

Valoración general

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

Sumario

	<u>Página</u>
1. El cambio climático, los derechos humanos y el Tratado de Lisboa en las políticas internacionales y comunitario-europeas	18
2. Las políticas ambientales en Estados Unidos, Iberoamérica, Portugal, Reino Unido e Italia	19
3. La nueva legislación básica sobre biodiversidad y responsabilidad ambiental	22
4. La relevancia política del medio ambiente en las comunidades autónomas y los nuevos departamentos ambientales	23
5. Los enfrentamientos territoriales por el agua y el papel del Estado	24

* * *

Se recogen en este volumen las ponencias elaboradas a lo largo del primer trimestre del año 2008 por los componentes del Grupo de Trabajo del Observatorio de Políticas Ambientales. El Observatorio es un proyecto de investigación permanente integrado por 40 profesores pertenecientes a 25 universidades, que lleva a cabo análisis anuales independientes de las políticas ambientales de las Comunidades Autónomas en su contexto estatal, comparado, europeo e internacional. Anteriormente, se han publicado, por la editorial Thomson-Aranzadi de Pamplona, los estudios correspondientes al período 1978-2006 y 2007. El sostenimiento financiero del Observatorio viene siendo garantizando por el Ministerio de Medio Ambiente al que se ha unido este año el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas dependiente del Ministerio de Educación y Ciencia. La Fundación Ecología y Desarrollo ha continuado prestándonos su apoyo para la organización material del Observatorio. La actitud de todas las instituciones citadas ha sido de pleno respeto a la libertad intelectual de los autores.

17

Como novedad, en el proceso de elaboración de los trabajos del Observatorio de 2008 hemos previsto la participación voluntaria de las administraciones ambientales concernidas, que han podido designar corresponsales administrativos para colaborar con los autores. Así, los autores han dado traslado a los corresponsales del borrador del análisis correspondiente a fin de que pudieran presentarse observaciones o sugerencias. Ninguno de los participantes ha entendido esa metodología como una censura, sino como la posibilidad de mejorar la información o de completar los puntos de vista, conforme al modelo de la crítica responsable que configura la verdadera libertad de los autores. Nuestro empeño se corresponde con planteamientos de democracia avanzada, que exigen el diálogo entre las autoridades y los expertos independientes en la evaluación y configuración de las políticas públicas. Trece comunidades autónomas han aceptado esta colaboración, debiendo resaltarse que en ningún caso hemos recibido una negativa, lo que nos lleva a suponer que las otras cuatro comunidades autónomas se integrarán en este método cuando acertemos a contactar con la persona adecuada.

Los estudios se han realizado teniendo como referencia temporal el año 2007, aunque en algunos casos se han tomado en consideración datos de 2006 que no habían podido ser tenidos en cuenta con anterioridad. En ellos pueden encontrarse detalladas referencias y valoraciones críticas sobre el conjunto de las políticas ambientales practicadas en los niveles internacional, comunitario-europeo, comparado, estatal y autonómico durante el período considerado. Los elementos utilizados en los trabajos son las normas jurídicas (tratados, directivas, leyes y reglamentos), los presupuestos públicos, los documentos de programación y planificación (estrategias, bases políticas, directrices, programas, planes), las medidas organizativas, la jurisprudencia de los diversos tribunales y los conflictos planteados. En la presente valoración ofreceremos una consideración general, a modo de conclusiones, de tales estudios agrupándolos en los diferentes niveles territoriales enunciados, y terminando con una especial referencia a las cuestiones relativas a los enfrentamientos entre comunidades autónomas por el derecho al agua.

1. EL CAMBIO CLIMÁTICO, LOS DERECHOS HUMANOS Y EL TRATADO DE LISBOA EN LAS POLÍTICAS INTERNACIONALES Y COMUNITARIO-EUROPEAS

En el *ámbito internacional* la problemática ambiental ha centrado su atención en el cambio climático. El cuarto informe del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático emitido en 2007 ha confirmado en buena medida el cumplimiento de las predicciones científicas en la materia. Refrendo de la problemática en el ámbito del mayor prestigio internacional lo constituye el otorgamiento conjunto del premio Nobel de la paz al citado Panel, representado por su presidente Rajendra Pachauri, y a Al Gore, cuya intensa actividad mediática ha contribuido al cambio de la visión generalizada sobre el problema en los ámbitos políticos. No obstante, los pasos efectivos en la lucha contra el cambio climático resultan muy lentos, como demuestra el complejo establecimiento de la llamada «hoja de ruta

de Bali» en la tercera reunión de las partes del Protocolo de Kioto. En relación con compromisos internacionales asumidos por España ha de destacarse la ratificación del Convenio Europeo del Paisaje.

Por otra parte, cabe también destacar la consolidación de dos líneas de tratamiento de problemas ambientales en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Una deriva de las implicaciones ambientales del derecho fundamental al respeto a la vida privada y familiar, en la estela del caso López Ostra (1994), que en el ejercicio aquí considerado se refleja especialmente en el caso Lemke (sentencia de 5 de junio de 2007), donde se aprecia la violación del citado derecho como consecuencia del incumplimiento por las autoridades turcas de la normativa ambiental en materia de participación y evaluación. La otra línea jurisprudencial viene vinculando las exigencias ambientales a la protección del derecho de propiedad, lo que determina importantes consecuencias en el caso Paudicio frente a la inactividad de las autoridades italianas en la ejecución de órdenes judiciales de demolición (sentencia de 24 de mayo de 2007) y en el caso Björklund ante las medidas de suspensión del planeamiento urbanístico adoptadas por las autoridades finlandesas para garantizar la eficacia de los nuevos planes (sentencia de 12 de abril de 2007).

En el ámbito de la Unión Europea el ejercicio de 2007 puede considerarse como de reflexión y evaluación. Así, de una parte, el Tratado de Lisboa, al optar por la reforma de los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea frente a la opción que había planteado el Tratado Constitucional, parece abrir una vía segura de consolidación de las instituciones comunitarias, que tiene su adecuado reflejo en las cuestiones ambientales al advertirse la inclusión del desarrollo sostenible y de los grandes compromisos ambientales en los principios generales de los tratados e incluso en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. De otra parte, las instituciones comunitarias han llevado a cabo una destacada labor de evaluación de la aplicación de la Estrategia Revisada de Desarrollo Sostenible y del Sexto Programa Ambiental, analizando los retos fundamentales del desarrollo sostenible, que presenta avances modestos pero perceptibles en áreas como el cambio climático y la energía limpia, si bien ha de destacarse que España, junto con Dinamarca e Italia, continúa figurando entre los países comunitarios que ofrecen peores resultados y que probablemente no llegarán a cumplir los objetivos establecidos para el 2012. Por lo demás, bajo la óptica de las actuaciones ambientales sectoriales, puede resaltarse la aprobación de diversas normas, como el nuevo Reglamento 834/2007 sobre Producción y Etiquetado de los Productos Ecológicos, y la Directiva 2007/60 sobre Evaluación y Gestión de los Riesgos de Inundación.

2. LAS POLÍTICAS AMBIENTALES EN ESTADOS UNIDOS, IBEROAMÉRICA, PORTUGAL, REINO UNIDO E ITALIA

En el ámbito comparado se han incluido nuevas exposiciones sobre las políticas ambientales en Estados Unidos, Iberoamérica y Portugal, así como actualizacio-

nes de los estudios sobre las políticas ambientales en Reino Unido e Italia. Merece la pena referir brevemente las principales aportaciones y reflexiones que sugieren tan diferentes experiencias.

Del máximo interés resulta la consideración de las políticas ambientales de *Estados Unidos*, donde se ha desarrollado una compleja legislación federal con el apoyo jurídico que proporciona la cláusula de comercio de la Constitución (la competencia del Congreso para regular el «comercio entre los diversos estados») y la presión de algunos sectores industriales que temían la incidencia en sus producciones de variados estándares ambientales establecidos por los estados. Desde el punto de vista de sus contenidos, la política ambiental en Estados Unidos se divide en dos grandes sectores de actuación, frecuentemente tratados de manera separada: a) de una parte, el sector de la protección de la naturaleza con el tradicional movimiento de parques nacionales a la cabeza, que se nutre de una curiosa mezcla de elementos nacionalistas y conservacionistas, y b) de otra parte, el sector relativo a la lucha contra la contaminación, que con sus complejidades técnicas ha determinado importantes cambios en el derecho administrativo. En efecto, la política ambiental constituye en la actualidad el ámbito de renovación del derecho administrativo norteamericano, que ha evolucionado desde el entendimiento de la actuación administrativa como actuación técnica, despojada de los condicionantes políticos y, por tanto, merecedora de la deferencia judicial, a la desintegración de la confianza en la administración y el sometimiento de su actuación a severos controles. Así, el derecho administrativo ha llegado a caracterizarse, fundamentalmente, como un mecanismo de representación de intereses que sirve como complemento a la esporádica e insuficiente naturaleza de los procesos electorales (Stewart). Desde el punto de vista organizativo, destaca la formidable maquinaria de la *Environmental Protection Agency* creada en 1970, que ha llegado a ser un centro multidisciplinar de intervención técnica en defensa de los intereses ambientales.

Frente a opciones más generales, parece interesante destacar el entendimiento vigente en Estados Unidos de la política ambiental como un conjunto de intervenciones selectivas centrado en la gestión de riesgos ambientales previa evaluación de los mismos. El núcleo del derecho ambiental pasa a ser el procedimiento de toma de decisiones sobre los riesgos ambientales que determinados actores han de asumir, estableciendo, en su caso, las compensaciones correspondientes. Ello conlleva el auge de los enfoques de tipo preventivo o de fomento frente a las tradicionales regulaciones imperativas. En los últimos planteamientos, la política ambiental conecta y potencia el estilo de la «nueva gobernanza», que pretende enfatizar los vínculos entre las agencias y los actores privados a fin de lograr una mayor flexibilidad para adaptarse a las exigencias cambiantes que determinan los riesgos ambientales.

Las políticas ambientales en *Iberoamérica* son lógicamente muy diversas, aunque presentan rasgos comunes como los derivados de la debilidad institucional de los diferentes estados, de sus limitaciones presupuestarias, de la carencia de estructuras administrativas eficientes y de la incidencia de la corrupción política. Sin embargo,

la elevada concentración de recursos naturales en esta parte del mundo hace que su conservación sea esencial para la pervivencia del planeta. De ahí la importancia de conocer los logros y carencias de las correspondientes políticas ambientales.

Entre los aspectos positivos cabe mencionar algunos elementos normativos. Así, pueden citarse las progresivas implicaciones constitucionales en materia de protección ambiental, que han pasado desde la inicial configuración de deberes estatales al reconocimiento generalizado de los derechos a un medio ambiente apropiado, a la formulación de criterios sobre el desarrollo sostenible, al establecimiento de particulares compromisos relativos a concretos elementos ambientales y al reconocimiento de la especial posición de los pueblos indígenas. En igual sentido, puede destacarse la aprobación de leyes generales sobre el medio ambiente, que establecen cuadros de protección adecuados.

Entre los elementos más discutibles cabe identificar especialmente los aspectos organizativos. Iberoamérica viene siendo una especie de banco de pruebas de los más variados modelos de organización pública, casi siempre encaminados a poner de relieve carencias institucionales básicas. En relación con las estructuras ambientales, se advierten abundantes problemas, tanto en los procesos que han conducido a su establecimiento como en los permanentes conflictos con otras organizaciones administrativas que minan su capacidad de gestión. Los efectos de la descentralización territorial tan apenas se dejan sentir en las políticas ambientales, ni tan siquiera en el nivel municipal. Todo ello determina la formación de un enorme foso en continua expansión entre las promesas de la normativa ambiental y la realidad del medio ambiente.

La experiencia de *Portugal* pone de manifiesto un amplio desarrollo de la política ambiental, tanto debido al temprano impulso que proporcionó la Constitución de 1976, una de las primeras en asumir ampliamente los compromisos del desarrollo sostenible, como especialmente por la incorporación de las exigencias de la política ambiental de la Comunidad Europea. La Ley de Bases del Ambiente de 1987 establece el marco normativo en la materia, ofreciendo una regulación de los instrumentos generales de tutela ambiental (evaluación de impacto ambiental, licencias ambientales, prevención y control integrado de la contaminación, sanciones) y de las pautas correspondientes a los diversos elementos ambientales naturales (agua, aire, suelo, subsuelo, flora y fauna) y humanos (paisaje, patrimonio natural y construido, contaminación). En el plano organizativo ha de destacarse la creación en 2005 del Ministerio de Ambiente, Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional, dotado de amplias competencias materiales, y en 2007 de la Agencia Portuguesa del Ambiente, con significativas funciones preventivas, técnicas, de planificación y otras.

En *Reino Unido* el examen de las políticas ambientales en los años 2006 y 2007 permite identificar el tema estelar de la opción por la energía nuclear en el horizonte del año 2020 como vía para asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de reducción de anhídrido carbónico. La decisión suscita interro-

gantes de peso habida cuenta de los graves riesgos que comporta. De ahí la importancia que ha de darse a la pureza de los correspondientes procesos de decisión, cuestionados por la sentencia de la *High Court* de 15 de febrero de 2007, que dio la razón a Greenpeace al considerar que los documentos objeto del procedimiento de consultas eran muy insuficientes para permitir a las organizaciones que habían participado en el mismo dar una respuesta adecuada a los problemas planteados.

En *Italia* el estancamiento durante el año 2007 de la actividad legislativa ha afectado a la revisión del Código del Medio Ambiente iniciada por el Gobierno Prodi. Continúan los ya tradicionales problemas relativos a la inadecuada incorporación de las directivas comunitarias en materia de medio ambiente. Quizá debido a la amplitud del fenómeno de las organizaciones no gubernamentales implicadas en cuestiones ambientales, trascienden especialmente los aspectos criticables, como los que cabe observar en materia de planificación hidrológica, construcción de carreteras o lucha contra el cambio climático. No obstante, en sentido positivo cabe destacar los intentos de mejora en la gestión de espacios naturales protegidos, la expansión de la agricultura ecológica o el éxito de las medidas de certificación ambiental de las empresas.

3. LA NUEVA LEGISLACIÓN BÁSICA SOBRE BIODIVERSIDAD Y RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

En el ámbito estatal se observa una importante labor legislativa, que incluye destacadamente una nueva regulación básica de la contaminación atmosférica (Ley 34/2007), y del patrimonio natural y la biodiversidad (Leyes 5/2007 y 42/2007), así como el establecimiento de un completo sistema administrativo de responsabilidad ambiental (Ley 26/2007).

El régimen básico que se establece en la Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (Ley 42/2007) parece comprender, al fin, el variado conjunto de técnicas que la materia exige. Pasan a preverse, así, instrumentos de conocimiento de la situación y las necesidades de los elementos naturales (el Inventario), y mecanismos flexibles de definición de objetivos y criterios (el Plan Estratégico), junto a los planes de actuación propiamente dichos (los planes de ordenación de los recursos naturales). La protección de los ecosistemas es objeto de completa atención, aunque continúe escindida entre los espacios naturales protegidos procedentes de nuestra tradición normativa, que cuentan con su máximo exponente en la figura de los parques nacionales (objeto de regulación especial en la Ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales), y los lugares y zonas incluidos en la Red Ecológica Europea Natura 2000, además de otras áreas protegidas por instrumentos internacionales. También es regulada la actuación estatal sobre los espacios y las especies marinas, y la conservación de las especies silvestres de la flora y la fauna. Se establecen medidas de uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad, de fomento de su conservación y restauración, y el correspondiente régimen sancionador.

La Ley de Responsabilidad Medioambiental (Ley 26/2007) incorpora al ordenamiento español la Directiva 2004/35, estableciendo un sistema administrativo de responsabilidad para prevenir los daños ambientales. La responsabilidad es ilimitada, pues parte de la obligación de los operadores de mantener o devolver los recursos naturales dañados a su estado original, sufragando todos los costes correspondientes a acciones preventivas o reparadoras. Para garantizar la efectividad del sistema, yendo más allá de las estrictas exigencias comunitarias, se sientan las bases para el desarrollo de fórmulas efectivas de aseguramiento de los daños.

El reconocimiento de los indudables avances que conlleva la nueva legislación básica de medio ambiente no debe impedir el análisis detenido de sus contenidos. Así, iniciando la crítica de los mismos, bajo la óptica civilista cabe reflejar algunas dudas sobre el exacto alcance de los derechos de tanteo y retracto en relación con los inmuebles situados en espacios naturales, y sobre la relación del sistema administrativo de responsabilidad ambiental con otras normas de responsabilidad, entre otras cuestiones.

Por otra parte, el análisis de la jurisprudencia administrativa del Tribunal Supremo confirma que sus pronunciamientos son globalmente favorables a la protección del medio ambiente, aunque en la mayoría de los casos se confirman resoluciones administrativas producidas en tal sentido. Por ello, cabe interpretar que se está produciendo un apoyo judicial para que las administraciones públicas lideren la tutela ambiental. Una vez más, son la evaluación de impacto ambiental y las actividades clasificadas las técnicas que generan mayor conflictividad.

Finalmente, ha de destacarse como uno de los hitos del ejercicio el planteamiento por primera vez por un tribunal español de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en materia ambiental. Se trata de la cuestión C-142/07, planteada en relación con la Directiva 85/337 sobre evaluación de impacto ambiental por el Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 22 de Madrid en un asunto que enfrenta a *Ecologistas en Acción* con el Ayuntamiento de Madrid.

4. LA RELEVANCIA POLÍTICA DEL MEDIO AMBIENTE EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LOS NUEVOS DEPARTAMENTOS AMBIENTALES

En los ámbitos autonómicos la celebración de elecciones durante 2007 ha incidido sobre los procesos de renovación legislativa y reglamentaria. Sin embargo, la generalizada ralentización normativa no es síntoma de decaimiento en la atención hacia la política ambiental, cuya continuidad se advierte tanto en el máximo plano institucional como en el de la ejecución administrativa.

La prioritaria atención concedida a las cuestiones ambientales se advierte en los nuevos Estatutos de Autonomía de Valencia y Cataluña en 2006, y de Andalucía, Aragón y Baleares en 2007, que incluyen abundantes compromisos ambientales como ya vimos en el Observatorio del año pasado, reflejando la trascendencia del

orden ecológico en la configuración de los aspectos esenciales de todo poder público. Cabe también citar la inclusión de variados e importantes compromisos ambientales en los discursos de investidura de los nuevos presidentes autonómicos, que en algunos casos conllevan significativos cambios políticos, como sucede en el caso del presidente de Murcia, que había sido objeto de aceradas críticas por parte del movimiento ecologista en la anterior legislatura. En los pactos políticos que han permitido la formación de algunos ejecutivos autonómicos las políticas ambientales figuran con carácter destacado, como se refleja en el discurso de investidura del presidente de Aragón o en el plan de gobierno de Cataluña. En el capítulo legislativo, cabe destacar la nueva Ley de Andalucía de Gestión Integrada de Calidad Ambiental (Ley 7/2007), que sustituye a la anterior Ley de Protección Ambiental de Andalucía (1994).

Las administraciones autonómicas han mantenido niveles y ritmos adecuados en la gestión ambiental como ponen de relieve los diversos planes y programas aprobados, especialmente en materia energética y de lucha contra el cambio climático, y en relación con el saneamiento de aguas residuales urbanas. Tras las elecciones, el diseño de los nuevos ejecutivos ha trascendido a nuestra materia, observándose cambios significativos en la configuración de los departamentos responsables de medio ambiente en cinco comunidades autónomas: en Navarra y Asturias la gestión ambiental, antes unida en ambas comunidades con ordenación del territorio, pasa a ligarse al desarrollo rural; en cambio, en Extremadura, donde anteriormente figuraba con agricultura, el medio ambiente se junta con industria y energía; y en Castilla y León, donde medio ambiente formaba un solo departamento, así como en Murcia, donde previamente iba con industria, se conecta ahora con la ordenación del territorio. De esta manera, la unión de los sectores de medio ambiente y ordenación del territorio pasa a ser la solución mayoritaria en la estructura de los ejecutivos autonómicos, pues es adoptada por siete comunidades autónomas (Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana, La Rioja, Madrid, Murcia y País Vasco), situándose, a continuación, el modelo del departamento exclusivamente competente sobre medio ambiente, que siguen cinco comunidades autónomas (Andalucía, Aragón, Cantabria, Galicia e Islas Baleares), después la conexión con el desarrollo rural, que se observa en tres comunidades autónomas (Asturias, Castilla-La Mancha y Navarra) y, por último, las opciones aisladas de unir en un mismo departamento medio ambiente con industria y energía (Extremadura) o con vivienda (Cataluña).

5. LOS ENFRENTAMIENTOS TERRITORIALES POR EL AGUA Y EL PAPEL DEL ESTADO

Los trasvases entre diversas cuencas hidrográficas constituyen uno de los problemas más importantes que tiene planteada la ordenación del territorio peninsular y la protección de su medio ambiente. Los grandes trasvases, sólo parcialmente realizados, desde los ríos Tajo y Ebro hacia las cuencas murcianas, levantinas y catalanas levantaron enorme polémica desde sus planteamientos iniciales a comien-

zos de la década iniciada en 1970. No sería exagerado, por ejemplo, destacar que la recuperación de las señas de identidad aragonesas está vinculada en gran medida al movimiento popular de oposición a los sucesivos proyectos de trasvase de aguas del río Ebro.

Más de treinta años después puede decirse que las posturas exclusivas y excluyentes sobre el derecho al agua nutren auténticas ideologías territoriales profundamente divididas entre diversas comunidades autónomas. El cambio que cabe advertir en este período de tiempo se refiere a la identificación del agresor en las diferentes ideologías territoriales, que ha dejado de ser el Estado al pasar a enfrentarse directamente los territorios que lo componen y que asumen las posturas opuestas. Inicialmente las protestas de los territorios se dirigían preferentemente contra el centralismo de la política de trasvases, criticada bien por su insensibilidad ante los intereses de las cuencas cedentes bien por su ineficacia en recoger los intereses de las cuencas que aspiraban a beneficiarse de los trasvases. Sin embargo, progresivamente, desde que la Ley de Aguas de 1985 posibilitó la expresión formalizada de las aspiraciones de los diversos territorios en los planes hidrológicos de cuenca, y la solución de los desequilibrios mediante las grandes transferencias de recursos hidráulicos que habían de preverse en el plan hidrológico nacional, los diversos proyectos y contenidos de éste han conducido a confrontaciones entre los mismos territorios.

Ahora los murcianos y los aragoneses, o los manchegos y los valencianos, se identifican recíprocamente como los causantes de los problemas propios relacionados con el uso del agua. Problemas que acceden fácilmente a los medios de comunicación y a los mensajes políticos con una contundencia que entraña la completa descalificación del adversario. Desde la cuenca mediterránea se producen inquietantes mensajes de parálisis económica provocada por la escasez de agua, mientras que desde el interior peninsular se lanzan desgarradoras exigencias de equilibrio territorial.

Para solucionar los problemas entre las comunidades autónomas disponemos del Estado, que se encuentra, sin embargo, deslegitimado a la vista de los sucesivos vaivenes que han configurado su política en la materia. En esta situación se suceden episodios que incrementan los enfrentamientos territoriales. Uno de ellos es el ligado a las, a todas luces, abusivas cláusulas que los nuevos Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana (2006) y de Aragón (2007) han incluido en la regulación de los derechos al agua. Ambos textos reconocen a sus respectivos ciudadanos (no a todas las personas) el derecho a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad, titularidad que pudiera considerarse admisible en términos de desarrollo sostenible. Pero en ambos casos se han añadido otras referencias con plena intencionalidad política, dentro del contexto de la fuerte polémica generada, especialmente, aunque no exclusivamente, entre estas dos comunidades autónomas, por los proyectos de trasvase de aguas entre diferentes cuencas hidrográficas. Así, en el Estatuto valenciano se reconoce también «el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias» y en el Estatuto aragonés se

relaciona el citado derecho con la «reserva de agua para uso exclusivo de los aragoneses de 6.550 Hm³».

Los primeros recursos de inconstitucionalidad sobre tales cuestiones, los interpuestos por los Gobiernos de Aragón y de Castilla-La Mancha contra el artículo 17.1 del nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, han sido resueltos en unos polémicos fallos por las sentencias del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre y 249/2007, de 13 de diciembre. En síntesis, se trata de unas sentencias interpretativas de rechazo, en las que la desestimación de los recursos deriva del entendimiento de la cláusula estatutaria impugnada como un mandato, una orientación o un objetivo que se dirige a los poderes públicos valencianos, pero que en modo alguno puede llegar a condicionar la plena capacidad del legislador estatal para determinar el alcance de los derechos al agua de los valencianos. Las sentencias van acompañadas de votos particulares de cinco magistrados, nada menos. Contienen, pues, una argumentación polémica, que ha suscitado ya diversas reacciones en la doctrina especializada. En el camino queda pendiente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de La Rioja contra los preceptos que el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón dedica a regular derechos y competencias sobre el agua.

El aspecto que aquí se quiere destacar no es el del grado de coherencia argumental de las sentencias constitucionales, sino más bien la insuficiencia demostrada de los instrumentos jurídicos actualmente disponibles para encauzar la solución de los conflictos territoriales sobre el agua. Desde el punto de vista de los argumentos materiales desenvueltos por las comunidades autónomas enfrentadas, ha de subrayarse que brillan por su ausencia los relacionados con el entendimiento ecológico del agua. Pese a quien pese, alguien debe comenzar recordando que el agua que por su cauce natural va al mar no es agua que se pierde, sino agua que cumple su función ecológica. Pero, salvo la anterior pincelada sobre el fondo, en este lugar interesa especialmente destacar las carencias de nuestro sistema de toma de decisiones sobre los grandes usos del agua. La planificación hidrológica, tal como se encuentra regulada en nuestra legislación y, especialmente, tal como ha venido siendo practicada por nuestra administración hidráulica, adolece de grandes insuficiencias. Ése es el tema que conviene plantear.

La planificación hidrológica está diseñada como una operación global de todos los usos del agua, si no para siempre, al menos con vocación de permanencia. Permite que ganen unos u otros territorios por virtud de una decisión que sigue siendo centralizada dentro de un Estado que ha optado por una amplísima descentralización territorial. Ocasiona vaivenes, del tipo trasvases sí, trasvases no, incluso en las mismas fuerzas políticas en función de intereses coyunturales. Sigue siendo un mecanismo de vencedores y vencidos, donde, sin embargo, unos y otros pueden tener la impresión de que las reglas del juego pueden ser variadas a continuación.

La competencia del Estado en la materia no debiera de ser cuestionada, ya que es probablemente la única vía de solución pacífica del tremendo conflicto

territorial que enfrenta a diversas comunidades autónomas. Pero, en cambio, convendría debatir sobre los procedimientos a través de los cuales el Estado ha de ejercer su competencia. Las pautas de actuación sectorial han de ser acordes con esa teoría general del Estado en la que se admite ya sin vacilaciones que hemos pasado del modelo del Estado unitario, que pretendía aglutinar las diversidades territoriales a través de un sistema centralizador, al modelo del Estado plural, que busca conjugar los intereses enfrentados de los diversos actores en juego mediante funciones de tipo arbitral. Llevemos el modelo pluralista, participativo, consensuado y fundamentado a la toma de decisiones sobre el agua. ¿Cómo?

Para empezar, fragmentando dichas decisiones en su dimensión física y en su alcance temporal, evitando que un ejecutivo o que una mayoría parlamentaria decidan para siempre todos los usos del agua, pues unas competencias de tanta trascendencia han de estar en permanente evolución, atendiendo tanto a los datos climáticos como a las innovaciones tecnológicas. Después, fomentando la concertación entre los grandes actores del juego, que no pueden limitarse a las altas representaciones políticas, sino que han de abrirse de verdad a los variados intereses sociales y económicos que pugnan por la conservación y el uso del agua. El juego de esos actores requiere de procedimientos claros de identificación de los mismos, de reconocimiento recíproco de la legitimidad de las variadas posturas y de solución de conflictos por el acuerdo, sin vencedores ni vencidos. Por último, las decisiones sobre el agua han de estar motivadas técnicamente, para lo cual sería preciso evitar los planteamientos sectoriales típicos de nuestra administración hidráulica, configurando instancias de expertos independientes al servicio de la planificación hidrológica.

Fragmentación, concertación y motivación de las decisiones sobre el agua. Tal es la receta final que ofrecemos para un problema de enorme gravedad en nuestro Estado plural. Sean ésas u otras las pautas a seguir, lo que parece difícil es pretender la resolución de los conflictos territoriales relativos al agua mediante excluyentes fórmulas normativas o a través de sorprendentes planteamientos litigiosos. Los procedimientos a seguir parecen a todas luces más complejos, de ahí que merezca la pena iniciar el debate sobre las filosofías que deben animarlos.

