, en las siguientes materias: A.) Competencias legislativas y de ejecución: dos. Aguas superficiales y subterráneas, nacientes y recursos geotérmicos, captación, alumbramiento, explotación, transformación y fabricación, distribución y consumo de las aguas para fines agrícolas, urbanos e industriales».

La redacción de este artículo fue alterada, dando lugar al vigente art. 30.6 EAC, con motivo de la modificación del Estatuto introducida por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, que como reconoce el dictamen del Consejo Consultivo de Canarias núm. 65/1994, de 15 de noviembre, sobre la Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, refundió en una sola redacción una materia competencial que, hasta el momento, se encontraba dispersa.

⁸⁵ En este sentido, se pronuncia RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ, J. «El derecho de Aguas en Canarias (situación actual y nuevas perspectivas)», Revista Canaria de Administración Pública, núm. 4, 1989 y NIETO GARCÍA, Alejandro, en «La legislación de aguas de Canarias», en EMBID IRUJO, Antonio (Dir.) *Legislación de aguas en las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1993.

Aguas de Canarias, aprobada mediante Ley del Parlamento de Canarias 10/1987, de 5 de mayo.

En efecto, la referida Ley 10/1987, de 5 de mayo, de Aguas, fue el primer texto normativo completo que asumió el reto de regular las particularidades del Derecho especial de aguas canario constituyendo además la “*legislación propia*” a la que se refería la Disposición Adicional tercera de la Ley de Aguas de 1985. La vigencia de esta ley – no exenta de polémica y vicisitudes jurídicas, por cierto⁸⁶ – se mantuvo hasta la entrada en vigor de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas de Canarias.

La Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas de Canarias (LAC) fue publicada en el Boletín Oficial de Canarias núm. 94, de 27 de julio de 1990 y en el BOE núm. 224, de 18 de septiembre de 1990, produciéndose su entrada en vigor el mismo día de su publicación. Como expresa el Preámbulo de esta Ley, la misma «viene a cerrar en Canarias un período polémico y difícil en materia hidrológica, abriendo una nueva etapa en la que el agua no debe ser un obstáculo para la convivencia de todos los canarios (...)».

La LAC se aparta de la regulación “de carácter más bien radical”, en palabras de SARMIENTO ACOSTA, Manuel (2002), contenida en la Ley de 1987 y se adapta en su regulación⁸⁷ al marco normativo configurado a nivel estatal por la LAg. de 1985, por lo que acoge las definiciones y prescripciones que sobre el dominio público hidráulico incorpora aquella. (art. 2), tratando de conjugar otros aspectos de gran calado para el agua en Canarias con el objetivo de conseguir la convivencia armónica entre la iniciativa privada (se conservan los derechos consolidados en materia de explotaciones y alumbramientos, especialmente en las Disposiciones Transitorias de la Ley) y la iniciativa pública (se garantizan potestades de intervención *ex ante* – autorizaciones – y *ex post* – infracciones y sanciones – para controlar el uso racional del recurso).

También introduce la LAC el factor ambiental – el cual es de una indudable trascendencia en el uso de un recurso tan escaso y preciado como el agua, tal y como resalta FANLO LORAS,

⁸⁶ El estudio de esta cuestión se aborda con carácter detallado en varias publicaciones, entre ellas en DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J.M. «El derecho de aguas de Canarias. Crónica de un conflicto» (1988). La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía, núm. 4.

⁸⁷ Así se reconoce en el dictamen emitido por el Consejo Consultivo de Canarias sobre el Anteproyecto de la Ley de Aguas (Dictamen núm. 10, de 27 de septiembre de 1989).

Antonio (1998) – lo cual se constata al examinar los objetivos a los que debe adaptarse la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias (art. 4.2), entre los que destaca la

«Planificación integral, básicamente insular, que compatibilice la gestión pública y privada del agua con la ordenación del territorio y la conservación, protección y restauración medioambiental»; artículo que resulta un calco casi exacto del art. 13.3º de la LAg. de 1985. También se aprecia esta tendencia, por ejemplo, en el art. 29.1 LAC que al regular el contenido de los planes hidrológicos señala que estos incorporarán entre sus objetivos proteger la calidad del recurso o racionalizar sus usos, «en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales».

La Ley de Aguas canaria se completa con dos normas de carácter reglamentario aprobadas por el Gobierno de Canarias: el Decreto 174/1994, de 29 de julio, que aprueba el Reglamento de control de vertidos para la protección del dominio público hidráulico y el Decreto 86/2002, de 2 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

Puede afirmarse con rotundidad que la LAC de 1990 es una norma cuya vigencia ha permanecido inalterada mucho más de lo que – seguro – preconizaron sus redactores, sirviendo de instrumento eficaz y adecuado para dar respuesta a las particularidades del Derecho especial de aguas de Canarias, al menos en las coordenadas jurídicas derivadas del marco establecido por la Ley de Aguas estatal de 1985.

Sin embargo, el panorama legislativo nacional en materia de aguas ha cambiado, ya que la LAg. de 1985 fue objeto de derogación por sustitución por el Texto Refundido de la Ley de Aguas, cuya Disposición Adicional novena (un calco de la Disposición Adicional tercera LAg.), continúa reconociendo el carácter especial de la legislación canaria en materia de aguas y refrenda su vigencia a pesar del nuevo texto estatal, a excepción de los artículos que definen el dominio público estatal y aquellos que supusieran una modificación o derogación de las disposiciones contenidas en el Código Civil, los cuales sí serían de aplicación en Canarias.

Por tanto, la LAC ha observado impasible cómo entraba en vigor el TRLA y, posteriormente, cómo éste era objeto de una importante modificación a través de la Ley 62/2003, que traspuso al ordenamiento jurídico español la Directiva Marco de aguas. El único movimiento que el legislador canario ha dado en el sentido de adaptar la normativa autonómica a los nuevos requerimientos se encuentra en diciembre del año 2010 ya que en esta fecha tiene lugar la

publicación en el Boletín Oficial de Canarias de la Ley 4/2010, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas, y que tiene como objetivo definir las demarcaciones hidrográficas en Canarias y establecer la autoridad competente en la materia. Así se expresa en la Exposición de Motivos de la Ley 4/2010:

« (...) El artículo 2.15) de la Directiva define «demarcación hidrográfica» como la «zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas...». En el caso de Canarias, resulta evidente que cada isla constituye una demarcación hidrográfica, sin embargo, se considera necesario que se definan de manera expresa las demarcaciones hidrográficas y se designen las autoridades competentes, conforme prevén los apartados 1 y 8 del artículo 3 de la Directiva.

La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta la competencia exclusiva en materia de aguas, conforme a lo previsto en el artículo 30.6 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

Por otra parte, a pesar de la controversia que ha existido en otros momentos sobre la competencia en la materia y habiéndose zanjado ésta en favor de la Comunidad Autónoma de Canarias, se necesita dar respuesta al requerimiento formulado por la Secretaría de Estado para la Unión Europea, con el objeto de responder a la Carta de emplazamiento del artículo 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, remitida por la Comisión Europea, con fecha 29 de enero de 2010, en relación al expediente 2004/2305, relativo a la necesidad de que Canarias lleve a cabo una modificación de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas, por la que se incorpore una delimitación de las demarcaciones hidrográficas en las que se incluya la franja costera, se designe la autoridad competente de cada una de ellas y se prevean los mecanismos de coordinación entre las autoridades estatales y autonómicas que operan en este ámbito.

La reforma que se opera en la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas, contempla la ampliación del objeto de regulación al nuevo concepto de dominio público hidráulico, así como al ámbito de protección del mismo, de acuerdo con las aguas que a aquél se incorporan y los objetivos medioambientales propuestos por la Directiva.

El preámbulo de la citada Ley 12/1990, de 26 de julio, ya viene a señalar que «Siendo el agua, además, un recurso unitario y constituyendo cada isla una cuenca hidrográfica, con notorias diferencias entre unas y otras...». En atención al nuevo concepto de Derecho Comunitario de demarcación hidrográfica como principal unidad de aplicación de las

normas de protección de la calidad de las aguas, así como en atención a la realidad geográfica de nuestra nacionalidad, en la Comunidad Autónoma de Canarias se establecen siete demarcaciones hidrográficas, designando al Gobierno de Canarias como órgano coordinador de las demarcaciones hidrográficas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias».

Como se reconoce en la Exposición de Motivos transcrita, la modificación que introduce el legislador canario no se efectúa *motu proprio*, sino que obedece a la necesidad de dar cumplimiento a un requerimiento previo cursado por la Comisión Europea (Expediente 2004/2305).

La Ley 4/2010 estableció como unidades territoriales de gestión integral de las aguas siete demarcaciones hidrográficas que coinciden con las siete islas canarias; son las demarcaciones hidrográficas de El Hierro, La Gomera, La Palma, Tenerife, Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura, incorporando al final de la ley un anexo cartográfico que define los límites de cada demarcación [art. 5.b) introducido en la LAC].

Cada una de estas siete demarcaciones hidrográficas comprende «la zona terrestre y marina de la correspondiente cuenca hidrográfica insular, así como las aguas subterráneas, de transición y costeras asociadas a las citadas cuencas, hasta una distancia de una milla entre la respectiva línea de base recta y el límite exterior de las aguas costeras».

Así mismo, se introduce un art. 6-bis en la LAC a tenor del cual se designa el Gobierno de Canarias como la “autoridad coordinadora competente” de las demarcaciones hidrográficas de Canarias.

Ahora bien, la siguiente cuestión que debe plantearse es si las modificaciones introducidas en la LAC por la Ley 10/2010 son suficientes para adecuar la norma canaria a las expectativas europeas o si, por el contrario, resulta necesario hacer “algo más” ya que la reforma introducida tras esta modificación en la LAC resulta ser, al menos en apariencia, un tanto superficial.

2. LOS RETOS PENDIENTES

Si llevásemos a cabo una lectura detallada de la Ley de Aguas de Canarias de 1990, en su redacción vigente tras la Ley 4/2010, encontraríamos una ley que configura un derecho especial de aguas en Canarias y que obedece a los planteamientos jurídico administrativos derivados de la Ley de Aguas de 1985. Los nuevos artículos introducidos en el año 2010 han encajado con calzador los conceptos de demarcación hidrográfica y de autoridad competente en la ley, desaprovechando la oportunidad de introducir otros cambios en la normativa que, de verdad, reflejasen el nuevo paradigma derivado de la DMA. En este sentido, consideramos que al menos deberían haberse introducido las siguientes modificaciones:

- En los arts. 29 y 35 LAC se hace una referencia a los objetivos a los que debe tender la planificación hidrológica de cuenca; entre los que se encuentran la mejor satisfacción de las demandas de agua, la racionalización de los recursos, la protección de su calidad o su explotación armoniosa con el medio ambiente y los demás recursos naturales. En estos artículos, debería introducirse una referencia explícita al objetivo primordial de la DMA, cual es la consecución del buen estado químico y ecológico de todas las aguas de la demarcación.
- En el art. 38 LAC se define el contenido de los planes hidrológicos de cuenca, contenido que no se adapta al Anexo VII de la DMA ni tampoco al contenido exigido para los planes en el art. 42 del TRLA, pues no incluye los objetivos ambientales de las masas de agua ni el análisis económico del uso del agua, por citar algunos aspectos.
- No se han incorporado las obligaciones derivadas del art. 5 DMA (caracterización de la demarcación), del art. 6 DMA (registro de zonas protegidas) o del art. 11 DMA (programa de medidas de la demarcación).
- En la LAC no se determina cuál es el procedimiento de tramitación de los planes hidrológicos, pero se diseña un sistema de aprobaciones tripartito que requiere actuaciones por parte de tres administraciones: la formulación y aprobación inicial, es una función atribuida a los Consejos Insulares de Agua, administración hidráulica encargada de la gestión de las demarcaciones hidrográficas; la aprobación provisional,

atañe al Cabildo Insular correspondiente y la aprobación definitiva, al Gobierno de Canarias.

Por tanto, la Ley no recoge las exigencias de participación pública derivadas de la DMA y de la Disposición Adicional X del TRLA, ni tampoco recoge los estudios previos exigidos por el Reglamento de la Planificación Hidrológica (el Estudio general de la demarcación, el Esquema de temas importantes o el Proyecto de Participación Pública).

- Respecto a las aguas costeras, la única referencia figura en el art. 5 bis apartado 2, introducido por la Ley 4/2010, para señalar que la demarcación comprende la zona terrestre y marina de la cuenca hidrográfica insular, así como las aguas subterráneas, de transición y costeras asociadas a las citadas cuencas, y no se establecen objetivos ambientales para estas aguas.
- La LAC tampoco ha introducido ninguna previsión al objeto de incorporar a los representantes de Administración General del Estado competentes en materia de dominio público marítimo – terrestre y puertos de interés general, como establecen los arts. 36.2 y 36 bis.4 del TRLA, pues desde el punto de vista de la organización de la administración hidráulica, no se ha creado ni el Consejo del Agua ni el Comité de autoridades competentes de la demarcación, ni tampoco se ha adoptado medida alguna para garantizar la cooperación en el ejercicio de las competencias entre ambas administraciones.

A pesar de estas significativas ausencias en la legislación, lo cierto es que el Gobierno de Canarias, a través de la Dirección General de Aguas, ha venido cumplimentando los sucesivos pasos que exige la DMA para alcanzar el cumplimiento de los objetivos medioambientales, y los Consejos Insulares de Aguas están procediendo a la tramitación de sus planes hidrológicos con adaptación al contenido y al procedimiento que exigen el TRLA y el Reglamento de la planificación hidrológica⁸⁸, aún con anterioridad a que se procediese a la declaración formal de las demarcaciones por el Gobierno autonómico.

⁸⁸ En la página web del Consejo Insular de Aguas de Tenerife [www.planhidrologicodetenerife.es] pueden consultarse los siguientes documentos: el *Esquema provisional de temas importantes*, el *Estudio general sobre la demarcación hidrográfica*, el *Proyecto de participación pública del Plan Hidrológico de Tenerife (PHT)*, las *Directrices para la participación pública del PHT* y el *Programa, Calendario y Fórmulas de consulta*.

El fundamento material de lo anterior radica en que, como apunta EMBID IRUJO, Antonio (2012), el derecho comunitario prima sobre cualquier norma interna en lo que son competencias de la Unión con independencia de la jerarquía normativa del derecho interno a considerar y en que la DMA es una norma de marcado carácter ambiental – como hemos señalado anteriormente – cuya trasposición al ordenamiento jurídico español se ha efectuado por el Estado con base en los títulos competenciales exclusivos de los arts. 149.1.13º y 149.1.23º que se refieren a las competencias exclusivas del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y medio ambiente, por lo que tienen carácter básico.

Así mismo, el fundamento formal a la postura adoptada por los Consejos Insulares de Agua se encuentra en la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, cuya Directriz número 26 dice:

«Directriz 26. Criterios de planificación.

1. (ND) Sin perjuicio de la preeminencia de la planificación hidrológica y la aplicación de lo establecido en la normativa sectorial, los Planes Hidrológicos Insulares, en su calidad de Planes Territoriales Especiales, se adecuarán a las presentes Directrices, a las determinaciones de la Directiva por la que se establece el marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas y a las normas que la transpongan.

2. (ND) La planificación insular asegurará la gestión integrada del ciclo del agua en cada isla, englobando las aguas superficiales y subterráneas, y las de transición.

3. (ND) Los criterios que orientarán la actividad planificadora serán, al menos, los siguientes:

(...)

Los mismos documentos se encuentran accesibles en las páginas web del Consejo Insular de Aguas de La Palma [<http://www.lapalmaaguas.es/>], del Consejo Insular de Aguas de Gran Canaria [<http://www.aguasgrancanaria.com/>] o del Consejo Insular de Aguas de Fuerteventura [<http://www.aguasfuerteventura.com/>].

c) Internalizar los costes medioambientales en los precios de los servicios de abastecimiento y saneamiento de las aguas, sin perjuicio de las posibles subvenciones a determinados tipos de consumo.

d) Preservar los ecosistemas y paisajes asociados a la presencia del agua, manteniendo el caudal ecológico.

(...)

f) Recuperar y mantener la buena calidad de las aguas, adoptando medidas contra la contaminación de los acuíferos y de las aguas superficiales y subterráneas.

(...».

En aplicación del criterio *lex anterior derogat posterior*, podemos afirmar que han resultado derogados implícitamente aquellos artículos de la Ley de Aguas de 1990 que no se acomoden a la DMA y a su normativa de trasposición, técnica normativa que resulta altamente criticable tanto porque el precepto se ubica en una norma de ordenación del territorio, totalmente ajena a la normativa en materia de aguas, y por los enormes problemas de inseguridad jurídica que genera.

En efecto, existen importantes dudas interpretativas en lo que respecta al procedimiento para la elaboración de los planes hidrológicos y a su contenido – cuanto más cuando el plan hidrológico se considera plan territorial especial de ordenación por la Directriz 26 – y se ha generado una laguna absoluta por lo que respecta a la coordinación entre los Organismos de cuenca y las administraciones competentes en materia de gestión del dominio público marítimo – terrestre y de los espacios portuarios a falta de previsión específica en la legislación propia.

Desde el punto de vista práctico, los Consejos Insulares de Aguas podrían acudir a la figura de la Comisión de Seguimiento⁸⁹ prevista en el art. 14 del Decreto territorial 55/2006, de de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de

⁸⁹ Art. 14.1 Decreto 55/2006: «La Administración que promueva la formulación de un instrumento de ordenación deberá invitar a las otras Administraciones territoriales o con competencias materiales afectadas, a participar en una Comisión de Seguimiento. Ésta tendrá el carácter de órgano voluntario interadministrativo de cooperación de carácter temporal, con objeto de coordinar previamente la propuesta que se incorpore al Avance, o en su caso, a la aprobación inicial, y de propiciar durante su transcurso el seguimiento conjunto de la tramitación».

ordenación del sistema de planeamiento de Canarias (B.O.C. núm. 104, de 31.05.2006), que siendo un órgano de carácter voluntario y cooperativo, podría servir de foro para debatir las cuestiones relativas a la integración de la zonas marina y terrestre de la demarcación.

En cualquier caso, consideramos que resulta imprescindible acometer a la mayor brevedad posible una reforma en profundidad de la Ley 12/1990, de Aguas de Canarias, adaptando su contenido a las exigencias derivadas de la Directiva Marco del Agua y del resto de normativa relativa a la protección de las aguas costeras frente a la contaminación, con el objetivo de alcanzar su buen estado químico y ecológico.

VI. CONCLUSIONES

A partir de la segunda mitad del siglo XX, la Sociedad Internacional tomó conciencia de que era necesario observar el medio natural con un enfoque distinto al enfoque consuntivo que tan buenos resultados mercantiles había ofrecido durante la Revolución Industrial, como evidencian las Conferencias de Naciones Unidas de Estocolmo (1972) o Río de Janeiro (1992). El valor de los recursos naturales – como el agua, el suelo o la atmósfera – como fuente de riqueza no sólo reside en su empleo en los procesos fabriles o industriales, sino que se toma conciencia a nivel internacional de que la conservación es vital para garantizar la supervivencia de la sociedad (y del Planeta).

La Comunidad Europea, en sintonía con otras organizaciones internacionales como Naciones Unidas, ha mostrado una preocupación constante a lo largo de toda su trayectoria normativa en relación con el medio ambiente y, en especial, con la calidad del agua. Esta preocupación comenzó tempranamente con la promulgación en el año 1974 de la Directiva 76/464/CEE relativa a la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad, a través de cuya regulación es posible atisbar la dirección que tomará la política ambiental europea en materia de calidad del agua, la cual se irá perfilando a lo largo de las sucesivas décadas mediante la adopción de un conjunto de Recomendaciones, Directivas y Reglamentos que o bien establecen requisitos de calidad para el agua en función del uso al que se destinen o bien definen valores máximos de admisión de determinados contaminantes.

En la postrimería del siglo XX tuvo lugar un hito fundamental en el camino que la Comunidad Europea ha venido recorriendo en relación con la protección de las aguas: se trata de la adopción de la Directiva Marco del Agua. Esta norma superó el enfoque parcial con el que sus predecesoras habían contemplado la problemática asociada a la calidad del agua, adoptando un enfoque combinado que pretende observar al mismo tiempo la fuente contaminante y el medio receptor. Para lograr este objetivo, la DMA convierte el proceso de planificación hidrológica (entendido en sentido amplio, desde la caracterización de la demarcación hasta la aprobación del plan hidrológico propiamente dicho) en un instrumento de incalculable valor – si se emplea correctamente – pues hasta él se conducen las medidas y los esfuerzos administrativos, técnicos y materiales que derivan de Directivas tan dispares pero tan cercanas en su objeto como son la Directiva sobre tratamiento de aguas residuales urbanas, Directiva de nitratos, Directiva hábitats, Directiva sobre calidad de aguas de baño...

Y todo se integra con el objetivo último de alcanzar un buen estado o un buen potencial ecológico de las masas de agua de la demarcación hidrográfica que ahora abarca no sólo las aguas continentales superficiales y subterráneas, sino también las aguas costeras y de transición más próximas o más adecuadas. Con esta fórmula, la Directiva Marco del Agua dispensa una protección equivalente a la calidad de las aguas continentales y a la calidad de las aguas costeras, pues todas ellas deben alcanzar un buen estado químico y un buen estado ecológico antes del año 2015.

Algunos autores, como hemos examinado en este trabajo, han celebrado la incorporación de las aguas costeras a las demarcaciones hidrográficas – con lo que se recupera una unidad normativa que estuvo presente en nuestro ordenamiento jurídico hasta finales del siglo XIX – mientras que otros entienden que la protección de las aguas costeras vincularse a las demarcaciones marinas. Existen argumentos a favor y en contra de ambas posturas, aunque quizá la aprobación de la Directiva marco sobre la estrategia marina haya desplazado la balanza hacia esta segunda interpretación, pues resulta un tanto forzado en su redacción la separación de las aguas costeras del resto del medio marino.

Mi opinión es que la inclusión de las aguas costeras en las demarcaciones hidrográficas es un acierto “conceptual” del legislador europeo, pero que la trasposición de esta idea a las estructuras normativas y administrativas de nuestro propio ordenamiento jurídico se ha hecho con desacierto. En efecto, las aguas costeras son esa porción del mar que por su cercanía a la costa se encuentra más antropizada y afectada por la actividad humana y por la contaminación terrestre. En esta franja se construyen puertos y se desarrolla la actividad portuaria (entrada y salida de embarcaciones, repostaje, limpieza...); se desarrollan actividades como la acuicultura o la conchicultura, también la pesca de recreo; muchas conducciones para vertido de aguas residuales, urbanas e industriales, o la salmuera procedente de la desalación evacúan en las aguas costeras, las cuales también reciben la escorrentía superficial y la contaminación urbana que se genera en el baldeo de calles en episodios de lluvia... Y las mismas actividades urbanas y turísticas que se desarrollan en la costa, el baño como actividad de recreo, las actividades náuticas deportivas... son presiones altamente significativas que afectan a la calidad física, biológica e hidromorfológica del agua.

Por ello, a pesar de que las aguas costeras formen parte del mar y no de la tierra, como el resto de aguas superficiales y subterráneas continentales, lo cierto es que su interacción con

estas últimas es tan determinante que obliga a que el análisis, diagnóstico y pronóstico de su calidad se efectúa empleando el proceso de planificación hidrológica.

Evidentemente, la inclusión de las aguas costeras en la planificación hidrológica no está exenta de dificultades y retos. Las dificultades proceden, de una parte, de la falta de conocimiento que los Organismos de cuenca o Administraciones Hidráulicas presentan en relación con el medio marino, cuyo comportamiento es diferente al que presentan ríos o acuíferos subterráneos, mucho más cercanos a la actividad tradicional de aquellos; y, de otra parte, la atribución de competencias materiales a distintas administraciones sobre el medio marino constituye la principal fuente de dificultades para alcanzar los objetivos ambientales que la DMA pretende alcanzar respecto a las aguas costeras.

Cuando comenzamos este trabajo, nuestro objetivo consistía en clarificar cuál era el papel del plan hidrológico respecto a las aguas costeras y, en especial, examinar si éste tiene potestad para ordenar los distintos usos que potencialmente pueden desarrollarse en las mismas, considerando la obligación de garantizar su buen estado ecológico como objetivo ambiental. Y tras el análisis efectuado, lo cierto es que debe admitirse que el alcance de la planificación hidrológica sobre las aguas costeras es bastante limitado y, además, que se encuentra condicionado por las decisiones que adopte la Administración General del Estado en ejercicio de sus propias competencias sobre el demanio público así como las autorizaciones que para el ejercicio de actividades otorguen las distintas Administraciones.

En mi opinión, una solución a este problema podría consistir en aumentar las competencias que los Organismos de cuenca o las Administraciones Hidráulicas ejercen sobre las aguas costeras, pudiendo plantearse incluso su adscripción al dominio público hidráulico sustrayéndolas del dominio público marítimo – terrestre, pues ambos son dominio público de titularidad estatal (así pues, ninguna de las dos posturas vulneraría lo dispuesto en el art. 132 CE). Sin embargo, sin llegar a soluciones tan drásticas, considero que resultaría de gran trascendencia que se modificase la Ley de Costas en el sentido de someter a informe previo del Organismo de Cuenca o Administración Hidráulica cualquier uso o actividad que se pretendiese desarrollar en esta franja del mar, pues sólo a través de la adopción de mecanismos intensos de coordinación interadministrativa será posible garantizar la consecución de los objetivos de calidad previstos por la Directiva Marco del Agua.

Canarias es una Comunidad Autónoma que desde sus orígenes ha *mirado al mar*, que ha centrado su economía y ha desarrollado su territorio considerando el mar como principal fuente de atracción y riqueza. Por ello, la protección de la calidad del medio acuático canario en general y, en especial, de sus aguas costeras constituye un eje estratégico de los planes hidrológicos de las Islas y, en especial, del Plan Hidrológico de Tenerife.

VIII. BIBLIOGRAFÍA (**)

- AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (2007). «La Directiva Marco, la nueva cultura del agua y el imperativo de la evolución de la política hidráulica española hacia un modelo de gestión sostenible» en GONZÁLEZ - VARAS IBÁÑEZ, Santiago (Dir.) *Nuevo Derecho de Aguas*. Thomson Civitas – Ente Público del Agua de la Región de Murcia, Navarra.
- AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (sin fecha). «La trascendencia de la Directiva Marco de Aguas y la evolución de la política hidráulica española hacia un modelo de gestión sostenible», disponible en la página web de la Universidad Autónoma de Madrid. [<http://ocw.uam.es/>].
- AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (2011). «La regulación de los usos del agua en derecho español», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 151.
- ALONSO GARCÍA, Enrique (1993). *El Derecho ambiental de la Comunidad Europea. Vol I y II*, Civitas, Madrid.
- ALVÁREZ FERNÁNDEZ, Mónica (2007). «La demarcación hidrográfica como nuevo ámbito de gestión en la futura Ley de Aguas». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 15.
- BORRÁS PENTINAT, Susana (2011). «La estrategia marina europea y su trasposición en Españas». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 19.
- CANTÓ LÓPEZ, María Teresa (2008). «Recensión al libro ‘La planificación hidrológica de cuenca como instrumento de ordenación ambiental sobre el territorio’ de Anna Pallarès Serrano». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 13.
- CARLÓ RUIZ, Matilde (2010). «La ordenación del litoral y su entrecruzamiento con la legislación de costas: una visión panorámica (Primera Parte)». *Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi*, núm. 20.
- CARLÓ RUIZ, Matilde (2010 bis). «La ordenación del litoral y su entrecruzamiento con la legislación de costas: una visión panorámica (Segunda Parte)». *Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi*, núm. 22.
- CARO-PATÓN CARMONA Isabel y BERNARD-FRANK Macera (2002). *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección ambiental y Aguas*. Universidad de Valladolid. Salamanca, España.
- CARO – PATÓN CARMONA, Isabel (2006). «La Directiva marco de aguas y su trasposición al Derecho español: análisis jurídico general». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 9.
- CARO – PATÓN CARMONA, Isabel (2009). «La coordinación entre la Ley de Costas y la Ley de Aguas: retos pendientes y primeros (e importantes) avances». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 16.
- DELGADO PIQUERAS, Francisco (1989). «La distribución de competencias Estado – Comunidades Autónomas en materia de Aguas: la sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de noviembre de 1988». *Revista de Administración Pública*, núm. 118.
- DELGADO PIQUERAS, Francisco (2004). «La trasposición de la Directiva Marco de Aguas en España». *Revista de Administración Pública*, núm. 165.

- DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, Juan Miguel (1988). «El Derecho de Aguas en Canarias. Crónica de un conflicto». *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 4.
- EMBID IRUJO, Antonio (1991), *La planificación hidrográfica: régimen jurídico*, Tecnos, Madrid.
- EMBID IRUJO, Antonio (1997). «La Legislación de Aguas de Canarias», en A. EMBID IRUJO (Dir.), *Legislación de aguas en las Comunidades Autónomas*, TECNOS, Madrid.
- EMBID IRUJO, Antonio (2006). «Las competencias sobre aguas continentales. Planeamiento normativo y realidad jurídica». En ESTEVE PARDO, José (Dir.) *Legislación del Agua en las Comunidades Autónomas, 2ª Ed.*, Tirant Lo Blanch, Madrid.
- EMBID IRUJO, Antonio (2006 bis). «Principios generales sobre el ordenamiento jurídico administrativo de la calidad de las aguas», en FANLO LORAS, ANTONIO *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local*,
- EMBID IRUJO, Antonio (2008). «La política de aguas y su marco jurídico». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 14.
- EMBID IRUJO, Antonio (2012). «Cuestiones institucionales: Demarcación y cuenca hidrográficas, planificación hidrológica y su relación con el principio de recuperación de costes» (pendiente de publicación).
- EMBID IRUJO, Antonio (2012). «Algunos aspectos del Derecho europeo de aguas según la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2012 en el marco de la problemática suscitada por la desviación de un río (griego)» (pendiente de publicación).
- ESTEVE PARDO, José (2005). *Derecho del medio ambiente*. Marcial Pons, Madrid.
- FANLO LORAS, A (1996). «Dominio público hidráulico y saneamiento de aguas residuales» en JOSÉ ESTEVE PARDO (Coord.) *Derecho al Medio Ambiente y Administración Local*. Madrid.
- FANLO LORAS Antonio (1997). «La articulación de las competencias de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua» en ANTONIO EMBID IRUJO (Dir.). *Gestión del agua y medio ambiente*. Civitas, Madrid.
- FANLO LORAS, Antonio (1998), «La evolución del Derecho comunitario europeo sobre el agua», en ANTONIO EMBID IRUJO (Dir.), *El nuevo Derecho de Aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Civitas, Madrid.
- FANLO LORAS, Antonio (2003). «La adaptación de la Administración Pública Española a la Directiva Marco Comunitaria del Agua» en VV.AA. *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*, Ecoiuris, Madrid.
- FANLO LORAS, Antonio (2004). «El derecho de aguas en el 25 aniversario de la Constitución Española». *Revista Electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, núm. 2 [<http://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/home.htm>].
- FANLO LORAS, Antonio (2006). «Planificación Hidrológica en España. Estado actual de un modelo a fortalecer». *Revista de Administración Pública*, núm. 196.

- FANLO LORAS, Antonio (2007). *La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas*, Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia.
- FANLO LORAS, Antonio (2010). «Las competencias del Estado y el principio de unidad de gestión de cuenca a través de las confederaciones hidrográficas». *Revista de Administración Pública*, núm. 183.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, José Francisco (2010). «Marco normativo y técnicas de intervención en materia de ahorro y uso eficiente del agua», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 17.
- FERNANDO PABLO, Marcos m. (2009). «El derecho ambiental tras la Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 15.
- FUENTES I GASÓ, Josep Ramón (2006). «Recensión al libro ‘La regulación de los vertidos en aguas continentales en el Derecho Comunitario. Hacia un enfoque ambiental y global en la protección de las aguas’ de Lucía Casado Casado». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 130.
- GARCÍA, E. y BALLESTEROS, E. (2003) «El impacto de las plantas desalinizadoras sobre el medio marino: la salmuera en las comunidades bentónicas mediterráneas. Ponencia presentada en la Conferencia El Plan Hidrológico Nacional y la gestión sostenible del agua. Junio 2001» En CONCEPCIÓN JIMÉNEZ SHAW, *Régimen Jurídico de la desalación del agua marina*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- GARCÍA – TREVIJANO GARNICA, Ernesto (1997). «El régimen jurídico de las costas españolas: la concurrencia de competencias sobre el litoral. Especial referencia al informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado». *Revista de Administración Pública*, núm. 144.
- GARCÍA URETA, AGUSTÍN (2011-2012). «Derecho comunitario I» Lección número 42 de la Edición del Máster Propio en Derecho Ambiental de la Universidad del País Vasco, País Vasco.
- GIMÉNEZ CASALDUERO, María (2006). «Consideración jurídica del vertido generado en el proceso de desalación de aguas marinas». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 10.
- GONZÁLEZ - ANTÓN ALVAREZ, Carlos (2000). *El uso del agua por las Administraciones Locales*. Cedecs Editorial, S.L., Barcelona.
- GONZÁLEZ CAMPOS, J.D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I y ANDRÉS SÁEZ DE SANTAMARÍA, p. (2002), *Curso de Derecho Internacional Público*, 7ª Ed., Civitas; Madrid
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (2002). «Las aguas marítimas bajo soberanía o jurisdicción del Estado Español y las competencias de las Comunidades Autónomas». *Revista de Administración Pública*, núm. 158.
- GONZÁLEZ PASCUAL, Maribel (2011). «Las competencias estatutarias sobre aguas: las cuencas hidrográficas como criterio competencial (comentario a las sentencias 32/2011 y 30/2011 del Tribunal Constitucional)». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 20.
- GONZÁLEZ VARAS – IBÁÑEZ, Santiago (Coord.) (2005). *Agua y urbanismo*. Fundación Instituto Euromediterráneo del Agua, Murcia.
- GUIMERÁ PERAZA, Manuel (1970). *Tres Estudios sobre aguas canarias*. Santa Cruz de Tenerife.

- HORGUÉ BAENA, Concepción (2006). «Los objetivos medioambientales en el Derecho de Aguas». Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 10.
- IRIBARREN GOICOECHEANDIA, Maite (2011 – 2012). «La protección de las aguas continentales», Lección número 20 de la Edición del Máster Propio en Derecho Ambiental de la Universidad del País Vasco, País Vasco.
- JORDANA DE POZAS, Luis (1962): «La evolución del Derecho de las aguas en España y en otros países», Revista de Administración Pública núm. 37.
- JORDANO FRAGA, Jesús (2002): «La aplicación del derecho ambiental de la Unión Europea en España: perspectivas de evolución y desafíos del *ius commune* ambiental europeo». Medio Ambiente & Derecho. Revista Electrónica de Medio Ambiente, núm. 207 [<http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/publicaciones.htm>].
- KRÄMER, L. (1999). *Derecho ambiental y tratado de la Comunidad Europea*, Marcial Pons, Barcelona.
- LA CALLE MARCOS, Abel (2004). El nuevo marco jurídico que introduce la Directiva Marco de Aguas en la Unión Europea, en *El agua en España, Propuestas de futuro*, Ediciones del oriente y del mediterráneo. Madrid, 2004.
- LA CALLE MARCOS, Abel (2009). «La adaptación española de la Directiva marco del agua» (Fundación Nueva Cultura del Agua. Panel Científico – Técnico de seguimiento de la Política de Aguas. Convenio Universidad de Sevilla – Ministerio de Medio Ambiente). [<http://www.unizar.es/fnca/varios/panel/51.pdf>].
- LOPERENA ROTA, Demetrio (1991). «Normativa sobre calidad de las aguas». Revista Vasca de Administración Pública, núm. 31.
- LOPERENA ROTA, Demetrio (2007). «Al agua como derecho humano» » en GONZÁLEZ - VARAS IBÁÑEZ, Santiago (Dir.) *Nuevo Derecho de Aguas*. Thomson Civitas – Ente Público del Agua de la Región de Murcia, Navarra.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (1998). «Caracteres del derecho comunitario europeo ambiental». Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental, nº1, Universidad de la Rioja.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2006): «Observatorio de políticas ambientales 1978-2006. Valoración general»- Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 10.
- LOPEZ RAMÓN, Fernando (2010). «La planificación hidrológica en los Estados Miembros de la Unión Europea tras la Directiva Marco del Agua», Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 147.
- LOZANO CUTANDA, Blanca (2003). *Derecho Ambiental Administrativo, 3ª Ed.* Dykinson, Madrid.
- MANUEL LACLETA, Jorge (2005). «Las aguas del archipiélago canario en el Derecho Internacional del mar actualmente vigente», disponible en el website del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos [<http://ribei.org/914/1/DT-031-2005.pdf>].
- MARTÍN RETORTILLO BAQUER, Sebastián (1960). «La elaboración de la Ley de Aguas de 1966», Revista de Administración Pública, núm. 32.

- MARTÍN RETORTILLO BAQUER, Sebastián (1992). «Las competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas». *Revista de Administración Pública*, núm. 128.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián (1997). *Derecho de Aguas*. Madrid, Civitas.
- MARTÍN – RETORTILLO BAQUER, Sebastián (2000). «Desarrollo sostenible y recursos hidráulicos. Reflexiones en el entorno de la Directiva estableciendo un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas». *Revista de Administración Pública*, núm. 153.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén (2011). «Recensión al libro: ‘Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: Hacia un modelo integrado y sostenible’ de Francisco Javier Sanz Larruga (Dir.) y Marta García Pérez (Coord.)». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 17.
- MARTÍNEZ NIETO, Antonio (2010). «El derecho de aguas en España. Claves jurídicas para una gobernanza del agua sin fronteras interiores». *La Ley* (Ed. Especial con motivo del Día Mundial del Agua) de 22 marzo de 2010. [<http://diariolaley.laley.es/>].
- MELGAREJO MOLINA MORENO GIMÉNEZ, Joaquín Andrés (2012). «La gestión territorial de los recursos hídricos españoles. Tensiones entre las fronteras físicas y administrativas», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 21.
- NIETO GARCÍA, Alejandro (1993). «La legislación de aguas de Canarias» en ANTONIO EMBID IRUJO (Dir.) *Legislación de aguas en las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, David (2007). «Aguas, medio ambiente y Unión Europea. La política comunitaria europea de aguas: armonización y financiación» en SANTIAGO GONZÁLEZ - VARAS IBÁÑEZ (Dir.) *Nuevo Derecho de Aguas*. Thomson Civitas – Ente Público del Agua de la Región de Murcia, Navarra.
- PALLARÉS SERRANO, Anna (2006). «El concepto de coordinación en nuestro ordenamiento jurídico: diferenciación con el concepto de cooperación y colaboración y relación con el concepto de integración». *Civitas Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 131.
- PALLARÈS SERRANO, Anna (2007). «Planificación hidrológica de cuenca y ordenación del suelo». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 11.
- PALLARÉS SERRANO, Anna (2007 b). *La planificación hidrológica de cuenca como instrumento de ordenación ambiental sobre el territorio* (Tesis). [<http://hdl.handle.net/10803/5230>].
- PARIENTE DE PRADA, Iñaki (2011 – 2012). «La protección de los mares», Lección número 23 de la Edición del Máster Propio en Derecho Ambiental de la Universidad del País Vasco, País Vasco.
- RAZQUÍN LIZARRAGA, José Antonio (2011). «Las competencias autonómicas en materia de aguas (a propósito de la SSTC 30/2011 y 32/2011)». *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 3.
- ROBLES TIRADO, Carmen (2004). *La política del agua en el Marco Comunitario y su Integración en España*. Editorial Aranzadi. Colección Divulgación Jurídica.
- RODRÍGUEZ – ARANA MUÑOZ, Jaime (1989). «El Derecho de Aguas en Canarias (situación actual y nuevas perspectivas)», en *Revista Canaria de Administración Pública*, núm. 4.
- RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel (2007). «La protección de la calidad de las aguas frente a los vertidos de aguas residuales urbanas a través de su saneamiento y depuración» en SANTIAGO

GONZÁLEZ - VARAS IBÁÑEZ (Dir.) *Nuevo Derecho de Aguas*. Thomson Civitas – Ente Público del Agua de la Región de Murcia, Navarra.

- SAINZ RUBIALES, Ignacio (1991). *Los vertidos en aguas subterráneas*. Marcial Pons, Madrid.
- SARMIENTO ACOSTA, Manuel J (2002). *El Derecho de Aguas de Canarias*. Marcial Pons, Madrid.
- SETUAIN MENDÍA, Beatriz (2011). «La Directiva marco sobre el agua: el fin del procedimiento decisorio y el inicio del aplicativo». *Revista Justicia Administrativa*, núm. 11.
- SOCIAS CAMACHO, Joana M. (2012): «Estrategia europea de prosperidad sostenible y ordenación del turismo en el litoral». *Civitas Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 153.
- TIRADO ROBLES Carmen, (2004) *La política del agua en el marco comunitario y su integración en España*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor.
- TOLEDO JÁUMENES, Jaime (1987). «El principio “quien contamina paga” y el canon de vertidos». *Revista de Administración Pública*, núm. 112.
- UTRERA CARO, Sebastián Félix (2008). «Recensión al libro ‘La unidad de gestión de las cuencas hidrográficas’ de FANLO LORAS, Antonio. Instituto Euromediterráneo del Agua, 2007». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 138.
- VILLANUEVA RÍO, Ángel y SAINZ SASTRE, Juan Antonio (2008). *La situación del agua en España*. Recursos, gestión y tendencias. Fundación EOI, 2008.
- VILLAR ROJAS, Francisco (1994) «El Derecho Transitorio de la Ley de Aguas de Canarias: el inevitable equilibrio entre el dominio hidráulico y los derechos preexistentes». *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 83.
- ZAMBONINO PULITO, María (2004). «Protección jurídico – administrativa del medio marino y transporte marítimo. Notas en torno al accidente del Prestige». *Revista de Administración Pública*, núm. 165.
- <http://www.iagua.es>
- <http://www.unizar.es>
- <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas>
- <http://www.consultivodecanarias.org>
- <http://westlawinsignis.es>
- <http://www.unirioja.es>
- <http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/quality.shtml>
- <http://eur-lex.europa.eu/>
- <http://europa.eu/>

- <http://ocw.uam.es/>
- <http://www.ribei.org>
- <http://www.7uc.cl>
- <http://www.nayade.msps.es>
- <http://www.magrama.gob.es>
- <http://www.caib.es>

(**) En esta bibliografía no se detallan los números de página de las distintas Revistas Jurídicas referenciadas porque todas ellas han sido consultadas a través de medios electrónicos, especialmente, empleando la base de datos de Aranzadi a través de su portal web citado como recurso bibliográfico electrónico.