

DICTAMEN 4/2001

Sobre el Anteproyecto de Ley de Regulación de la Administración Vasca del Agua

Bilbao, 23 de Febrero de 2001

I.- ANTECEDENTES

El día 21 de febrero de 2000 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Transportes y Obras Públicas por el que se solicitaba dictamen del Consejo sobre el Anteproyecto de Ley reguladora de la Administración Vasca del Agua, según lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/1997, de 27 de junio, del Consejo Económico y Social Vasco.

El Anteproyecto de Ley desarrolla las competencias exclusivas en materia de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente dentro del País Vasco y de obras públicas que no sean de interés general y no afecten a otros territorios, asumidas en el Estatuto de Autonomía en los artículos 10.11 y 10.33 respectivamente, tras la transferencia de las funciones, servicios y medios materiales y personales necesarios para su ejercicio producida en julio de 1994. El anteproyecto se fundamenta también en la competencia exclusiva de ordenación del territorio y de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica en materia de medio ambiente. El objetivo básico del anteproyecto es el de ordenar la política de abastecimiento de agua y depuración de aguas residuales en la CAPV, a través de la ordenación de las correspondientes infraestructuras, abarcando desde su planificación a su financiación, pasando por su ejecución y su explotación. A estos efectos, dada la distribución competencial interna existente dentro de la CAPV, el anteproyecto dedica parte de su contenido a regular la intervención de las diferentes administraciones implicadas, en el marco de una administración vasca del agua. El anteproyecto contempla también la creación de un canon de infraestructuras hidráulicas afecto a la financiación de obras hidráulicas en el marco de un Plan de Obras Hidráulicas de Abastecimiento y Saneamiento.

El día 22 de febrero fue cumplido el trámite de remisión del texto del Anteproyecto de Ley a los miembros del Pleno del Consejo, con la solicitud de presentación de las propuestas y opiniones que sobre el texto legal objeto de dictamen considerasen oportunas, de las que, juntamente con aquellas recibidas en un nuevo plazo de presentación de propuestas y opiniones iniciado el día 3 de noviembre, se dio traslado a la Comisión de Trabajo de Desarrollo Económico, encargada del estudio del Anteproyecto de Ley y de la elaboración del anteproyecto de dictamen.

El día 25 de enero de 2001 se reunió en sesión de trabajo la Comisión de Trabajo para el Desarrollo Económico formulando la propuesta de Dictamen que fue elevada a la aprobación del Pleno, quien en su sesión del día 23 de febrero de 2001 acordó aprobar la misma.

II.- CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley sometido a consulta comprende el Preámbulo, Título Preliminar y seis Títulos numerados que contienen en su conjunto 59 artículos. Se completa con cuatro Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria y cinco Disposiciones Finales, y un Anexo titulado Plan de Obras Hidráulicas de Abastecimiento y Saneamiento.

Preámbulo:

El Preámbulo justifica en primer lugar la competencia legislativa que ostenta la CAPV para la elaboración del anteproyecto de ley, invocando los títulos competenciales de ordenación del territorio, puesto que es en este ámbito dónde cabe integrar las infraestructuras hidráulicas, la competencia exclusiva en materia de aprovechamientos hidráulicos que discurren íntegramente por la CAPV, y de medio ambiente, en la medida que el anteproyecto declara su voluntad de contribuir a su preservación y mejora, manifestada en la calidad de los recursos hídricos.

Se señala, además, que el objetivo básico del anteproyecto es el de la ordenación de la política de abastecimiento de agua y depuración de aguas residuales, a través de la ordenación de las correspondientes infraestructuras, desde su planificación, financiación, ejecución y explotación.

La atribución a los Territorios Históricos por parte de la Ley 27/1985 de 25 de noviembre de competencias en el ámbito de las aguas hace necesaria la regulación de la intervención de las diferentes administraciones implicadas, regulación que se señala se basará en el respeto competencial mutuo en aras a la consecución de la mejor garantía de abastecimiento de agua y de calidad de la depuración a través de la gestión eficaz de las instalaciones hidráulicas y del equilibrio económico-financiero en su explotación. El esquema básico contemplado en el Preámbulo es el de la reserva a las instituciones comunes de la ejecución y financiación de aquellas infraestructuras necesarias para dar cumplimiento a la normativa europea, y a los Territorios Históricos y entidades locales su gestión, explotación y mantenimiento.

El Preámbulo se completa con una breve exposición de la estructura y contenido del anteproyecto.

Cuerpo Dispositivo:

El **Título Preliminar** consta de cinco artículos, dedicados a la definición del objeto del anteproyecto, sus principios básicos, las clases de cuencas hidrográficas, y la definición de cuencas intercomunitarias y cuencas intracomunitarias.

El objeto del anteproyecto es el de regular el ejercicio de las competencias de la Administración General de la CAPV en materia de aguas, la constitución de la organización de la Administración Vasca del Agua y de sus normas básicas de funcionamiento, la creación del Organismo Autónomo URA, la regulación del régimen general de la programación, aprobación, ejecución, explotación y financiación de las obras hidráulicas correspondientes a la Administración General de la CAPV, el establecimiento del régimen jurídico de la utilización y protección del dominio público hidráulico, la determinación del alcance de las competencias forales en materia de policía de aguas, infraestructuras hidráulicas y auxilios a las corporaciones locales, y la regulación de los procedimientos de colaboración y delegación entre las instituciones comunes y las forales en la materia.

Los principios básicos recogidos en el anteproyecto son los de unidad de gestión, tratamiento integral, economía del agua, descentralización, desconcentración, coordinación, eficacia y participación de los usuarios, respeto de la unidad de cuenca hidrográfica, de los sistemas hídricos y del ciclo hidrológico, compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente, la sostenibilidad del recurso y la restauración de la naturaleza.

También lo son la cooperación administrativa, económica y técnica, la asistencia y colaboración con los órganos de la administración de aguas del Estado, de las Entidades Locales, usuarios y particulares afectados, la ejecución y cumplimiento de los acuerdos y convenios internacionales y el desarrollo de una planificación que atienda y armonice todos los principios, así como los de colaboración y solidaridad.

Respecto de la clasificación de las cuencas hidrográficas, son cuencas hidrográficas intercomunitarias aquellas cuyo territorio excede del de la CAPV e intracomunitarias aquellas cuyo territorio está íntegramente comprendido en ésta. Dentro de las cuencas intracomunitarias, son cuencas interterritoriales las que siendo intracomunitarias, discurren por más de un Territorio Histórico, e intraterritoriales aquellas comprendidas íntegramente en un Territorio Histórico.

El **Título Primero** es el más extenso del anteproyecto y, dividido en cuatro capítulos, contiene la regulación de las administraciones vascas del agua. El anteproyecto establece en su primer capítulo que las administraciones vascas del agua están constituidas por la Administración General de la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos, recogiendo a continuación las competencias correspondientes a cada uno de estos dos niveles institucionales, así como las correspondientes a las Entidades Locales y las del Organismo Autónomo "URA" que el anteproyecto tiene voluntad de crear. En el capítulo segundo relativo a la colaboración interadministrativa, el anteproyecto establece que los Territorios Históricos podrán delegar en el organismo autónomo URA las facultades correspondientes a sus competencias en materia de policía de aguas públicas continentales y de sus cauces naturales, riberas y servidumbres, delegación revocable mediante preaviso de 6 meses. El capítulo tercero recoge en un único artículo las facultades del Consejo de Gobierno y las del Consejero competente en materia de aguas y obras públicas, correspondiendo al primero la definición de los objetivos generales y de las directrices básicas de la política de aguas y obras hidráulicas, la coordinación de esta política con las relativas a economía e industria, ordenación del territorio, medio ambiente y sanidad, la aprobación de la propuesta de los Planes Hidrológicos, la aprobación y modificación del Catálogo General de Obras Hidráulicas y del Plan de Obras Hidráulicas de Abastecimiento y Saneamiento, la aprobación del reglamento relativo a la estructura orgánica, organización y funcionamiento de URA, y el nombramiento y cese de su Director. Al Consejero corresponde la propuesta de las decisiones del Consejo de Gobierno y la Presidencia de URA.

Respecto de "URA", éste se crea como organismo autónomo de carácter administrativo adscrito al Departamento de la Administración General de la CAPV responsable de la política de aguas y obras públicas, en régimen de participación, y con plena autonomía funcional. Se señalan las funciones que se le asignan, constituidas, entre otras, por la elaboración y revisión de las propuestas de planificación hidrológica de las cuencas intracomunitarias, facultades en materia de administración del dominio público hidráulico, el seguimiento, estudio e informe de la planificación hidrológica de las cuencas intercomunitarias, la elaboración de las propuestas del Catálogo General de Obras Hidráulicas y del Plan de Obras Hidráulicas de Abastecimiento y Saneamiento, la programación, aprobación, ejecución y explotación de aprovechamientos hidráulicos y demás obras públicas de carácter interterritorial.

Los órganos de gobierno de URA vienen constituidos por el Presidente del organismo, su Director, y la Junta de Gobierno. Ésta se integra de representantes de la Administración General de la Comunidad Autónoma, de las Diputaciones, de los organismos de cuenca del Estado y de los usuarios, siéndole otorgado el carácter de órgano de planificación hidrológica de la Comunidad Autónoma, y asignada la atribución de informar y elevar al Consejo de Gobierno los proyectos de Planes Hidrológicos de las cuencas intracomunitarias.

Los órganos de gestión vienen constituidos por la Comisión de Usuarios y la Comisión de Desembalse.

El Título se completa con las secciones que contienen la regulación de la estructura administrativa y régimen jurídico de los actos de URA, así como de su Patrimonio y Régimen financiero.

El **Título Segundo**, se dedica a la planificación hidrológica, y establece sus objetivos generales, contenido y documentación, su procedimiento de elaboración y de revisión, así como sus efectos.

El **Título Tercero**, relativo a la protección del dominio público hidráulico y a su utilización, define los objetivos de la protección del dominio público hidráulico, establece la sujeción a autorización administrativa de toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico, y crea el Registro General de Aguas, de carácter único para el conjunto de las administraciones vascas del agua. Se establece así mismo la adscripción administrativa a URA de las comunidades de usuarios titulares de aprovechamientos pertenecientes a cuencas intracomunitarias.

El **Título Cuarto** se refiere a las obras hidráulicas y su planificación, proporcionando una definición del concepto de obra hidráulica, y estableciendo que serán obras de interés general aquellas así calificadas por el Parlamento Vasco, y obras que afectan a más de un Territorio Histórico aquellas así declaradas por el Gobierno Vasco previo informe de las Diputaciones Forales.

Se establece que el Catálogo General de Obras Hidráulicas contendrá los objetivos y prioridades a alcanzar, así como la relación de aquellas que sean de interés de las administraciones vascas, especificándose las determinaciones que habrá de contener así como el procedimiento para su elaboración y revisión. Se establece también que el Plan de Obras Hidráulicas de Abastecimiento y Saneamiento contendrá los objetivos y prioridades a alcanzar durante su vigencia para la realización de obras hidráulicas de abastecimiento y saneamiento de competencia de las Instituciones Comunes, especificándose, igualmente, las determinaciones que habrá de contener, y su procedimiento de elaboración.

El **Título Quinto** regula el régimen económico financiero de la utilización del dominio público hidráulico, estableciendo que estará gravado por los cánones previstos en la normativa estatal de aguas, gestionados por la administración que otorgue la concesión o autorización de que se trate, así como por el canon de infraestructuras hidráulicas que el propio anteproyecto instaura.

Se define el canon de infraestructuras hidráulicas como un impuesto ambiental de la CAPV afecto a los gastos de inversión en obras hidráulicas recogidas en el Plan de Obras Hidráulicas de Abastecimiento y Saneamiento. Se prevé que su exacción sea compatible con otros impuestos, tasas, contribuciones especiales o recargos establecidos con el fin de atender los costes de inversión de dichas obras. Se regula igualmente el hecho imponible del canon, constituido por el consumo o utilización real o potencial de agua, así como la base imponible, los supuestos de exención, los sujetos pasivos, y el devengo. Se remite, no obstante, la fijación del tipo de gravamen, así como de sus índices correctores para los usuarios industriales, a las leyes de presupuestos.

La gestión del canon se señala que corresponderá al organismo autónomo URA.

El **Título Sexto** establece el régimen de infracciones, con su clasificación y tipificación, y los criterios para la determinación y graduación de la infracción. Se establece así mismo el régimen de sanciones, con indicación de la autoridad y administración competente para la iniciación y resolución del procedimiento sancionador, el régimen de recurso, prescripción y la anotación de las sanciones en un Registro creado al efecto.

La **Disposición Adicional Primera** establece la paridad entre los representantes del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales en la composición de los órganos colegiados y comisiones en el seno de URA, cuando tengan lugar las delegaciones de facultades de los Territorios Históricos al organismo autónomo URA previstas. Además, para esta misma eventualidad, establece la creación de un órgano de concertación paritario y los supuestos en los que tendrá intervención.

La **Disposición Adicional Segunda** reserva a la administración que tenga asumida la competencia de ejecución en materia de policía de aguas públicas continentales las actuaciones sobre cauces y protección frente a avenidas, cuando tengan lugar las delegaciones de funciones de los Territorios Históricos previstas en el anteproyecto.

La **Disposición Adicional Tercera** aprueba el Plan de Obras Hidráulicas de Abastecimiento y Saneamiento recogido en anexo I del anteproyecto.

La **Disposición Adicional Cuarta** establece que el Catálogo General de Obras Hidráulicas previsto en el anteproyecto habrá de aprobarse en un plazo de seis meses a contar desde su entrada en vigor, una vez aprobado.

La **Disposición Transitoria Primera** atribuye al Departamento de Transportes y Obras Públicas el ejercicio de las funciones asignadas por el anteproyecto al organismo autónomo URA en tanto no se produzca el inicio de sus actividades.

La **Disposición Final Primera** prevé que el organismo autónomo URA habrá de iniciar sus actividades en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del anteproyecto una vez aprobado.

La **Disposición Final Segunda** adscribe al Organismo Autónomo URA, además de los bienes y servicios actualmente adscritos a la Dirección de Aguas del Gobierno Vasco, los bienes y servicios recibidos por la CAPV de la Administración del Estado con motivo de la transferencia de las funciones, servicios y medios personales y materiales correspondiente a la

competencia en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos, con excepción de aquellos que deban de ser objeto de traspaso a los Territorios Históricos.

La **Disposición Final Tercera** establece la integración en el organismo autónomo URA del personal que en la actualidad presta sus servicios en la Dirección de Aguas, así como la posibilidad de integración del procedente de otras administraciones cuando desarrolle funciones reguladas en el marco del anteproyecto.

La **Disposición Final Cuarta** autoriza al Consejo de Gobierno a la emisión de las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo del anteproyecto.

La **Disposición Final Quinta** prevé la entrada en vigor del anteproyecto, una vez aprobado, al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

El **Anexo I** contiene el Plan de Obras Hidráulicas de Abastecimiento y Saneamiento, el cual recoge un conjunto individualizado de obras hidráulicas a realizar, para el periodo 2000-2006, clasificadas según correspondan a abastecimiento, regadío o saneamiento y por Territorio Histórico, con consignación de su coste total.

III.- CONSIDERACIONES GENERALES

La regulación de la Administración Vasca del Agua constituye una materia con un trasfondo competencial muy complejo y que ha contribuido de manera decisiva a que la CAPV no disponga aun de una ley que aborde la ordenación de la administración y política de un elemento tan esencial para la vida y el desarrollo de las actividades económicas como es el agua.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco reconoce la competencia de la CAPV en materia de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, no habiéndose producido hasta 1994 la transferencia de las funciones, servicios y medios personales y materiales necesarios para su ejercicio. Es a partir del 1 de julio de dicho año cuando, en virtud del Real Decreto 1551/1994, de 8 de Julio y el Decreto del Gobierno Vasco 297/1994 de 12 de julio, por los que se aprobaba el acuerdo adoptado por la Comisión Mixta de Transferencias, y dentro del ámbito de las cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro de la CAPV (cuencas intracomunitarias), asume nuestra Comunidad Autónoma efectivamente las funciones contenidas en la competencia: la elaboración y revisión de la planificación hidrológica, la ordenación y concesión de los recursos hidráulicos, el otorgamiento de autorizaciones para el vertido o para la utilización o aprovechamiento del dominio público hidráulico, la policía de aguas y cauces, el otorgamiento de auxilios económicos a las corporaciones locales, y la programación, aprobación ejecución y explotación de aprovechamientos hidráulicos y demás obras hidráulicas que se realicen dentro del territorio de la CAPV, cuando tales actuaciones sean de su interés y su realización no afecte a otra Comunidad Autónoma, salvo que las obras hayan sido declaradas de interés general del Estado por las Cortes Generales.

La administración central mantiene sus competencias sobre las cuencas que exceden de la CAPV, suscribiéndose, no obstante, entre el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente y el Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco un convenio por el cual el Ministerio encomienda al Departamento del Gobierno Vasco, dentro del ámbito de las cuencas vascas intercomunitarias, la tramitación de las autorizaciones referentes al dominio público hidráulico y a las zonas de servidumbre, la policía de aguas y sus cauces, incluida la tramitación de los expedientes sancionadores hasta la propuesta de resolución, con la excepción del Río Bidasoa, donde la encomienda se limita a la recogida de solicitudes de autorizaciones. Un segundo convenio recogía el compromiso del Ministerio de ejecutar una serie de obras de infraestructura hidráulica: las estaciones depuradoras de Alto Nervión y de Galindo 2ª fase, la Depuración y Vertido de la Ría de Gernika y de San Sebastián-Pasajes, y las Presas de Ibiur y de Herrerías, conjunto valorado en 36.000 millones de pesetas en 1994.

La delimitación de la competencia sobre las aguas de la CAPV no se agota con el reparto Comunidad Autónoma-Estado puesto que dentro de la CAPV la gestión de las aguas implica a los tres niveles institucionales. La distribución competencial interna reconoce a los Territorios Históricos, dentro de su territorio respectivo, la competencia para la programación y ejecución de aquellas obras hidráulicas que no afecten a otros Territorios Históricos, para el desarrollo legislativo y ejecución de la normativa en materia de policía de aguas y sus cauces, y, en virtud de la normativa básica de régimen local les corresponde la asistencia técnica, jurídica y económica a los municipios de sus territorios para la realización de las obras necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones de prestación de servicios en la materia.

Por otro lado, la normativa básica en materia de régimen local atribuye a los entes locales la prestación de los servicios de abastecimiento domiciliario de agua potable y saneamiento, y la ejecución de las obras necesarias para su prestación.

La complejidad del deslinde competencial, por un lado, que obliga a diferenciar según las aguas de que se traten afecten a cuencas intercomunitarias o intracomunitarias, y dentro de éstas entre cuencas intraterritoriales y cuencas interterritoriales, y, por otro lado, la pluralidad de administraciones a las que el ordenamiento jurídico atribuye distintas facultades sobre las diferentes etapas del ciclo hidrológico, ha planteado una gran dificultad a la hora de diseñar y regular un modelo de administración del agua vasca, puesto que ello exige la articulación de fórmulas y criterios que permitan que la actuación del conjunto de administraciones implicadas, las cuales tienen atribuido por la legislación interna el ejercicio de parte de las funciones comprendidas en la competencia de aguas globalmente considerada tal y como ha sido transferida a la CAPV, resulte eficaz y coordinada. Así, aun habiendo la CAPV asumido competencia legislativa, y ejecutiva para la planificación, protección del dominio público hídrico, su utilización y aprovechamiento, la policía de aguas y regulación y vigilancia del buen uso y aprovechamiento y la programación, ejecución y explotación de obras, permitiéndole regular y desarrollar una administración hidráulica propia, dentro evidentemente del respeto a las competencias de la administración central y a la legislación básica estatal, el ejecutivo vasco no ha culminado esta labor hasta el momento actual con la presentación del anteproyecto objeto de dictamen.

La transferencia a los Territorios Históricos de las funciones, servicios y medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de las competencias que les corresponden no ha tenido todavía lugar, prolongándose durante estos años una situación de duplicidad de títulos competenciales que requiere ser regularizada. La no existencia de un modelo de administración institucionalizado ha propiciado disfuncionalidades en la gestión y actuaciones de carácter parcelado, no enmarcadas en iniciativas coordinadas. Esta situación ha coincidido en el tiempo con un periodo en el que las obras de infraestructura hidráulica han adquirido un especial protagonismo dadas las obligaciones que la Directiva europea 91/271 de tratamiento de aguas residuales impone de disponer para fechas concretas, que varían según el número de habitantes de los núcleos de población, de infraestructuras de saneamiento y depuración, ejerciendo sobre las autoridades de los tres niveles institucionales una enorme presión para la ejecución, y sobre todo, obtención de financiación, de las obras necesarias.

En este contexto, el CES reconoce la necesidad y justificación de una Ley que finalmente afronta la tarea de articular la administración vasca del agua. Sin embargo, y en línea con lo expuesto, el CES entiende necesario advertir de la conveniencia de efectuar ciertos ajustes en el Preámbulo del Anteproyecto, al objeto de que oriente al lector con mayor concreción y precisión sobre las motivaciones y contenido del articulado del Anteproyecto, puesto que su redacción actual se presenta excesivamente general e imprecisa, y no cumple adecuadamente su finalidad. En este sentido, entendemos necesario incidir más detenidamente en la complejidad de la distribución competencial que rodea la regulación del agua en la CAPV y la problemática que plantea para la organización de una administración vasca del agua eficaz y racional, puesto que ello facilitará la comprensión del trasfondo del anteproyecto y de buena parte de sus objetivos y contenidos, particularmente de su amplio y detallado tratamiento de los aspectos competenciales y organizativos. Entendemos igualmente conveniente una referencia más detallada a la Directiva CE 91/271 relativa al tratamiento de las aguas residuales y a las necesidades que en términos de equipamientos hidráulicos y de obtención de recursos para su

financiación ha generado sobre los tres niveles institucionales de la CAPV, dado que dichas necesidades subyacen tras numerosas disposiciones del anteproyecto.

En otro orden de cosas, observamos que el Preámbulo invoca también, además de la competencia sobre aprovechamientos hidráulicos y obras públicas, los títulos estatutarios de ordenación del territorio y de preservación y mejora del medio ambiente, para fundamentar el anteproyecto, aspectos éstos consustanciales a la elaboración de una política de aguas adecuadamente planificada y comprometida con la calidad y sostenibilidad del recurso y del entorno, pero cuyo desarrollo a lo largo del articulado hemos de decir que es prácticamente nulo.

Unicamente a nivel de principios se dice que la gestión pública del agua se compatibilizará con la ordenación del territorio, la conservación y protección del medio ambiente, la sostenibilidad del recurso y la restauración de la naturaleza, pero no se define a lo largo del anteproyecto criterio alguno que muestre o que posibilite que ello sea así. El objetivo básico del anteproyecto es, según señala el texto del Preámbulo, el de ordenar la política de abastecimiento de agua y depuración de aguas residuales, a través de la ordenación de las correspondientes infraestructuras, mostrando así que las preocupaciones del anteproyecto se limitan a un aspecto muy parcial de la gestión del agua, y que se inspiran en una concepción tradicional y restrictiva que basa la política del agua en la obra hidráulica y la oferta del agua.

Dado el retraso con que la CAPV acomete la regulación de la materia, cabría esperar un mayor distanciamiento del anteproyecto respecto de la Ley de Aguas de 1985 para sintonizar con las concepciones más actuales, que afectan a la política de demanda del recurso, a su carácter escaso, introduciendo criterios de gestión sostenible y de calidad medioambiental, aproximándose así a las tendencias que se están imponiendo en nuestro entorno y a las referencias legislativas más modernas como las más recientes normativas autonómicas en materia de aguas y la propia Directiva de la Comunidad Europea por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

La Directiva comunitaria recientemente aprobada, establece los principios básicos comunes de una política de aguas sostenible en la UE así como un marco general de actuación que abarca el amplio espectro de objetivos que se enumeran a continuación y que exceden a los recogidos en el anteproyecto:

- la prevención del deterioro, la mejora y protección de los ecosistemas acuáticos y de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos
- promover un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles
- una mayor protección y mejora del medio acuático, que entre otras medidas incluya la reducción progresiva de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias, así como la interrupción o supresión gradual de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias.
- garantizar la reducción progresiva de la contaminación del agua subterránea y evite nuevas contaminaciones.
- contribuir a paliar los efectos de las inundaciones y sequías.
- Dirigidos todos ellos a contribuir a garantizar el suministro suficiente de agua superficial o subterránea en buen estado, tal y como requiere un uso del agua sostenible, equilibrado y equitativo; reducir de forma significativa la contaminación de las aguas subterráneas; proteger las aguas territoriales y marinas; y lograr los objetivos de los acuerdos internacionales pertinentes, incluidos aquellos cuya finalidad es prevenir y erradicar la contaminación del medio ambiente marino, 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 y próximas a cero por lo que respecta a las sustancias sintéticas artificiales..

La Directiva introduce también elementos novedosos tales como el concepto de demarcación hidrográfica que, constituida por la zona marina y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas subterráneas y costeras asociadas, se erige en la principal unidad a efectos de gestión. También la amplitud de contenidos de los planes hidrológicos, los cuales comprenden componentes tanto de calidad medioambiental como de gestión

sostenible, económicos y de salud pública que superan ampliamente las previsiones que para los planes hidrológicos establece el anteproyecto.

La entrada en vigor de la Directiva y su necesaria incorporación a nuestro ordenamiento jurídico aconsejan que el articulado del anteproyecto que se elabora, aproveche la ocasión para acomodar los planteamientos de la directiva o que al menos no entorpezca la tarea que habrá de acometerse, puesto que en los próximos años, una vez expirado el plazo de transposición, nuestra normativa habrá de asumir en su integridad los contenidos de la directiva comunitaria. En este sentido, sería razonable la incorporación de las aguas del litoral en el ámbito de las cuencas hidrográficas y de su gestión, lo que ya se ha efectuado en Comunidades Autónomas como Cataluña y Galicia, allanando así el camino a la labor de planificación y gestión del recurso que habrá de hacerse bajo la Directiva. De lo contrario, todos los planes hidrológicos quedarán inutilizados una vez sea obligatoria la aplicación de la Directiva. Lo mismo cabe señalar respecto de la incorporación de una mayor sensibilidad medioambiental y de las medidas que permitan una gestión sostenible del agua. Si bien actualmente encuentran a nivel de principios reflejo en el capítulo dedicado al agua de la Ley de Protección del Medio Ambiente, falta por establecer la necesaria coordinación entre las previsiones de ambas leyes, sobre todo si tenemos en cuenta que la aplicación de la Directiva exigirá que tanto las medidas de protección y mejora del medio acuático, como de los ecosistemas acuáticos, y los objetivos de calidad medioambiental de las aguas y criterios que permitan la sostenibilidad del recurso, sean utilizados en la elaboración de los planes hidrológicos y queden recogidos en éstos.

Hemos de añadir que la atribución competencial entre distintos departamentos del ejecutivo de las materias implicadas, aguas y obras públicas hidráulicas por un lado, medio ambiente por otro, y calidad sanitaria por otro lado, no puede convertirse en un obstáculo para poder llevar adelante una gestión integral del agua, y que las dificultades que se plantean habrán de superarse mediante la adopción de fórmulas que permitan abordar la totalidad de vertientes del recurso y ofrecer una gestión del agua conforme con sus necesidades y las exigencias tanto materiales como legales actuales.

IV.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

1. La Administración Vasca del Agua. Organización y Funcionamiento.

Como primera observación hemos de señalar que el texto del anteproyecto es excesivamente prolijo y farragoso siendo necesario solicitar un mayor esfuerzo en síntesis, orden y clarificación normativa. Si bien ésta observación es predicable del conjunto del anteproyecto, se hace más acuciente en su Título Primero donde el anteproyecto peca de excesiva casuística haciéndose preciso introducir categorías generales que permitan otorgar al texto el carácter genérico del que debe dotarse toda disposición normativa con rango de ley.

Pasando a abordar el modelo de administración vasca del agua que el anteproyecto propone, según se desprende del artículo 6 del anteproyecto, éste modelo se basa en los niveles institucionales de las instituciones comunes y de los territorios históricos, más concretamente en las instituciones que constituyen el ejecutivo y la estructura administrativa de cada nivel, la Administración General de la CAPV y las Diputaciones, respectivamente, con la creación además de un organismo autónomo que es adscrito al primer nivel institucional. En el citado precepto no se menciona a las corporaciones locales, las cuales, en virtud de las competencia que el ordenamiento jurídico les atribuye en materia de aguas así como del papel que el anteproyecto les asigna en el modelo que diseña, considera el CES que deberían ser mencionadas también entre las administraciones vascas del agua.

Dada la complejidad que caracteriza la distribución competencial legalmente vigente de la materia, el anteproyecto contiene una descripción muy detallada de las competencias que corresponde a cada uno de los nivel institucionales, siendo los elementos claves del modelo organizativo que diseña los siguientes:

1. La delegación por parte de las Diputaciones Forales de sus competencias en materia de policía de aguas (previa materialización de la transferencia, habrá que suponer) al Organismo Autónomo URA que se crea.
2. La asignación al Organismo Autónomo, denominado URA, del ejercicio de las funciones que le corresponden en el ámbito del agua a la Administración General de la CAPV, salvo las propias del Consejero del ramo y del Consejo de Gobierno,
3. La participación orgánica de las Diputaciones Forales y, en menor medida, de las Corporaciones Locales en dicho organismo autónomo.

Delegación por parte de las Diputaciones Forales de sus competencias en materia de Policía de Aguas al Organismo Autónomo URA.

La distribución competencial legalmente vigente de la materia, particularmente cuando se produzca la transferencia a los Territorios Históricos de funciones, servicios y medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de sus competencias, dará lugar a que las distintas funciones implicadas en la gestión del dominio público hídrico se dispersen entre diversas administraciones, generando una variada casuística sobre la administración competente para la actuación, que hará difícil tanto la consecución del deseable objetivo de que estas actuaciones puedan estar guiadas por una unidad de criterio, como la comprensión por parte del administrado de la jurisdicción administrativa competente para cada situación.

Un simple repaso al cuadro de asignaciones competenciales para cada una de las funciones que según explicita el anteproyecto componen la competencia de policía de aguas en su vertiente de ejecución es muestra suficiente de la conveniencia de que el modelo de administración vasca del agua se base en fórmulas que simplifiquen y racionalicen el funcionamiento del entramado administrativo implicado.

Las concesiones administrativas en las cuencas intracomunitarias son otorgadas por las Instituciones Comunes, en las cuencas intercomunitarias por la administración del Estado. Las autorizaciones sobre las aguas interterritoriales son también otorgadas por las Instituciones comunes, aunque su tramitación corresponde al Territorio Histórico correspondiente, competente también para tramitar y otorgar las autorizaciones previstas en materia de agua que no trasciendan su territorio. Las autorizaciones sobre las aguas intercomunitarias son de competencia de la administración del Estado pero por convenio se ha encomendado a las Instituciones comunes su tramitación, salvo cuando afecten al Río Bidasoa, en cuyo caso se limitarán a la recogida de la solicitud de autorización.

Compete a cada Territorio Histórico la inspección, vigilancia, y control de las infracciones relativas a las aguas y sus cauces en las cuencas tanto intraterritoriales como interterritoriales. En las cuencas intercomunitarias se encomienda a las Instituciones Comunes, salvo en el Río Bidasoa que los hará la administración del Estado. En cuanto a los expedientes sancionadores, en materia de concesiones la resolución de los expedientes sancionadores corresponde a las Instituciones comunes, y su tramitación a los Territorios Históricos. En materia de autorizaciones, la tramitación y resolución de los expedientes sancionadores en las cuencas intraterritoriales compete a los Territorios Históricos, mientras que cuando se trate de cuencas interterritoriales, la tramitación del expediente sancionador corresponderá a los Territorios Históricos y su resolución a las Instituciones comunes.

En las cuencas intercomunitarias, con la excepción del Río Bidasoa, la tramitación de los expedientes sancionadores está encomendada a las Instituciones Comunes, resolviendo la administración del Estado.

Dado que la distribución competencial actualmente vigente no resulta la adecuada desde el punto de vista de la eficacia y racionalidad de la gestión del agua, y que el anteproyecto acomete el esfuerzo de articular una fórmula que permita superar esta situación, habría quizá que barajar el planteamiento de una modificación de la Ley de Territorios Históricos para resolver de raíz la problemática que la asignación de la competencia de policía de aguas a los Territorios Históricos plantea a la construcción de una administración vasca del agua eficaz y racional.

La invitación del anteproyecto a que las Diputaciones Forales deleguen el ejercicio de las funciones que les corresponden en materia de policía de aguas en favor del Organismo Autónomo URA a quien, por otro lado, el anteproyecto atribuye el ejercicio de las competencias correspondientes a las instituciones comunes en el mismo ámbito funcional, constituye la opción posible para, en el marco competencial actual, poder reunir bajo una misma autoridad el ejercicio de la función completa de policía de aguas para todo el Territorio de la CAPV, y conseguir una "reunificación" del ejercicio de la función que evite duplicidades innecesarias de las estructuras administrativas de los servicios, una optimización de recursos en este ámbito y garantizar que la actuación en la materia se desarrollará con unidad de dirección y criterio.

La asignación al Organismo Autónomo URA del ejercicio de las funciones que le corresponden en el ámbito del agua a la Administración General de la CAPV, salvo las propias del Consejero del ramo y del Consejo de Gobierno.

Bajo el esquema diseñado por el anteproyecto, se prevé que el Organismo autónomo URA ejerza además de la policía de aguas y las potestades correspondientes en materia de autorizaciones y concesiones que conjuntamente se propone que le sean delegadas, buena parte de las competencias de la Administración General de la Comunidad Autónoma, de manera que la participación en la redacción de proyectos legislativos y normativos sobre aguas, la planificación hidrológica y de obras, la gestión y protección del dominio público hídrico, y la realización de obras de la competencia de las instituciones comunes, esto es, la mayor parte de las funciones de la competencia sobre las aguas puedan ser ejercidas por una misma autoridad. Ello permitiría una gestión integrada y con visión global del recurso y que el CES considera que es la acertada, puesto que tratándose de un bien como el agua, se impone un tratamiento desde la administración que contemple el ciclo hidrológico completo en lugar de fases parceladas.

La participación orgánica de las Diputaciones Forales y, en menor medida, de las Corporaciones Locales en el Organismo Autónomo URA.

La concurrencia de competencias por parte de los distintos niveles institucionales de la CAPV en materia de aguas, exige, al igual que en las demás materias en que se produce esta circunstancia, una cooperación y coordinación interinstitucional al objeto de garantizar la coherencia de sus actuaciones y evitar disfunciones. El CES entiende que la flexibilidad organizativa y régimen descentralizado en que desarrolla sus actividades la figura jurídica del Organismo Autónomo, y la configuración cualitativa que el anteproyecto imprime al Organismo Autónomo URA constituye una iniciativa que puede permitir dotar a la Administración Vasca del Agua de un foro no solo de coordinación, sino de gestión interinstitucional.

El Organismo Autónomo URA se concibe como un ente de composición interinstitucional en la medida que, además de representantes del Gobierno Vasco, participan orgánicamente, en calidad de miembro, representantes de las Diputaciones Forales y representantes de las corporaciones locales. Su incorporación a la Institución se valora positivamente al suponer una "apertura" del ejercicio de competencias reservadas a las instituciones comunes a la participación de otras administraciones implicadas en la gestión de las aguas, garantizando que ésta pueda desarrollarse de manera coordinada. Debe subrayarse que es la Junta de Gobierno el órgano de planificación hidrológica de la CAPV, disponiéndose así que las distintas administraciones implicadas elaboren el marco operativo de actuaciones conjuntamente y con una visión global e integradora sobre el conjunto de las cuencas hidrográficas, sean éstas intraterritoriales o interterritoriales. El anteproyecto prevé además otros mecanismos de gestión coordinada de los recursos hídricos mediante el establecimiento de fórmulas de cooperación, suministro de información y asesoramiento técnico. Todo ello entendemos que constituye la base para un desarrollo de actuaciones por parte de las distintas administraciones coherentes y armoniosas.

Sin embargo, el CES mantiene ciertas reservas respecto a la composición y funcionamiento de URA y de sus órganos. En primer lugar entendemos excesivo el número de miembros que componen su Junta de Gobierno, elevándose hasta los 33. Este hecho puede repercutir negativamente sobre su operatividad dificultando su nivel de eficacia. En segundo lugar, creemos que la representación de las Administraciones Públicas es desproporcionada respecto al total de los miembros.

Por otro lado, creemos que en comparación con Gobierno Vasco y Diputaciones, las corporaciones locales están infrarrepresentadas. Hemos de tener en cuenta que los recursos hídricos se localizan en los municipios y que ostentan importantes competencias en la materia.

En relación con los otros representantes, creemos que se debe reevaluar el peso relativo de representación de los diversos colectivos en función de la importancia de su actuación en relación con el agua (volúmenes de consumo, emisiones contaminantes, defensa de la naturaleza, etc...). Por otro lado, echamos en falta que de los 11 vocales previstos en representación de los usuarios no se establezca representación alguna de los usuarios domésticos, entendiendo procedente que se integre en la Junta de Gobierno un representante de este sector de usuarios, designado por el Consejo Consultivo de Consumidores, al objeto de que este tipo de usuarios no se contemple en el anteproyecto exclusivamente como sujeto de obligaciones sino también de derechos y de que se cumpla el principio de audiencia y representación de los consumidores en aquellos asuntos que les afecten que establece la legislación vigente.

Hemos de añadir que nos llama la atención el hecho de que el anteproyecto carezca de regulación de los mecanismos de designación de los vocales tanto en la Junta de Gobierno del URA como en sus órganos de gestión, la Comisión de Usuarios y la Comisión de Desembalse.

En cuanto al funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos, nada se dice respecto de la comisión de usuarios y la comisión de desembalse, señalándose para la Junta de Gobierno que se ajustarán a las normas reguladoras de la actuación de los órganos colegiados de la Administración General de la Comunidad Autónoma, normativa que no existe y que se rige por la Ley estatal de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común.

Respecto del contenido del Plan de Obras Hidráulicas de Abastecimiento y Saneamiento sí que hay especificación del régimen de acuerdos señalándose en el artículo 44.3.b que se acordará de forma consensuada entre el Organismo Autónomo URA. También se prevé la concertación de decisiones entre representantes del Gobierno Vasco y representantes de las Diputaciones una vez que éstas procedan a las delegaciones previstas para la adopción de las decisiones de mayor calado dentro de URA. Respecto de estas previsiones, sin embargo, el CES entiende que constituyen fórmulas ambiguas e imprecisas y por tanto inadecuadas como reglas jurídicas de adopción de acuerdos y que sean capaces de dotar al funcionamiento del organismo de la suficiente agilidad.

Finalmente, en lo que respecta a la articulación de reglas de coordinación y programación de las obras de infraestructura hidráulica entre URA, Diputaciones y los municipios, el CES observa indefinición y contradicciones siendo necesario como se señalará con mayor detalle al abordar el régimen económico-financiero, una revisión del texto.

Respecto del artículo 24 que regula el régimen jurídico de los actos, en el apartado 2b) el CES propone la adición al final del siguiente texto: ...y así se hará constar expresamente en dichos actos, concretándose el órgano competente al que deba concurrirse en cada momento.

Respecto del artículo 27, el CES propone la sustitución de la redacción prevista en el anteproyecto por la que se señala a continuación, por considerarla más apropiada: El Organismo gestionará sus recursos, derivados de sus ingresos, tal y como se prevé en las normas generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de conformidad con la legislación específica que los regule en cada momento.

En conclusión, respecto del extenso título primero dedicado a la estructuración de la administración vasca del agua, hemos de finalizar manifestando que, sin perjuicio de las consideraciones efectuadas sobre cuestiones de composición y funcionamiento, el CES comparte la idoneidad de un modelo de Administración vasca del agua diseñado con la finalidad de imprimir en el funcionamiento de las administraciones implicadas las necesarias dosis de colaboración y coordinación interinstitucional que permitan superar la compartimentalización de concepciones y actuaciones en el marco de las aguas que la distribución competencial establecida por el ordenamiento interna propicia, así como simplificar las estructuras administrativas y optimizar los recursos disponibles. Sin embargo, percibimos que la viabilidad del diseño concreto propuesto por el anteproyecto pivota en gran medida sobre el compromiso que las Diputaciones Forales adquieran con el

modelo de administración vasca del agua que se propone y la efectiva delegación de sus atribuciones en materia de policía de aguas a favor del Organismo Autónomo URA. Puesto que entendemos necesario dotar al modelo de mayores garantías de viabilidad, estabilidad y permanencia, el CES recomienda su reforzamiento mediante la tramitación de una modificación de la Ley de Territorios Históricos que atribuya a las instituciones comunes las competencias que en materias de aguas vienen asignadas a los Territorios Históricos.

2. La regulación del dominio público hidráulico

El grueso del articulado del anteproyecto se dirige a la regulación de los aspectos de definición de órganos y competencias así como del régimen económico-financiero mientras que la regulación del dominio público hidráulico viene recogida en un brevísimo Título Tercero titulado De la Protección del Dominio Público Hidráulico que entendemos debiera regular con mayor amplitud y detenimiento los aspectos relativos al dominio público hídrico y poner remedio a las lagunas que se detectan. Así, por ejemplo nada se dice sobre cómo alcanzar los objetivos de la protección del dominio público hídrico que enumera y no se recoge previsión alguna sobre las concesiones administrativas de usos y aprovechamientos del dominio público hidráulico.

El artículo 37, que regula la obligación de toda actividad susceptible de provocar contaminación o degradación del dominio público hídrico de obtener una autorización administrativa, es excesivamente genérico y nada específica sobre el procedimiento para evacuar las solicitudes de autorización, ni sobre los criterios para su emisión. Resultaría simplificador para los administrados que se concretizara en el propio artículo la autoridad competente para su otorgamiento, evitando así tener que recurrir a la consulta del complejo Título I que regula la administración vasca del agua y sus competencias.

El Registro General de Aguas, a pesar del desarrollo reglamentario posterior del que será objeto, parece merecer una mayor explicación sobre su finalidad y carácter.

3. Planes Hidrológicos y Ordenación del Territorio

Llama la atención la rotundidad de la disposición contenida en el artículo 32,5, donde se afirma que las determinaciones de los planes hidrológicos, especialmente aquellos que tengan incidencia territorial, prevalecerán sobre los instrumentos de ordenación territorial y urbanística existentes. Puesto que la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco establece el procedimiento a seguir para resolver las situaciones de disconformidad de los contenidos de los planes hidrológicos con los planes de ordenación del territorio, entendemos como menos necesario que el anteproyecto explique las razones que sustentan la inclusión en su articulado de una disposición que, en contradicción con las previsiones legales existentes, predica la prevalencia de las determinaciones de los planes hidrológicos.

4. Las bases de la política vasca del agua

El esfuerzo invertido en el Título I para superar las dificultades que la distribución competencial plantea al establecimiento de un aparato administrativo capaz de llevar a cabo una gestión del agua eficaz y racional contrasta con la parquedad del anteproyecto sobre las orientaciones de la política del agua que habrá de gestionar.

Ni siquiera se menciona entre las funciones a desarrollar por el organismo URA la de diseñar una política integral del agua.

El artículo 28 dedicado a los objetivos generales de la planificación hidrológica, como pieza básica de una política hidrológica, contiene ciertas pautas sobre el contenido de la política a impulsar por el anteproyecto. La planificación hidrológica tendrá por objetivos generales conseguir la mayor satisfacción de las demandas de agua y equilibrar y armonizar el desarrollo territorial y sectorial, incrementando las disponibilidades del recurso, protegiendo su calidad, economizando su empleo y racionalizando sus usos en armonía con la conservación y protección del medio ambiente, y los demás recursos naturales, la sostenibilidad del recurso y la restauración de la naturaleza.

El contenido evidencia una cierta pobreza de concepción así como la existencia de objetivos contradictorios al señalar que "la planificación hidrológica tendrá como objetivos generales conseguir la mayor satisfacción de las demandas de agua

(...) economizando su empleo y racionalizando sus usos ...". La mayor satisfacción de la demanda y la economización y racionalización del uso son objetivos contradictorios, razón por la cual sugerimos la sustitución del término "mayor" por "mejor", introduciéndose así una referencia a aspectos cualitativos, y evitando las connotaciones de incremento cuantitativo que parecen asociarse a la satisfacción de la demanda de agua, y que no se corresponden con las necesidades de ahorro y racionalización del uso de un bien escaso.

En términos amplios se trataría de diseñar una política para un recurso escaso con la restricción añadida de preservar el medio ambiente, pero sin mayores elaboraciones a lo largo del texto del anteproyecto, y sin contemplar el amplio espectro de objetivos que la directiva marco impondrá a las políticas en materia de aguas, ni criterios de gestión sostenible.

Tradicionalmente los planes hidrológicos están relacionados con la oferta del agua, es decir, en ellos se recogen las distintas actuaciones que la administración pretende implementar para abastecer una demanda futura previamente estimada. La oferta de agua, y cuanto más escaso es el recurso de manera más intensa es preciso señalarlo, tiene un doble componente. Por un lado, lo que puede denominarse la oferta primaria del agua, es decir, la que procede ya sea de la precipitación, de las transferencias intercuenas o de la desalinización. Por otro, lo que puede considerarse como oferta secundaria y que procede del reciclaje de la oferta primaria.

Si tenemos en cuenta la excesiva generalidad con que el anteproyecto se refiere al Plan Hidrológico y, de manera simultánea, consideramos las actuaciones que se contemplan en el Título Cuarto en relación con las Obras Hidráulicas y su Planificación, las ambiciones destacadas en el artículo 28 no encuentran su plasmación en un ambicioso plan de actuaciones, especialmente, en lo que afecta a la oferta secundaria.

De la lectura del artículo 40, en el que se define el Concepto de Obra Hidráulica, parece extraerse la conclusión de una cierta renuncia de la administración a diseñar actuaciones que tengan por objetivo lograr un mejor aprovechamiento y control del recurso por parte de los usuarios, es decir, una política de gestión de la demanda. Este es un aspecto particularmente importante en la economía del agua, ya que cada vez más se está tomando conciencia de que las opciones más eficientes para ahorrar agua están en manos de los usuarios finales. Es por esto, que junto a las actuaciones tradicionales en materia de obras hidráulicas, deben contemplarse medidas que incentiven inversiones privadas en ahorro de agua. Así, la incentivación de la inversión privada en la reutilización y reciclaje del agua, método ya ensayado en varios países, está dando resultados espectaculares en la reducción del consumo de agua. Esta política está particularmente diseñada para usos industriales del agua, en donde sólo una pequeña parte se consume literalmente y, por lo tanto, la posibilidad de reciclar el recurso es muy alta. Otras medidas en esta misma dirección tienen que ver con la incentivación de la inversión privada en mejora de la tecnología de aplicación del agua.

A tenor de lo señalado, el CES consideraría conveniente que en la redacción del anteproyecto se hiciese referencia explícita, tanto en el Título Tercero como en el Título Cuarto, a que la administración no renuncia a diseñar todas las medidas que se consideren oportunas para incidir tanto en la oferta primaria como en la oferta secundaria, sea ésta o no responsabilidad directa de la administración, para alcanzar el objetivo declarado de "economizar su empleo y racionalizar sus usos".

El anteproyecto contempla la construcción de infraestructuras como el elemento central, y prácticamente único de la gestión del agua, sin tener en cuenta los aspectos anteriores ni la filosofía de la Directiva marco según la cual el desarrollo de infraestructuras representa un elemento del proceso que aparece al final del mismo, porque así las infraestructuras de suministro y tratamiento del agua podrían ser mejor dimensionadas. Una estrategia tradicional basada primordialmente en los planes de desarrollo hidráulico no pueden responder a las necesidades previstas en el futuro.

Entendemos que el presente anteproyecto desaprovecha la ocasión de establecer una política en materia de aguas acorde con las exigencias actuales y futuras del recurso así como de las tendencias que en esta materia imperan en nuestro entorno, y que si no experimenta variaciones en su configuración actual, no solo habrá de ser inevitablemente revisado en no muy breve plazo, sino que habremos de arrastrar el consiguiente lastre en adaptación de la gestión e instrumentos.

5. Régimen económico-financiero

El elemento central del régimen económico financiero que regula el anteproyecto es el canon de infraestructuras hidráulicas que, afecto a los gastos de inversión en obras y actuaciones recogidos en el Plan de Obras Hidráulicas de Abastecimiento y Saneamiento, se inserta en un esquema global de financiación, de construcción, de explotación y de mantenimiento de infraestructura hidráulica.

Esquema de Financiación

De la lectura del Preámbulo percibimos la idea de que el Anteproyecto contempla un esquema básico por el que se reserva a las Instituciones comunes la ejecución y financiación de aquellas infraestructuras necesarias para dar cumplimiento a la normativa europea en la materia, mientras que su gestión, explotación y mantenimiento corre a cargo de los Territorios Históricos y entidades locales. En su punto II se especifica que las infraestructuras necesarias para dar cumplimiento a la normativa europea, concretamente a la Directiva 91/271, habrán de quedar recogidas en el Plan de Obras Hidráulicas de Abastecimiento y Saneamiento.

Se señala también que el Anteproyecto contempla el aseguramiento de que los instrumentos económicos aprobados para la prestación del servicio que incumbe a Territorios Históricos y Municipios cubran todos los costes derivados del mismo.

Sin embargo, líneas más tarde se dice que el Anteproyecto prevé que la financiación de las inversiones previstas en el Plan de Obras Hidráulicas de Abastecimiento y Saneamiento se haga recaer sobre los recursos de las Instituciones Comunes, Forales y Locales estableciendo, como contrapartida, la creación de un nuevo tributo, el canon de infraestructuras hidráulicas, con naturaleza de impuesto ambiental y destinado a sufragar parte de esas inversiones.

Los fragmentos inicialmente citados son indicativos del establecimiento de una división del trabajo entre los distintos niveles institucionales de manera que la ejecución y financiación de las obras de infraestructura necesarias para el cumplimiento de la normativa comunitaria, las cuales quedarán recogidas en el Plan de Obras Hidráulicas de Abastecimiento y Saneamiento, compete a las instituciones comunes, encargándose los Territorios Históricos y entidades locales de su explotación y mantenimiento. Ello no concuerda, sin embargo, con la afirmación posterior de que la financiación de las inversiones previstas en el Plan de Obras Hidráulicas de Abastecimiento y Saneamiento se hace recaer sobre los recursos de las Instituciones Comunes, Forales y Locales.

Mayores contradicciones se detectan en el articulado del Anteproyecto. Según el artículo 44, el Plan de Obras Hidráulicas de Abastecimiento y Saneamiento contendrá obras de competencia de las Instituciones Comunes, las cuales son definidas como aquellas que afectan a más de un Territorio Histórico, y que como tales son declaradas por el Gobierno Vasco a propuesta de las Diputaciones afectadas, y aquellas que el Parlamento Vasco declare de interés general para Euskadi. Si bien algunas de las obras que habrán de llevarse a cabo en cumplimiento de la Directiva comunitaria encajarán dentro de esta definición, buena parte de ellas serán de carácter intraterritorial y no atribuibles a la competencia de las Instituciones comunes. Salvo que se esté pensando declarar de interés general a las obras necesarias para el cumplimiento de la Directiva 91/271, sobre lo cual no hay la más mínima pista (tampoco se señalan cuales son los requisitos que hacen de una obra de infraestructura hidráulica elegible a la declaración de interés general), en ningún punto del articulado se establece ni la equivalencia ni el más mínimo punto de conexión entre obras de infraestructura hidráulica necesarias para el cumplimiento de la Directiva comunitaria y obras de la competencia de las Instituciones comunes.

Por otro lado, si el artículo 44 del anteproyecto establece que las obras comprendidas en el Plan de Obras de Infraestructura de Abastecimiento y Saneamiento son obras de la competencia de las instituciones comunes, y a cuya financiación se adscribe el canon de infraestructuras hidráulicas, no se alcanza a comprender por qué en los distintos apartados de este mismo artículo se prevé la participación en el Plan de distintos niveles institucionales, se admite la existencia de distintas administraciones responsables de realización de las obras del Plan, la asunción de compromisos de

cofinanciación y la suscripción de convenios interadministrativos entre las administraciones intervinientes, cuando el dato de ser obras de la competencia de las instituciones comunes determina la responsabilidad de la ejecución y financiación de una sola administración, la de las instituciones comunes. En cualquier caso, tampoco se especifica cuales son los criterios para la coparticipación y la cofinanciación de obras, ni siquiera sobre los términos de aceptación de incluir en el Plan de las obras que las Entidades Locales pueden plantear, salvo el requisito de cobertura de costes del servicio, cuestiones éstas indispensables en un anteproyecto de Ley de esta naturaleza.

En estas circunstancias, resulta obligado solicitar a los redactores del anteproyecto un esfuerzo de clarificación de las contradicciones y dudas que su texto plantea, y de formular con mayor claridad y precisión el esquema completo de financiación y ejecución de obras de infraestructura hidráulica que el anteproyecto diseña.

Canon de Infraestructuras Hidráulicas

Sobre el canon de infraestructura que el anteproyecto pretende implantar, el CES ha de expresar sus reservas y solicitar el replanteamiento de su instauración. Respecto de los aspectos formales del canon hemos primeramente de referirnos a la naturaleza jurídica de impuesto que el anteproyecto le atribuye, dado que el impuesto, por definición, no lleva aparejada contraprestación, mientras que el canon de infraestructura constituye una tasa de utilización del dominio público hidráulico y por la disponibilidad futura de un servicio de saneamiento y depuración.

Por otro lado, la instauración del canon no cumple con el principio de legalidad, al no establecerse en la ley aspectos sustanciales como la cuantía del tipo, o el importe del índice corrector, no siendo suficiente, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la determinación de los mismos en la ley del presupuesto tal y como el anteproyecto señala tiene intención de proceder. Además, el anteproyecto tampoco especifica el sentido, ascendente o descendente, del índice corrector que se prevé para los usos industriales, elemento importante para valorar el anteproyecto.

En el apartado de exenciones del pago del canon, planteamos el interrogante sobre la pertinencia de la exención de los usos realizados por las entidades públicas para alimentación de fuentes públicas y monumentales, limpieza de calles y riego de parques y jardines, dado que estos usos conllevan un elevado consumo de agua, y que su exención no contribuye a la racionalización de su uso.

Tampoco parece adecuada la calificación de impuesto ambiental que el anteproyecto hace del canon de infraestructuras puesto que no existe vocación de reducir o anular un comportamiento que se considera insostenible. Un impuesto ambiental tiene vocación de reducir a cero la recaudación que genera puesto que se dirige a eliminar el problema que le dio origen.

Esta no es la filosofía del canon de infraestructuras, cuya finalidad es meramente recaudatoria, al objeto de obtener financiación para la construcción de infraestructura de abastecimiento y saneamiento. Además, su hecho imponible viene constituido por el mero consumo o utilización de agua, y no por la contaminación generada sobre el recurso natural agua por parte del consumidor, configurándose como un mero gravamen más sobre el consumo, como existen otros en nuestro sistema tributario. Ello generaría alteraciones sobre la presión fiscal, la estructura impositiva general y sobre la relación entre la tributación directa e indirecta, con las implicaciones que de ello se derivan, en aras de unos pretendidos objetivos medioambientales que, como venimos argumentando, comprobamos que no adquieren plasmación práctica.

Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que desde hace unos años y al objeto de poder afrontar las obligaciones derivadas de la Directiva 91/271, numerosos municipios han instaurado exacciones de una u otra naturaleza jurídica dirigidas a la misma finalidad que el canon de infraestructuras hidráulicas, financiar infraestructura de saneamiento. La implantación del canon de infraestructuras hidráulicas a nivel de Comunidad Autónoma en los términos previstos en el Anteproyecto posibilita agravios comparativos entre municipios que ven financiadas sus obras hidráulicas con fondos procedentes del canon, y municipios que financian sus obras a partir de tributos locales pagados por sus ciudadanos que pagan también el canon autonómico de infraestructuras. Y es que el anteproyecto en su artículo 47.2 establece que la exacción del canon de infraestructuras hidráulicas es compatible con otros impuestos, tasas, contribuciones especiales o recargos, establecidos con el fin de atender los costes de inversión de las obras hidráulicas.

La situación de partida entre municipios es muy distinta, tanto desde el punto de vista de nivel de ejecución de las obras requeridas, como de la contribución económica de sus ciudadanos a su realización.

No parece razonable que la factura del agua pueda ser gravada por una serie de cánones acumulables impuestos por cada nivel institucional dirigidos a la procuración de recursos para el mismo objetivo, la financiación de infraestructura hidráulica, dejándola expuesta a una presión fiscal sin límite y diferente de municipio a municipio de la CAPV.

En este contexto parece razonable una racionalización efectiva de funciones entre los niveles institucionales, de manera que tal y como señala el Preámbulo, pero no se operativiza en el articulado, fueran las Instituciones Comunes las encargadas de la ejecución y financiación de las obras de infraestructura hidráulica contenidas en el Plan de Obras Hidráulicas de Abastecimiento y Saneamiento, reservándose a los municipios la cobertura de la financiación del servicio que prestan, explotación y reposición incluidas, no la obra de infraestructura, en el marco de una única política de precios del agua.

Recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua

Una única política de precios del agua, basada en el principio que a nivel de régimen económico de la política de gestión del agua habrá de imponerse a más tardar para el año 2010 en virtud de la aplicación de la directiva marco del agua, y consistente en que el precio del agua tenga en cuenta la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales y los relativos a los recursos, permitiría, además de conseguir el objetivo de que nuestro ordenamiento jurídico cumpla con sus obligaciones comunitarias, obtener desde las instituciones comunes los recursos suficientes tanto para la construcción de las infraestructuras hidráulicas necesarias, como para su explotación, mantenimiento y reposición así como medidas medioambientales pertinentes, sin necesidad de instaurar canon alguno y eliminando los distintos gravámenes y tasas municipales que por estos conceptos existen en la actualidad y que suscitan importantes diferenciales en la factura del agua entre los distintos municipios.

De acuerdo con las directrices comunitarias sobre la materia, las estructuras de tarificación del agua deberían incluir un elemento variable (es decir, un índice volumétrico y un índice de contaminación) para garantizar una función incentivadora en lo que se refiere a la conservación del agua y la reducción de la contaminación que no se encuentra en el canon de infraestructuras propuesto por el anteproyecto.

Del análisis efectuado en el apartado económico-financiero, el CES concluye que las intenciones declaradas en el Anteproyecto en relación con la necesidad de ordenar la Administración del Agua, se olvidan en este apartado, limitándose a la introducción de medidas de efectos exclusivamente recaudatorios, que suscitan toda la serie de reservas que se vienen exponiendo y que no se ajustan adecuadamente a la política de precios que la aplicación de la Directiva obligará a establecer en toda la Unión Europea, y a la que sería aconsejable que comenzáramos a acomodar nuestra política.

En consecuencia, el CES entiende que la necesidad de reformar este aspecto del anteproyecto es evidente, y ello mediante, como ya hemos señalado en un apartado anterior, la consideración de los ayuntamientos como elemento constitutivo de la Administración del Agua, y la aplicación en este marco, de una política de tarifas para toda la CAPV, basada en una unificación de criterios, en línea con las exigencias del derecho comunitario y que responda a una única política del agua. Dada la complejidad que conlleva el diseño de una única política de precios del agua, el CES propone el desplazamiento de este punto a una ley específica, habiendo dejado clarificadas previamente en el presente anteproyecto las relaciones entre la política de precios que se pretende instaurar y el conjunto de medidas que contribuyendo a economizar el uso del recurso habrían de impulsarse.

Para que los consumidores finales tomen conciencia del coste del recurso, se requiere, además, que éstos perciban señales claras, y complementarias al precio, de la estrategia que sigue la administración. De lo contrario no se aplicará una verdadera política de gestión de un recurso escaso, sino una pura política de recaudación en la que la base imponible es el

consumo de agua. La administración no puede actuar pensando que el recurso es infinito y que su única obligación no es tanto gestionar el recurso como recaudar lo necesario para financiar su suministro.

6. Régimen de Infracciones y Sanciones

Lamentamos que la abundante casuística que caracteriza el articulado del anteproyecto desaparezca a la hora de abordar la regulación del régimen sancionador, en la que siendo necesaria una pormenorizada y detallada tipificación de infracciones y sanciones, encontramos que se recurre a categorías genéricas y vaguedad terminológica.

Así, en la tipificación de infracciones leves en el artículo 49 los términos utilizados son excesivamente generales e incluso subjetivos siendo necesaria una mayor precisión:

- c) la captación abusiva de las aguas
- d) la ejecución sin la debida autorización de obras, trabajos, siembras o plantaciones en los cauces públicos.....
- k) la desobediencia a las órdenes o requerimientos del personal de los servicios del Organismo Autónomo URA
- l) el incumplimiento de los deberes de colaboración

También llama la atención la falta de interés y vocación en todo el capítulo sancionador por realizar un esfuerzo en conseguir una mayor colaboración de los ciudadanos. Se trata, en definitiva, de un texto normativo de carácter excesivamente coercitivo. Solo así, se explica el proceso de correlación de sanciones y multas.

Respecto del artículo 54, hemos de decir que no compartimos que la administración se reserve la facultad de exigir a los infractores la reparación de los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico sino que ello debe de exigirse necesariamente. También entendemos que las multas que se impongan deben de estar afectas a la restauración del medio y no a financiar los gastos de URA.

Por otro lado, entendemos que resulta exagerada la cuantía de las sanciones que se establecen en el anteproyecto examinado, llegando a superar, incluso, los límites máximos recogidos en la Ley General de Protección del Medio Ambiente, en los supuestos de infracciones leves y graves, con la cual entendemos que el anteproyecto debe coordinar este capítulo.

Finalmente, el CES recomienda denominar todos los importes, además de en pesetas, en euros.

7. Plan de Obras Hidráulicas de Abastecimiento y Saneamiento. Disposición Adicional Tercera.

Respecto de la Disposición Adicional Tercera, relativa a la Aprobación del Plan de Obras Hidráulicas de Abastecimiento y Saneamiento, llama la atención el procedimiento que se pretende seguir para dicho fin. La disposición adicional establece lo siguiente: " Se aprueba el Plan de Obras Hidráulicas de Abastecimiento y Saneamiento a que se refiere el artículo 44 de la presente Ley, cuyas actuaciones figuran en el Anexo I. Su revisión corresponderá al Consejo de Gobierno, en los términos del apartado 7 del mismo artículo". La conclusión a la que se llega una vez cotejadas las exigencias que se contienen en dicho artículo con la información aportada en el Anexo I es que el propio Gobierno no cumple con los requisitos que él mismo se exige. De manera singular, sorprende comprobar que en el Plan no se contemplen, por ejemplo, ni el periodo de vigencia, ni la previsión de las aportaciones financieras de las distintas administraciones, ni el calendario anual de ejecución. Habrá de concluirse que el documento que se adjunta constituye únicamente un extracto informativo. A estos efectos informativos, sin embargo, echamos en falta, no solamente en el documento de Plan de Obras Hidráulicas de Abastecimiento y Saneamiento anexo al Anteproyecto, sino también entre los requisitos que para éste documento exige el Anteproyecto, una explicación de las razones y justificación que motivan la elección e inclusión en el Plan de las distintas obras hidráulicas concretas que en éste quedan recogidas.

En cuanto al procedimiento de adopción, la aprobación del Plan de Obras Hidráulicas de Abastecimiento y Saneamiento corresponde al Consejo de Gobierno, razón por la cual no se alcanza a comprender el sentido de su inserción en un anteproyecto de ley para cuya adopción es necesaria la aprobación parlamentaria.

Por otro lado, el texto del anteproyecto se preocupa de regular un procedimiento específico de adopción del Plan de Obras Hidráulicas de Abastecimiento y Saneamiento, siendo clave la intervención de órganos como la Junta de Gobierno de URA, cuya participación en el momento actual no puede producirse. Si el Gobierno se ve apremiado en aprobar el Plan antes de que puedan cumplirse todas las garantías que en el anteproyecto establece, no se ve impedido de hacerlo asumiendo el Departamento las labores de elaboración y presentándolo a la aprobación del Consejo de Gobierno, pudiendo someterse a la revisión de la Junta de Gobierno de URA una vez aprobada la ley y puesta en marcha la Administración Vasca del Agua que regula. En conclusión, no se alcanzan a comprender las razones de su anexación al anteproyecto, siendo precisa la clarificación del contenido de la Disposición Adicional Tercera so pena de convertirse en un punto de confusión.

V. CONCLUSIÓN

El CES reconoce la necesidad y justificación de un anteproyecto de ley que regule la administración y política del agua en la CAPV pero recomienda la revisión de su contenido a la luz de las observaciones efectuadas en los apartados precedentes.

En Bilbao, a 30 de Marzo de 2001

Vº Bº El Presidente
Rafael Puntonet del Río

El Secretario General
Manuel Aranburu Olaetxea