

Artículo 1. Objeto⁶⁶

El objeto de la presente Directiva es establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas que⁶⁷:

⁶⁶ Como se observa, el objeto de la Directiva se ciñe a establecer un marco para la protección de las aguas comunitarias. No constituye su objeto la regulación general del dominio público hidráulico (concepto más amplio que el del agua), la titularidad pública o privada del recurso, la regulación del uso del agua y el régimen concesional, los registros y policía de aguas, la organización de la Administración hidráulica, las Comunidades de usuarios, el régimen de auxilios, el régimen económico-financiero (aunque se dan pautas que le afectan), el régimen sancionador, o las obras hidráulicas, cuestiones todas abordadas en la legislación de aguas española. En consecuencia, esta Directiva ha de contemplarse propiamente como un texto básico que incide de forma directa y muy importante sobre los aspectos ambientales de las aguas, y de forma lateral, y al hilo de éstos (...y que contribuya de esta forma a...), sobre otros aspectos de la muy extensa y compleja regulación del agua.

En consecuencia, y es una primera idea básica que conviene retener, no se trata en modo alguno de una *Ley de aguas comunitaria* que suponga una sustitución o modificación sustancial de nuestro ordenamiento, sino de una norma que requiere en su trasposición la modificación o el desarrollo *ex novo* de algunos aspectos parciales -de fundamental importancia, pero parciales- de las normas españolas. La profunda impregnación ambiental que la Directiva extiende por todo el ordenamiento no debe hacer perder de vista esta importante consideración, aún más destacable si se recuerda el documento COM (96) 59, de 21 de febrero, al que se alude en los comentarios al Considerando 6.

Este artículo exigiría trasposición parcial si se plantease algún objetivo sensiblemente diferente, contrario, o no contemplado por la legislación española. No es así, tal y como puede verse en la enumeración y en los artículos que la desarrollan, por lo que no es obligada, en principio, trasposición alguna, si bien puede ser aconsejable desde un punto de vista sistemático.

En cuanto a la forma en que materializarían las disposiciones de la Directiva, ha de considerarse que los objetos de las leyes de Aguas y Costas son la *regulación del dominio público hidráulico* (art.1 TRLA) y la *determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo-terrestre* (art.1 LC) respectivamente. En consecuencia, es claro que estas dos normas constituyen el cuerpo básico afectado por la Directiva. La protección se menciona expresamente en este propio art.1 LC para las aguas marinas y de transición, y en el art.40 TRLA como objetivo explícito de la planificación hidrológica, aludiendo de forma expresa a la consecución del *buen estado ecológico del dominio público hidráulico ... protegiendo la calidad ... en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales*.

El título V de la LA se dedica expresamente a la protección del dominio público hidráulico y la calidad de las aguas continentales, por lo que será el lugar para introducir, en su caso, las modificaciones correspondientes requeridas por la Directiva respecto a protección de las aguas, mientras la sección 2ª del capítulo IV del título III de la LC se dedica a los vertidos realizados sobre el medio marítimo-terrestre. Tanto la LC como el RC remiten el régimen de protección a su legislación específica (art.3 LC) actuando la legislación de costas como supletoria cuando aquella no ofrezca respuesta suficiente. Ello posibilitaría razonablemente remitir todo el régimen de protección de las aguas de la Directiva, sean continentales o marinas, al título V de la LA, ampliando su objeto (v. consideraciones jurídicas en el Apéndice sobre los territorios marinos y la naturaleza jurídica del mar).

Sobre los fundamentos conceptuales subyacentes a los objetivos de la Directiva, ver el comentario a los Considerandos 6 y 19.

⁶⁷ Estos conceptos deben entenderse según las definiciones del artículo 2, que son, con alguna matización que se verá, similares a las acepciones de la normativa española. Conforme a ellas, el objetivo de protección de las aguas superficiales continentales está contemplado en la Ley de Aguas (v., p.e., arts. 14, 40, 92 TRLA); el de protección de las aguas de transición y las aguas costeras en la Ley de Costas (el concepto de aguas costeras no existe en Ley de Costas, pero tal y como se definen en el art.2 son una parte del dominio público marítimo-terrestre, por lo que están protegidas por esta Ley -objetivos del art.2.d-, y por otras disposiciones); y el de protección de las aguas subterráneas también en la Ley de Aguas, de igual forma que las aguas superficiales, y con mecanismos específicos (v., p.e., arts. 56, 99 TRLA).

A su vez, todas estas aguas (superficiales continentales, subterráneas, costeras y de transición) se encuentran sometidas al mandato general de protección de los recursos naturales establecido en el art.45 CE.

Es importante advertir que las aguas objeto de aplicación de la Directiva son *todas, sin referencia alguna a su titularidad jurídica pública o privada*, lo que subraya de forma inequívoca las importantes limitaciones asociadas a la propiedad privada del agua y su libre disposición, tal y como se ha reiterado en nuestra doctrina y ahora se manifiesta de forma explícita en la norma comunitaria. En esta dirección va, p.e., el tratamiento de la sobreexplotación de la D.A. 7ª TRLA, o en el tratamiento de las charcas en predios de propiedad privada del art.10 TRLA, en el que se hace mención expresa a la aplicación de la legislación ambiental que proceda, sin perjuicio de la titularidad de la charca.

- a) prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos y, con respecto a sus necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos⁶⁸;
- b) promueva un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles⁶⁹;
- c) tenga por objeto una mayor protección y mejora del medio acuático⁷⁰, entre otras formas mediante medidas específicas de reducción progresiva de los vertidos, las emisiones y las pérdidas⁷¹ de sustancias prioritarias, y mediante la interrupción o la

Nótese el efecto preeminente de legislaciones medioambientales como esta Directiva, que impone obligaciones y exigencias comunes a todos los recursos naturales, reduciendo de hecho el alcance práctico de las diferencias jurídicas asociadas al tipo de titularidad.

⁶⁸ El objetivo de protección y prevención del deterioro de los ecosistemas acuáticos, terrestres y humedales asociados es explícito en numerosas disposiciones de la normativa española (v., p.e., Ley 4/89, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, arts. 1, 2, Título III, De la protección de los espacios naturales. En el ámbito específico de las aguas, v., p.e., art.111 TRLA sobre protección de zonas húmedas; art.17 LPHN, que señala los ecosistemas degradados como uno de los posibles destinos de las aguas objeto de transferencia; art. 31 LPHN sobre conservación y recuperación de humedales; art. 2 LC que define la conservación del dominio marítimo-terrestre como un fin de la actuación administrativa sobre este dominio; etc.).

La referencia a necesidades de agua de los ecosistemas terrestres y humedales, se encuentra asimismo explícitamente recogida, p.e., en el mencionado art. 31 LPHN.

La prevención de todo deterioro adicional ha sido avanzada en su concepto básico, en lo que se refiere a los sistemas hídricos, mediante la consideración de las necesidades ambientales como una restricción previa al sistema de usos del agua (conceptos del Libro Blanco del Agua en España, introducidos en los art. 59.7 TRLA, art. 26 LPHN). La protección desde otros puntos de vista, diferentes de las necesidades hídricas, corresponde a la protección ambiental general, fuera de la estricta competencia sobre el dominio público hidráulico, y se desarrolla en distintas normas tanto estatales como autonómicas.

De forma general, y con una interpretación amplia, debe entenderse que el deber impuesto a los poderes públicos por el art.45 CE incluye el de atender a la protección de los ecosistemas fluviales (v., p.e., STC 243/1993, de 15 de junio).

⁶⁹ Como se observa, la promoción del *uso sostenible del agua* es un objetivo de la Directiva, siempre que se base en la *protección a largo plazo* de los recursos disponibles. Puede constatarse la coincidencia de planteamiento con los objetivos de la planificación hidrológica enunciados en el art. 40 TRLA. No hay, sin embargo, mención alguna a otros objetivos de la Ley española, como el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial. Por otra parte, la promoción de los usos sostenibles queda enunciada como un objetivo general, sin que tenga traducción ni desarrollo concreto en el texto de la Directiva. Así, los usos del agua no aparecen entre los contenidos de los planes hidrológicos regulados en el art.13, lo que reafirma la consideración de la Directiva como norma ambiental, y no como norma general reguladora de las aguas en el ámbito comunitario (v. comentarios a los Considerandos 6 y 19).

Dado que el *uso sostenible* preconizado como objetivo no se define en la Directiva, habría que remitirse a la teoría general sobre este concepto y, en el caso concreto de las aguas en Europa, al documento COM (96) 59, en el que se mencionan los objetivos de una política del agua sostenible, tal y como se mencionó en el Considerando 6.

⁷⁰ El *medio acuático* (*aquatic environment*) no se define en el art.2. Podría asimilarse al conjunto de todas las aguas objeto de protección por esta Directiva (todas las aguas en el medio natural, tanto superficiales como subterráneas, continentales o marinas).

⁷¹ Se introducen los conceptos de vertidos, emisiones y pérdidas. El concepto de *vertido* no se define en el art.2, debiendo entenderse de igual forma que en el art.100 TRLA y concordantes del RDPH (nuevo 245). *Emisión* tampoco se define en el art.2, debiendo entenderse en igual sentido que el art. 3.k LPCIC (expulsión a la atmósfera, al agua o al suelo de sustancias, vibraciones, calor o ruido procedentes de forma directa o indirecta de fuentes puntuales o difusas de la instalación). Sí se definen *valores límite de emisión* (2.40, análogo a art.245.5.b nuevo RDPH) y *controles de emisión* (2.41). Finalmente, *pérdida* tampoco se define en este art. 2. Según la Estrategia de Oskar con respecto a sustancias peligrosas, serían las transferencias inintencionadas, directas o indirectas, al medio marino de sustancias distintas de vertidos, emisiones o accidentes, resultado de filtraciones, escapes de contenedores, escurrimientos, etc.

En conclusión, cabe señalar que existe una indefinición en la legislación europea sobre estos conceptos, que se interpretan de forma ligeramente distinta según el caso. Así, en el contexto de las sustancias peligrosas se acepta que *emisión* se refiere al aire y *vertido* al agua. Sin embargo, en la Directiva IPPC *emisión* se refiere a expulsión al aire, agua o suelo. Dado que la DMA no ha entrado a definir estos conceptos, no parece que deba hacerse en su trasposición.

- supresión gradual de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias⁷²;
- d) garantice la reducción progresiva de la contaminación del agua subterránea y evite nuevas contaminaciones⁷³; y
- e) contribuya a paliar los efectos de las inundaciones y sequías⁷⁴,
- y que contribuya de esta forma a:⁷⁵
- garantizar el suministro suficiente de agua superficial o subterránea en buen estado, tal como requiere un uso del agua sostenible, equilibrado y equitativo⁷⁶,
 - reducir de forma significativa la contaminación de las aguas subterráneas⁷⁷,
 - proteger las aguas territoriales⁷⁸ y marinas⁷⁹, y
 - lograr los objetivos de los acuerdos internacionales pertinentes, incluidos aquellos cuya finalidad es prevenir y erradicar⁸⁰ la contaminación del medio ambiente marino, mediante medidas comunitarias previstas en el apartado 3 del artículo 16, a efectos de interrumpir o suprimir gradualmente los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias, con el objetivo último de conseguir concentraciones en el medio marino cercanas a los valores básicos por lo que se refiere a las sustancias de origen natural y próximas a cero por lo que respecta a las sustancias sintéticas artificiales⁸¹.

⁷² Estas medidas están parcialmente contempladas en la normativa española, por lo que se requeriría trasposición que recoja el precepto completo. Así, en la D.A.3ª del nuevo RDPH se incluye la lista de sustancias peligrosas, que incluye las prioritarias (habría que distinguir entre ambas), pero no se contemplan explícitamente los objetivos de reducción progresiva ni de supresión gradual o eliminación. Debe llevarse al título V, art.92 TRLA.

⁷³ Es objetivo compartido en la normativa española (disposiciones relativas a la protección de las aguas subterráneas, perímetros, declaraciones de sobreexplotación, etc.), si bien no está formulado en los mismos términos aquí expuestos. Cabría su trasposición al título V art.92.c TRLA, ampliando el concepto ya existente de impedir la acumulación de compuestos que puedan contaminar las aguas subterráneas.

⁷⁴ Se señala de forma explícita que el marco de protección debe contribuir a paliar los efectos de las irregularidades hidrológicas, estableciendo así una acotación cuantitativa al desarrollo de los aspectos meramente cualitativos de los recursos hídricos. En este sentido, es concordante con los aspectos de uso señalados, p.e., en el apartado b) de este artículo.

Por otra parte, debe también interpretarse como un mecanismo que posibilita exceptuar puntualmente las condiciones ambientales exigidas en situaciones hidrológicas ordinarias.

Como en los aspectos de uso enunciados en el apartado b), este apartado tampoco encuentra desarrollo posterior en el articulado de la Directiva, reiterándose, en consecuencia, lo allí dicho respecto al carácter de esta norma.

⁷⁵ Son, nuevamente, coincidentes con los objetivos de la planificación hidrológica, para las aguas continentales, y de las normas de protección sobre aguas marinas. Las aguas subterráneas son dominio público hidráulico (art.2. TRLA) y las aguas territoriales son dominio público marítimo-terrestre (art.3.2. LC), siendo uno de los objetivos de estas leyes, y de la propia CE, precisamente su protección.

⁷⁶ Tras la sostenibilidad, se introducen los conceptos de equilibrio y equidad, en concordancia con lo previsto en la normativa española (v. comentarios al Considerando 19 y al apartado b. de este artículo).

⁷⁷ Como ya se ha indicado, es un objetivo recogido de forma expresa en la normativa española y equivalente al mandato constitucional del *uso racional* de los recursos naturales.

⁷⁸ Las *aguas territoriales* no se definen en el art.2 de esta Directiva, por lo que ha de entenderse que, conforme al derecho marítimo, son las aguas del mar territorial definido por la Convención de Ginebra de 29 de abril de 1958, a la que España se adhirió con fecha 25 de febrero de 1971, tal y como se expone en relación con los territorios marinos definidos en el art.2.

⁷⁹ Las *aguas marinas* no se definen en el art.2 de esta Directiva, por lo que ha de entenderse, de conformidad con el Considerando 21, que son todas las aguas superficiales o subterráneas no continentales, constitutivas de todos los territorios marinos definidos en el art.2.

⁸⁰ V. comentario al Considerando 45.

⁸¹ Debe recordarse lo indicado en el comentario al Considerando 27.