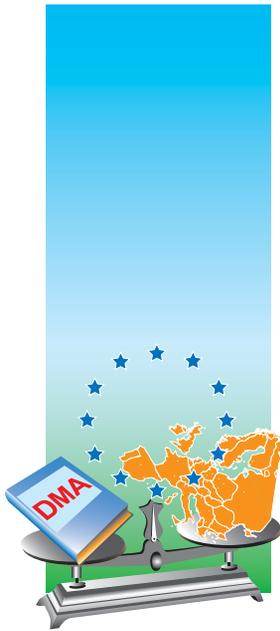


La Directiva Marco del Agua y algunos de los problemas de su proceso de implantación en España y otros países europeos

Antonio Embid Irujo

DESCRPTORES

CUENCA HIDROGRÁFICA
DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA
DERECHO COMUNITARIO
DIRECTIVAS
ESTATUTO DE AUTONOMÍA



I. Introducción general. La recepción de la Directiva Marco de Aguas en el Derecho español

La Directiva Marco del Agua ya es parte del paisaje normativo de España y la mayor parte de los países europeos. La transposición al derecho español se realizó por el artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre (ley de las denominadas de "acompañamiento" a los Presupuestos Generales del Estado), con caracteres, ciertamente, vergonzantes. No es inadecuado recordar que el proyecto normativo se introdujo mediante enmienda del Grupo Parlamentario Popular en el último instante de la tramitación de dicha ley en el Senado, lo que ocasionó que no se discutiera parlamentariamente la forma y contenido de la transposición. El resultado ha sido una inserción bastante forzada de la mayor parte de sus preceptos dentro de un Texto Refundido de la Ley de Aguas que cada día adolece más de coherencia por sus continuas reformas. Igualmente el modelo resultante en lo relativo a la planificación o al gobierno de las cuencas hidrográficas presenta algunas inconsecuencias y, desde luego, falta definición por la convivencia entre elementos antiguos y nuevos en una superposición bastante artificial en algunos casos. Creo que caben pocas dudas acerca de que los Planes Hidrológicos no resultan bien definidos y que en lo relativo al principio de recuperación de costes de los servicios proporcionados por el agua (por poner ejemplos significativos) está casi todo por hacer y por decidir. Y estoy hablando de retos que deben tener una determinada plasmación a tres años vista.

Bien, no es el propósito del artículo centrarse en el pasado sino proporcionar elementos acerca del dificultoso proceso de implantación de la Directiva Marco de Aguas en algunos países europeos y también en España. Como el tema así planteado sería inagotable, lo voy a centrar desde dos perspectivas

específicas. En lo relativo a los países europeos, observando las sentencias ya aparecidas del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en las que se descubren algunos de los problemas de la implantación (II). En lo relativo a España, discutiendo sobre la relación entre la Directiva comunitaria y el proceso de reforma de algunos Estatutos de Autonomía en lo que hace referencia a la afección, o no, al criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión (III). Tras ello, será llegado el momento de redactar algunas conclusiones (IV).

II. Jurisprudencia del tribunal de justicia de las comunidades europeas y dificultades del proceso de implantación de la Directiva

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha tenido ocasión ya de emitir varias sentencias en las que se conoce del recurso de incumplimiento interpuesto por la Comisión contra varios países europeos a los que acusa de distintos defectos en el proceso de implantación del contenido de la Directiva Marco comunitaria. Noto en primer lugar los reproches por no cumplimiento del plazo de transposición (1) y en segundo lugar como una interesante sentencia relativa a incumplimientos materiales por parte de Luxemburgo (2). Finalmente me referiré a la interposición reciente de otro recurso por parte de la Comisión contra la República Italiana, lo que permite predecir en el futuro la aparición de, al menos, una nueva sentencia (3).

1. Incumplimientos por no transposición en el plazo previsto

La Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, usualmente denominada Directiva-Marco de Aguas, fue publicada en el DOCE de 22 de diciembre de 2000 y en ella



Fig. 1. El embalse del Ebro en verano.

se otorgaba un plazo de tres años a los Estados para llevar a cabo su transposición. España lo hizo, como se ha dicho en el apartado anterior, por el artículo 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, mediante el que se produjo la modificación y adición de diversos preceptos del Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. España tuvo, pues, ocho días de retraso en ese proceso de transposición, pero algunos países europeos lo han superado con creces, pues comienzan a aparecer las primeras sentencias del Tribunal de Justicia mediante las que se constata tal incumplimiento referido a la fecha en que la Comisión dirige su dictamen motivado, por lo que es posible que con posterioridad en algún caso haya tenido lugar tal transposición. El amplio número de incumplimientos que destacamos aquí (cinco) trasluce la dificultad que las distintas medidas contenidas en esta Directiva-marco (organización de la gestión por cuencas, planificación hidrológica, recuperación de costes etc.) tienen para ser aplicables con generalidad.

Debemos consignar aquí, por tanto, sin más comentarios las siguientes Sentencias: la de *15 de diciembre de 2005, recaída en el asunto C-33/05*, que opone a la Comisión contra el Reino de Bélgica y que declara el incumplimiento del plazo de transposición en lo que se refiere a la región de Bruselas-Capital; *15 de diciembre de 2005, recaída en el asunto C-67/05*, que opone a la Comisión contra la República Federal Alemana, y que declara el incumplimiento del plazo de transposición de este país; la de *12 de enero de 2006, recaída en el asunto C-85/05*, que opone a la Comisión contra la República Italiana, y que declara el incumplimiento del plazo de transposición de este país; *12 de enero de 2006, recaída en el asunto C-107/05*, que opone a la Comisión contra la República de Finlandia, y que declara el incumplimiento del pla-

zo de transposición de este país y, finalmente, de *12 de enero de 2006, recaída en el asunto C-118/05*, y que opone a la Comisión contra la República Portuguesa, y en la que se declara el incumplimiento del plazo de transposición de Portugal.

2. El incumplimiento de Luxemburgo

La Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de *30 de noviembre de 2006 recaída en el asunto C-32/05*, que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión de las Comunidades Europeas contra el Gran Duca de Luxemburgo. Constituye un documento muy interesante tanto en el plano del establecimiento —o del recuerdo— de doctrina general en relación a la labor normativa del Estado para la transposición de directivas al derecho interno, como, en particular, de respuesta a la pregunta de si la Directiva Marco de Aguas precisa de tal labor de desarrollo normativo o de si se cumple con la misma con una mera labor de los poderes públicos estatales mediante la que se dé cumplimiento a los objetivos fijados en ella.

Obviamente lo que la Comisión reprocha a Luxemburgo es que no haya tenido lugar una labor normativa que suponga la transposición al derecho interno de la Directiva Marco de Aguas al modo, por ejemplo, de la que operó en el derecho interno español y que ya ha sido mencionada.

En la Sentencia existe también una labor del Tribunal relativa a la resolución de cuestiones de índole formal o procesal previas a la decisión de fondo. Así, resulta curioso que el dictamen motivado de la Comisión, emitido el 9 de julio de 2004 (se recuerda que el plazo de transposición de la Directiva concluyó el 22 de diciembre de 2003) y relativo a la falta de actuación normativa de Luxemburgo, fuera contestado por este país (por escrito de 27 de septiembre de 2004) aduciendo, como excusa, la falta de claridad de determinados





Fig. 2. El embalse del Ebro en invierno.

conceptos de la directiva y el propósito del Gobierno luxemburgués de aprovechar la transposición para proceder a una revisión fundamental de la legislación nacional existente (del apartado 17 de la sentencia). Disconforme con esta respuesta, la Comisión decidió interponer el recurso y fue en la contestación a este recurso cuando la representación jurídica de Luxemburgo hizo saber que en este país estaba vigente una Ley de 29 de julio de 1993 relativa a la protección y a la gestión de las aguas que constituía un documento suficientemente adaptado a la Directiva Marco de Aguas y que, además, ya se lo había comunicado a la Comisión por un escrito de 24 de agosto de 2004. La Comisión indica al Tribunal que, efectivamente, se recibió esa comunicación pero que, por un defecto de coordinación de los servicios de la Comisión, no se tuvo conocimiento de la misma antes de interponer el recurso. Aduce, además, que no tuvo conocimiento del escrito dentro del plazo reglamentariamente establecido, por lo que no puede entenderse que Luxemburgo hubiera cumplido en plazo las obligaciones correspondientes.

En cualquier caso y fuera de este fuego cruzado sobre cuestiones formales, el tema de fondo consiste, como ya se ha anunciado, en si la Directiva Marco exige o no medidas normativas para su adecuada transposición. Luxemburgo indica que “la Directiva insiste en las acciones concretas que deben llevar a cabo las autoridades nacionales, más que sobre la armonización formal del Derecho nacional con el Derecho comunitario. No se trata de una directiva de armonización de la legislación, sino solamente de una directiva que exige un marco comunita-

rio de actuación en el ámbito de la política del agua” (apartado 30 de la Sentencia). Indica que lo que deben los Gobiernos hacer para cumplir la Directiva es cumplir determinados requerimientos, para lo que se fijan plazos entre 2006 y 2015, y que, además, la Ley de 1993 proporciona un arsenal de medidas que son suficientes para alcanzar los objetivos operacionales de la Directiva. Por tanto, no haría falta desarrollo normativo de la Directiva (apartado 31 de la Sentencia).

Para la resolución de la interesante cuestión planteada, el Tribunal de Justicia recuerda, en primer lugar, su doctrina general sobre el contenido de las Directivas y la actuación de los Estados. A esos efectos, en el apartado 34 de la Sentencia se establece lo siguiente:

“... los Estados miembros pueden elegir la forma y los medios para dar cumplimiento a las directivas que mejor garanticen el objetivo por ellas perseguido. De esta disposición resulta que la adaptación del Derecho interno a una directiva no exige necesariamente una acción legislativa en cada Estado miembro. Asimismo, el Tribunal de Justicia ha declarado repetidamente que no siempre se exige una transcripción formal de lo establecido por una directiva en una disposición legal expresa y específica, ya que para el cumplimiento de la directiva puede bastar, en función de su contenido, un contexto jurídico general. En particular, la existencia de principios generales de Derecho constitucional o administrativo puede hacer superflua la adaptación del Derecho interno mediante medidas legales o reglamentarias específicas siempre que, no obstante, dichos principios garanticen efectivamente la plena

aplicación de la directiva por la administración nacional y que, en el caso de que la disposición controvertida de la directiva tenga por objeto crear derechos para los particulares, la situación jurídica que se desprenda de dichos principios sea suficientemente precisa y clara, y que los beneficiarios estén en condiciones de conocer la totalidad de sus derechos y, en su caso, de invocarlos ante los órganos jurisdiccionales nacionales (véanse, en especial, las sentencias de 23 de mayo de 1985 Comisión/Alemania, 29/84, Rec. P. 1661, apartados 22 y 23; de 9 de septiembre de 1999, Comisión/Alemania, C-217/97, Rec. P. I-4087, apartados 31 y 32, y de 26 de junio de 2003, Comisión/Francia, antes citada, apartado 76)“.

Y en el siguiente apartado 35 se añade que:

“El Tribunal de Justicia también ha declarado que, en principio, no es preciso adaptar el Derecho nacional a una disposición que solo trata sobre las relaciones entre los Estados miembros y la Comisión. No obstante, habida cuenta de que los Estados miembros tienen la obligación de garantizar la plena observancia del Derecho comunitario, la Comisión posee la facultad de demostrar que la observancia de la disposición de una directiva que regula esas relaciones necesita que se adopten medidas concretas para la adaptación del ordenamiento jurídico nacional (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de junio de 2003, Comisión/Portugal, C-72/02, Rec. P. I-6597, apartados 19 y 20, y de 20 de noviembre de 2003, Comisión/Francia, C-296/01, Rec. I-13909, apartado 92)“.

En suma, debe observarse en cada caso cuál sería la respuesta correcta a la gran cuestión del cumplimiento de los objetivos fijados en una Directiva, para lo que sirve la observación de las distintas obligaciones fijadas por las mismas. A esos efectos, el Tribunal ensaya una tipología de las obligaciones fijadas por las Directivas del siguiente tenor:

- a. Existen directivas que fijan como obligación que se adopten disposiciones legales a nivel nacional y que su cumplimiento esté sometido a un control judicial o administrativo.
- b. Otras directivas establecen que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que se cumplan determinados objetivos formulados de manera general y que no son cuantificables, dejándoles, sin embargo, un cierto margen de apreciación en cuanto a la naturaleza de las medidas que se deben adoptar.
- c. Otras directivas exigen de los Estados miembros que alcancen resultados muy precisos y concretos después de un determinado plazo.

Realizada esta “clasificación”, el Tribunal contiene un juicio sobre el contenido de la Directiva 2000/60/CE que resulta muy interesante:

“... procede recordar que la Directiva 2000/60 es una directiva marco adoptada sobre la base del artículo 175 CE, apartado 1. Establece principios comunes y un marco global de acción para la protección de las aguas y garantiza la coordinación, integración y, a más largo plazo, el desarrollo de los principios generales y de las estructuras que permitan la protección y una utilización ecológicamente viable del agua en la Comunidad Europea. Los principios comunes y el marco global de acción que instituye deben ser desarrollados con

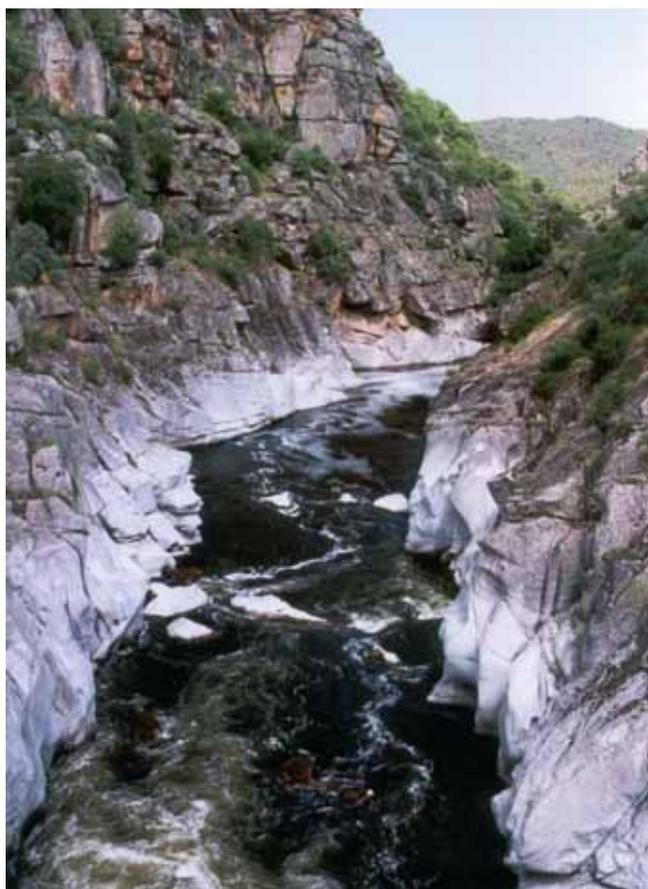


Fig. 3. El río Águeda próximo a su confluencia con el Duero, en Salamanca.

posterioridad por los Estados miembros, quienes deben adoptar una serie de medidas particulares de conformidad con los plazos previstos por la Directiva. *Sin embargo, ésta no busca una armonización total de la normativa de los Estados miembros en el ámbito del agua*“. (El resalte tipográfico es mío, y el texto se contiene en el apartado 42 de la Sentencia).

Y profundizando un poco más, se indica que en esta Directiva hay disposiciones muy variadas: unas fijan obligaciones a los Estados miembros que, en ocasiones, pueden ser simplemente de comunicación respecto a la Comisión y a la Comunidad; otras fijan obligaciones para las propias instituciones comunitarias. En todo caso y dentro de las obligaciones de los Estados, la mayoría pertenecen a la tipología que antes se ha señalado como b): cumplir determinados objetivos en un determinado plazo dejando margen de apreciación a los Estados en cuanto a las medidas que deben adoptar; es decir, que éstas no tendrían por qué ser normativas.

En concreto, y haciendo referencia a cuestiones que se plantearon en la vista del recurso, el Tribunal afirma, y esta es una cuestión capital, que *de ninguna disposición de la directiva “resulta que los Estados miembros estén obligados, con el fin de adaptar correctamente su Derecho interno a estas disposiciones, a adoptar tal legislación marco”* (apartado 46 de la Sentencia). Es decir que, en abstracto, no habría obligación de adoptar medidas normativas para el cumplimiento de la Directiva 2000/60/CE pues “la adopción de una legislación marco no constituye la única manera en la que los Estados miembros pueden garantizar la plena aplicación de la Direc-



tiva y prever un sistema organizado y articulado dirigido a respetar los objetivos perseguidos por dicha Directiva" (apartado 48 de la Directiva), dado que "si el legislador comunitario hubiera pretendido imponer a los Estados miembros la obligación de adoptar en su ordenamiento jurídico interno una legislación marco para adaptarlo a la Directiva, podría haber insertado una disposición en ese sentido en su texto, lo que no ha sucedido" (apartado 49 de la Directiva).

En todo caso, hasta este lugar de la Sentencia, el razonamiento se mueve en el ámbito de lo abstracto. Ya en el plano de lo concreto, lo que importa es ver si la Ley luxemburguesa de 1993 responde al contenido de la Directiva marco (apartados 52 y siguientes de la Sentencia). Comienza aquí, por tanto, un trabajo realmente interesante y susceptible –en su interpretación– de ser extendido a la situación existente en otros Estados miembros de la Unión, tanto de aquellos que hayan adaptado formalmente su derecho a la Directiva –pues a través de lo que va a decirse en la Sentencia podrá juzgarse si esa adaptación ha sido correcta– como de aquellos que aún no lo hayan hecho por considerar –como Luxemburgo– que les bastaba con su derecho interno.

En todo caso el Tribunal no va a poder realizar un examen de todos los preceptos de la Directiva desde el punto de vista de su confrontación con la Ley de Luxemburgo de 1993, sino solamente de aquellos respecto a los que se ha producido imputación por parte de la Comisión y, por tanto, en relación a los cuales ha podido Luxemburgo ejercer su derecho de defensa aduciendo los preceptos de su ordenamiento interno que –según él– justificaban la no transposición concreta. No puede, pues, saberse lo que respondería el Tribunal en relación a otro tipo de cuestiones.

Así, la primera cuestión que se debate en la Sentencia es que no todas las definiciones del artículo 2 de la Directiva están incluidas en el derecho interno de Luxemburgo que, por ejemplo, no define los conceptos de "cuenca hidrográfica", "buen potencial ecológico" y "buen estado químico"; el Tribunal resalta que de la unión del artículo 2 con el 4, resultan determinadas obligaciones a cumplir en unos concretos plazos por parte de los Estados. Luxemburgo estima que no sería necesario reproducir todas las definiciones que de por sí serían aplicables en los términos que indica la Directiva para cumplir las correspondientes obligaciones.

De otra opinión es el Tribunal, que acudiendo a la cita de jurisprudencia anterior estima que "la incompatibilidad de una legislación nacional con las disposiciones comunitarias, aunque sean directamente aplicables, solo puede quedar definitivamente eliminada mediante disposiciones internas de carácter obligatorio" (apartado 65 de la Sentencia). Por ello, se ha violentado el derecho comunitario al no contener el derecho luxemburgués todas las definiciones del artículo 2 de la Directiva Marco del Agua.

También se aduce que no existe reflejo en el derecho interno luxemburgués de lo previsto en el artículo 3.4 de la Directiva, según el cual los objetivos medioambientales de la directiva se deben coordinar para su cumplimiento en la demarcación hidrográfica en su conjunto. Luxemburgo alega

que no existen demarcaciones nacionales en su territorio y sí solo cuencas hidrográficas internacionales (la del Rin vía el Mosela y la del Mosa vía el Chiers) y que en relación a las mismas existen acuerdos internacionales (de 29 de enero de 2001 para el Rin y de 3 de diciembre de 2003 para el Mosa) que disponen la creación de órganos internacionales para lograr la coordinación exigida por la Directiva. Esto es estimado suficiente por el Tribunal, que, por tanto, rechaza las razones de la Comisión: *no haría falta ninguna norma específica relativa a las demarcaciones hidrográficas en las que se integra el territorio de Luxemburgo*. (Llevando la comparación a nuestro Derecho, diríamos que el Convenio de Albufeira de 1998 suscrito con Portugal ya cumpliría suficientemente lo relativo a la presencia de las demarcaciones hidrográficas compartidas con Portugal, que no precisarían de una regulación específica en el derecho interno español aunque sí, preciso, la delimitación de la parte española de las correspondientes demarcaciones hidrográficas internacionales).

En tercer lugar se examina el artículo 7.2 de la Directiva, relativo a determinadas normas de calidad para las masas de agua destinadas al consumo humano. En concreto impone que en el régimen de depuración de aguas se cumplan los requisitos de la Directiva 80/778, modificada por la Directiva 98/83/CE, obligaciones imperativas que, para el Tribunal, exigirían la adopción de medidas de carácter imperativo en el plazo fijado por la Directiva (o sea, hasta el 22 de diciembre de 2003). Luxemburgo no fija defensa en relación a esta circunstancia, por lo que se estima fundado en este caso el recurso de la Comisión.

Finalmente la Comisión también alegaba que la Ley de 1993 no contenía ninguna norma relativa a la consulta e información públicas sobre la elaboración de los proyectos de los planes hidrológicos ni la participación del público en la aplicación de la Directiva (artículo 14 de la Directiva). Luxemburgo se defendía diciendo que es una norma que no precisa de reflejo en el plano normativo interno sino, solamente, del cumplimiento de esas obligaciones de participación pública en los plazos que fija la misma Directiva. No se considera suficiente esta alegación por parte del Tribunal, que, al contrario, indica que: "La inexistencia en el Derecho luxemburgués de toda medida de adaptación del derecho interno no garantiza en absoluto la obligación según la cual las medidas nacionales para adaptar el Derecho interno deben hacer jurídicamente obligatorio para las autoridades nacionales competentes el plazo previsto en el artículo 13, apartado 6, de la Directiva y permitir a los particulares conocer con anticipación todos sus derechos en el ámbito de los procedimientos previstos en el artículo 14, apartados 1 y 2 de la Directiva" (apartado 81 de la Sentencia).

En suma, y como habrá podido comprobarse, constituye esta Sentencia un documento de primera importancia en la interpretación de una importante Directiva que ha generado y generará gran polémica. Constituye una ayuda muy significativa para abordar las distintas cuestiones que, a no dudar, se van a seguir planteando durante todo el tiempo en que los Estados deben ir adoptando medidas para el cumplimiento de los distintos objetivos ambientales contenidos en la Directiva.



Fig. 4. Entrada del post-trasvase Tajo-Segura en el embalse de Cuevas de Almanzora.

3. Un nuevo recurso de la Comisión contra Italia

Se recordará cómo en el punto 1 he hecho mención de la existencia de una Sentencia que declara el incumplimiento de Italia del plazo de transposición. Ahora nos encontramos con un nuevo recurso en esa línea, recurso interpuesto el 15 de febrero de 2007 por la Comisión de las Comunidades europeas contra la República Italiana (Asunto C-85/07). En el mismo se reprocha que la República Italiana ha incumplido las obligaciones derivadas de los artículos 5.1 y 15.2 de la Directiva Marco al no haber presentado el resumen de los análisis exigidos en el artículo 5 conforme al artículo 15.2 y al no haber efectuado los análisis y estudios previstos en el artículo 5.1 de dicha Directiva en lo que respecta a la demarcación hidrográfica piloto del Serchio y a parte de las demarcaciones hidrográficas de los Alpes Orientales y de los Apeninos septentrionales, centrales y meridionales. Hay que recordar que la adaptación del derecho italiano a la Directiva Marco se produjo, finalmente, a través del Decreto Legislativo nº 152 de 3 de abril de 2006, posterior a la Sentencia de 12 de enero de 2006 en la que se declaró el incumplimiento de este país.

Pues bien, dicha norma establece, en su artículo 64, ocho demarcaciones hidrográficas: la demarcación hidrográfica de los Alpes Orientales, la demarcación hidrográfica del Po, la de los Apeninos septentrionales, la demarcación hidrográfica piloto del Serchio, la demarcación hidrográfica de los Apeninos meridionales, la de Cerdeña y la de Sicilia. Es, por tanto, solo en relación a alguna de estas demarcaciones hidrográficas respecto a las que se reprocha un incumplimiento. La Sentencia del Tribunal (que se hará esperar unos dos años) aclarará quién está en lo cierto.

En todo caso el objetivo de este punto creo que está bien cubierto: se ha puesto de manifiesto la dificultad y hasta lentitud en el proceso de implantación de la Directiva Marco en países europeos bien significativos. Esto solo en lo relativo a las primeras cuestiones quizá de relativa poca importancia. La aprobación de los planes hidrológicos y la aplicación del principio de recuperación de costes de los servicios proporcionados por el agua en torno a 2010 son los que marcarán (junto a la real aplicación del principio de gestión de las aguas por cuencas) el éxito o fracaso en la aplicación de esta Directiva. Quedan pocos años, pues, para comenzar a establecer balances.

La Directiva Marco de Aguas en el contexto de la actual reforma de los Estatutos de Autonomía

En 2006 comenzó el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía con la aprobación de la reforma de los estatutos valenciano y catalán. En 2007 se han sumado los de Illes Balears, Andalucía, Aragón y Castilla y León y ahora se encuentra en tramitación el de Castilla-La Mancha. Pocas dudas caben de que el resto de Comunidades Autónomas se irán sumando a ese camino.

En todos los casos se incluyen en los Estatutos reformados preceptos sobre el agua que en algunos supuestos, además, han dado lugar a una cierta polémica. Recuérdese, así, que el Estatuto valenciano fue impugnado ante el Tribunal Constitucional por la Comunidad Autónoma de Aragón por la consagración de un derecho al agua sobre las aguas excedentes de las cuencas intercomunitarias y que el Estatuto de Cataluña, a su vez, ha sido objeto de recursos por parte de las Co-





Fig. 5. Atardecer en otoño en la Laguna de la Nava (Palencia).

comunidades Autónomas valenciana y murciana y por el Grupo Popular por motivos de presunta extralimitación en sus competencias sobre el agua.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía, por su parte, consagra la cesión de la parte andaluza de la cuenca del Guadalquivir a Andalucía, y el de Castilla y León hace lo propio con la parte castellano-leonesa del Duero. En ese contexto me parece necesario en este artículo proporcionar algunas ideas sobre la presencia de la cuenca hidrográfica y de la unidad en su gestión en la Directiva Marco de Aguas. Esa mención tiene por objeto observar la congruencia, o no, de sus decisiones con lo ya observado en algunos Estatutos de Autonomía. Para ello hay que comenzar con dos advertencias previas: es la primera que es obvio que las normas comunitarias no tienen en cuenta la estructura constitucional interna de un país y, con arreglo a principios ya muy viejos de interpretación del derecho comunitario, existe una cierta indiferenciación orgánica interna en las normas comunitarias. Lo que importa para el derecho comunitario es que sus mandatos sean cumplidos por cada país, con independencia de cuál sea el órgano de cada país que proceda a su cumplimiento, cuestión que será determinada por la estructura constitucional respectiva.

Y en segundo lugar, el derecho comunitario no es, precisamente, un prodigio de técnica normativa y claridad, de lo que, por cierto, son bien conscientes los propios órganos comunitarios, que continuamente expresan la idea de que conviene proceder a una simplificación y claridad del derecho comunitario.¹ Ello es más que advertible en la muy deficiente, hablando solamente desde el punto de vista técnico, Directiva Marco de Aguas de 2000, deficiencia que será causa segura de distintos problemas de interpretación en el futuro en relación a cuestiones nada baladíes. En el presente caso tendremos ocasión de advertir uno de ellos, pues no es posible

deducir del texto de la Directiva con completa seguridad cuestión tan simple como la de si debe existir una única autoridad competente en cada demarcación hidrográfica o puede haber más de una, aun cuando, en mi opinión y sopesando los distintos argumentos posibles basados en lo expresamente dicho en la Directiva, más bien la interpretación jurídica de los distintos textos a considerar se inclinaría por esta última opción. Veámoslo más despacio.²

Hay que comenzar indicando que para la Directiva Marco de Aguas hay dos conceptos básicos desde la perspectiva que ahora nos interesa: cuenca y demarcación hidrográfica, que aparecen definidos en el artículo 2.³ Estos conceptos son esenciales a la hora de regular los objetivos medioambientales a cumplir, la regulación de la planificación hidrológica de cuenca con ámbito de demarcación y la forma de gestión de las cuencas en la misma Directiva. Y en ese contexto importa resaltar que la Directiva quiere que la gestión administrativa del agua se base en las cuencas hidrográficas y en su agrupación en demarcaciones (sumándose en las demarcaciones hidrográficas a las aguas superficiales, que son las que exclusivamente se tienen en cuenta en la definición de cuenca hidrográfica, las aguas costeras y de transición y las subterráneas asociadas a las superficiales) tal y como prevé el artículo 3, pero es dudoso que exija una única "autoridad competente" (es la terminología de esta Directiva) para cada una de ellas. Así, existe un precepto del que podría derivarse tal principio de autoridad única (art. 3.2),⁴ pero ello es desmentido en otro conjunto de preceptos contruidos bajo el principio de que debe informarse a las autoridades comunitarias de "las" autoridades competentes en cada demarcación hidrográfica nacional. Ese es el objeto del artículo 3.8., precisando algo más en ese sentido el Anexo I, del que también se desprende que puede haber más de una autoridad competente en cada demar-

cación hidrográfica⁵, lo que desde la amplitud con que se define a la demarcación hidrográfica en la Directiva, es más que prudente y no solamente desde la perspectiva específica de una situación de gobierno territorial tan compleja como la española. En fin, en unión de todos los preceptos anteriores puede ser decisiva en la interpretación que aquí se sigue, la definición de autoridad competente contenida en el artículo 2.16, según el cual por tal debe entenderse “la o las autoridades designadas con arreglo a los apartados 2 y 3 del artículo 3”.

Estas afirmaciones de la Directiva Marco deben tenerse en cuenta en la consideración de las competencias de Andalucía y Castilla y León sobre las partes “andaluza” y “castellano leonesa” del Guadalquivir y del Duero en el Estatuto de Autonomía de Andalucía y en el de Castilla y León, respectivamente. En concreto, se podrán hacer reproches de distinto fuste a dichos textos jurídicos pero no desde la perspectiva del incumplimiento de lo previsto en la Directiva marco de aguas, dado que dichos textos estatutarios implicarían la necesaria e ineludible existencia de distintas autoridades “competentes” no solo en las demarcaciones hidrográficas, sino en las mismas cuencas, puesto que su aplicación supondría una “parcelación” en su gestión con el necesario surgimiento de distintas autoridades competentes. Y ello porque la Directiva Marco de Aguas es tan poco clara en esta cuestión⁶ –como en otras–, que de la misma se puede deducir perfectamente y como yo he hecho, la posibilidad de existencia de distintas autoridades competentes en cada demarcación hidrográfica⁷. Naturalmente que lo que sí

exigiría la Directiva Marco, supuesta la perfecta posibilidad de distintas autoridades competentes, es una efectiva coordinación en la actuación entre todas ellas, coordinación que tendría como primer presupuesto la planificación hidrológica de cuenca con ámbito de demarcación, puesto que en eso sí que no hay la más mínima duda acerca de la existencia de un único plan demandado por la Directiva Marco.

VI. Conclusiones

El resumen final es relativamente simple de establecer: la política hídrica de los distintos países europeos tiene un común reto por delante que es el de trasladar y aplicar un texto que jurídicamente les vincula como la Directiva 2000/60/CE. Pero ello no es nada sencillo de hacer porque, por un lado, las novedades que contiene son de fuste en relación a la mayor parte de los países pero, por otro, esas mismas novedades no están escritas con la suficiente precisión como para ser susceptibles de una simple y sencilla respuesta en todos los lugares. Al contrario, son de prever bastantes dificultades en la implementación de la misma y las muestras escogidas en este lugar dan buen testimonio de ello. La doctrina jurídica y los distintos expertos en materia de aguas tienen una nada sencilla tarea por delante. □

Antonio Embid Irujo
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

Notas

- Las citas en este lugar podrían ser muy variadas, pero por su importancia recuerdo el “Acuerdo interinstitucional relativo a las directrices comunes sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria de 22 de diciembre de 1998” (DOCE nº C 73, de 17 de marzo de 1999).
- Cfr. una visión general de esta Directiva en C. Tirado Robles, *La política del agua en el marco comunitario y su integración en España*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2004, pp. 57 y ss. especialmente.
- Así, cuenca hidrográfica es la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y, eventualmente, lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta, y demarcación hidrográfica es 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.
- El precepto indica que “Los Estados miembros adoptarán las disposiciones administrativas adecuadas, incluida la designación de la autoridad competente apropiada, para la aplicación de las normas de la presente Directiva en cada demarcación hidrográfica situada en su territorio”. El apartado 7 del mismo precepto indica que “Los Estados miembros designarán la autoridad competente a más tardar en la fecha mencionada en el artículo 24”. El artículo 24 se refiere al 22 de diciembre de 2003.
- Así, en este Anexo I se utiliza el plural para referirse a la lista de las autoridades competentes que se debe enviar: “En aplicación del apartado 8 del artículo 3, los Estados miembros facilitarán la información siguiente sobre todas las autoridades competentes en cada demarcación hidrográfica nacional...”. Y el plural sigue cuando se pide que se envíe también “una descripción de las responsabilidades legales y administrativas de cada autoridad competente y su función en el seno de la demarcación hidrográfica”; y en lo relativo a la composición se dice que “cuando la autoridad competente se haga cargo de la coordinación de otras autoridades competentes, debe facilitarse una lista de estas autoridades junto con un resumen de las relaciones institucionales establecidas para garantizar la coordinación”.
- Esa puede ser la causa de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 30 de noviembre 2006, recaída en el asunto C-32/05, Comisión vs. Luxemburgo, que se ha comentado en el apartado II de este trabajo. La Sentencia resulta de lectura obligada, sobre todo en lo relativo a los principios generales sobre la aplicación del derecho comunitario y sobre la consideración de la Directiva marco de aguas que “no busca una armonización total de la normativa de los Estados miembros en el ámbito del agua” (del apartado 42 de la Sentencia).

- Cuestión distinta sería que se introdujeran en este lugar valoraciones respecto a la “eficacia” de los preceptos citados o al verdadero “espíritu” de la Directiva Marco de Aguas. Ello es perfectamente posible hacerlo y en un trabajo de distinto objetivo y metodología que éste, hasta sería conveniente realizarlo. Pero aquí me he querido ceñir, exclusivamente, a lo que el legislador comunitario ha escrito textualmente sobre el particular.

Bibliografía

- AA VV (2003), *Aplicación en España de la Directiva Europea marco de Aguas*, Ecoiuris, Madrid.
- AA VV (2003), *La Directiva marco del agua: realidades y futuros*, Fundación Nueva Cultura del Agua, Institución Fernando el Católico de la Diputación de Zaragoza, Universidad de Zaragoza, Junta de Andalucía, Zaragoza.
- Caro-Patón Carmona, I. (2006), “La Directiva marco de aguas y su transposición al Derecho español: análisis jurídico general”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 9, pp. 37 y ss.
- Delgado Piqueras, F. (2004), “La transposición de la Directiva Marco de Aguas en España”, *Revista de Administración Pública*, 165, pp. 181-213.
- Díaz Lema, J. M. (2006), “Bases para la construcción de un Derecho de aguas europeo”, *Revista de Administración Pública*, 169, pp. 251-264.
- Embid Irujo, A. (2006), “El derecho de aguas de la Unión Europea contemplado desde la perspectiva española. Consideración especial de la Directiva Marco comunitaria 2000/60/CE”, en las pp. 57-82 de J. M. Cuadrat Prats (ed.), *El agua en el siglo XXI. Gestión y planificación*, Instituto Fernando el Católico, Zaragoza, 227 pp.
- Embid Irujo, A. (director) (2007), *Agua y territorio. (Consideración especial de la reforma de los Estatutos de Autonomía)*, Civitas, Madrid.
- Fanlo Loras, A. (2002), “La Directiva marco del agua: base jurídica medioambiental y principales contenidos”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2, pp. 57-75.
- Setuain Mendia, B. (2001), “La Directiva-marco sobre el agua: el fin del proceso decisorio y el inicio del aplicativo”, *Justicia Administrativa*, 11, pp. 5-32.
- Tirado Robles, C. (2004), *La Política del Agua en el marco comunitario y su integración en España*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor.

