

tos mismos de Administración Pública y de Derecho Administrativo, como se demuestra en esta obra que combina, como pocas, la hondura en el pensamiento y la claridad en la expresión de las ideas.

Nos encontramos, en definitiva, ante una obra de lectura y estudio obligado para quienes nos dedicamos al Derecho Administrativo. Como afirma en el Prólogo F. LÓPEZ MENUDO, Director de la Tesis Doctoral leída en Sevilla el 30 de junio de 1999 y en la que tiene su origen este libro, «se podrá estar de acuerdo o no en los fundamentos de algunas cuestiones principales de la obra que constituyen sus nudos articuladores, pero en lo que no habrá des-acuerdo alguno es que libros como el presente son los que ocupan con mérito las apretadas estanterías de los libros jurídicos que hacen verdaderamente progresar a nuestra ciencia».

Concepción BARRERO RODRÍGUEZ

EMBED IRUJO, Antonio; FANLO LORAS, Antonio, y DOMPER FERRANDO, Javier: *Código de las Aguas Continentales*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2000, 750 págs.

A ningún interesado en la temática hidráulica abordada desde su perspectiva jurídica debe resultar una sorpresa la afirmación de que el conjunto normativo que conforma su ordenamiento regulador se encuentra inmerso, prácticamente desde la aparición de su norma cabecera allá por 1985, en una espiral de modificaciones a varios niveles, inicialmente manifestada en lapsos temporales más o menos espaciados y con una repercusión aparente bastante silenciosa, últimamente sumergida en una vorágine de tal velocidad y trascendencia que produce vértigo. Así es: siguiendo la línea de lo que acaba de apuntarse, no sólo los movimientos espectaculares o de gran impacto —entendiéndose por tales, por ejemplo, la aprobación precisamente en los dos últimos años del Libro Blanco del Agua, de los tan anhelados Planes Hidrológicos de cuenca, o de

la significativa reforma de la originaria Ley de Aguas llevada a cabo por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre— deben ser tenidos en cuenta a los efectos que ahora nos interesa destacar, sino que, asimismo, con igual importancia —en tanto que, en realidad, su suma total se ha saldado con modificaciones de igual o incluso mayor calado que las que acaban de referirse—, y radicando quizás en ellas las mayores dificultades para el conocimiento perfecto en cada momento de la regulación de las aguas continentales, las pequeñas variaciones jurídicas; las intercalaciones modestas en apariencia e, incluso, soterradas —contenidas a veces en instrumentos tan criticables con estos fines como las Leyes de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado o textos de modificación de normas al margen de este sector material (1)— han de ser tenidas muy presentes en todo tiempo, determinando como determinan —así acaba de indicarse— una parte importante del contenido total del ordenamiento jurídico existente en torno a un recurso tan importante como es el hídrico.

De la realidad indiscutible de lo afirmado y de la importancia, por ende, que disponer físicamente de modo conjunto de todas estas normas —grandes y pequeñas en intenciones y en repercusión— presentaba fueron conscientes, hace ya ocho años, los Profesores A. EMBED IRUJO, A. FANLO LORAS y

(1) Cual es el caso, por ejemplo, de la Ley 11/1999, de 21 de abril, modificadora de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, que, teniendo como fin principal precisamente el que su nombre indica —modificar la norma cabecera de régimen local— ha dado lugar, a su vez, a la alteración de los artículos 17 y 25 de la Ley de Aguas en el sentido, respectivamente, de incorporar al Consejo Nacional del Agua representantes de los Entes locales a través de la asociación de ámbito estatal de mayor implantación (entiéndase: la Federación Española de Municipios y Provincias), y de asegurar asimismo la representación de las provincias en la Junta de Gobierno de las Confederaciones Hidrográficas en el caso de las cuencas intercomunitarias, de acuerdo con el porcentaje de su territorio que se vea afectado por aquella división.

J. DOMPER FERRANDO. El resultado de esta clarividencia —difícil encontrar mejores valedores para una tarea de este tipo— fue la aparición de la primera edición de la obra de que ahora doy cuenta, surgida en aquella ocasión bajo los auspicios de la Editorial Cívitas. Y éste ha sido, hasta ahora, el repertorio de referencia que los estudiosos del Derecho del Agua hemos tenido permanentemente sobre nuestras mesas para consultar el tenor en el que se expresaban textualmente las normas acerca de ese aspecto sobre el cual, en cada momento puntual, estábamos centrando nuestra atención. Sin embargo, y anudado precisamente a la incesante actividad modificativa existente en torno a la materia, se fue llegando progresivamente a un punto en que las fotocopias, marcas de referencia que remitían a otras normas, líneas de tachado sobre preceptos o palabras determinadas y otros «útiles» de trabajo intelectual por todos conocidos y usados llegaron a alcanzar tales dimensiones que, siquiera por misericordia al investigador, demandaban la actualización, sistematización y ordenación de todos los materiales en juego. Y he aquí el resultado: la obra que ahora me ocupa, confiada en esta ocasión al buen hacer de la Editorial vallisoletana Lex Nova.

I. La sistemática decidida para la obra es, de todo punto, lógica. En efecto, dejando a un lado la muy profusa normativa autonómica sobre las aguas continentales —o, por mejor decir, que presenta incidencia sobre las aguas continentales—, que en el prefacio a esta segunda edición se anuncia como de próxima publicación en un volumen separado, y centrándose éste en la normativa supra y estrictamente nacional, son once apartados diferentes los que disecionan, con orden y método, los grandes temas bajo cuya rúbrica pueden encuadrarse de manera racional los contenidos normativos seleccionados. Apartados que, con evidencia, deben inaugurarse —y así es, efectivamente— con las disposiciones que, contenidas en la Constitución española, pueden afectar directa o indirectamente a las aguas continentales, tanto en su aspecto compe-

tencial (2), como en su vertiente ambiental (3), como, por fin, en su aspecto económico (4).

II. Si algo caracteriza a las aguas frente a otros recursos naturales —caso del suelo o de los bosques— es su carácter fluyente, movedizo, condicionado por la naturaleza a la que se ve obligado a seguir, y ajeno, por tanto, a las divisiones territoriales que con posterioridad, y como modo de organización política y social, el hombre ha llevado a cabo. Por ello, no es de extrañar que, habida cuenta este condicionamiento insoslayable, la regulación de las mismas presente una acusada vertiente supranacional, excedente de las fronteras estrictamente

---

(2) Piénsese en los artículos 148 y 149 de dicho texto y en la interpretación que de sus respectivos apartados 10 y 22 ha sido llevada a cabo por el Tribunal Constitucional, de la que se deriva el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre las aguas continentales en función del estricto criterio de la inter o intracomunitariedad de las cuencas hidrográficas.

(3) Recuérdese cómo el artículo 45 de la Norma Suprema reconoce el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado; medio ambiente entre el que, evidentemente, y pese a las virulentas discusiones doctrinales acerca del contenido del que hay que dotarle, se encuentran —sobre esto no hay disputa— los recursos naturales, y dentro de ellos, obviamente, el agua.

(4) No puede olvidarse, en este orden de consideraciones, que existe un artículo 33 que reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia, y que debe ser articulada con el carácter demanial de la práctica totalidad de las aguas continentales o, asimismo, de la subordinación que el artículo 128 del texto constitucional hace de toda la riqueza del país, en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad, al interés general, permitiendo que a su través el sector público se reserve recursos o servicios esenciales; reserva que también debe ser articulada —así lo ha indicado expresamente el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico Decimocuarto de su archiconocida Sentencia 227/1998, de 29 de noviembre— con la demanialidad del recurso destacada *supra*.

estatales, en la medida en que no es ni mucho menos inhabitual que volúmenes hídricos importantes circulen a través de distintos países en el discurrir completo que transcurre desde su nacimiento hasta su desembocadura. Y es precisamente en atención a estos supuestos por lo que los sujetos públicos dotados de legitimidad para obligarse internacionalmente —los Estados— vienen celebrando entre sí, y desde antiguo, acuerdos y convenios vinculantes interpartes, en los que se determinan con concreción la intervención que a cada uno de ellos corresponde (5). Pues bien: aquellos que afectan de manera concreta y significativa a nuestro país vienen recogidos en la obra de la que vengo dando cuenta, constituyendo en este punto determinado un instrumento de primer orden para conocer con rapidez y facilidad la situación de la cuestión en los tramos en que nuestros ríos se internan en el ámbito físico de otros Estados soberanos.

III. El resto de normas sistematizadas en *Código de las Aguas Continentales* van a presentar, de acuerdo con lo adelantado *supra*, un signo ya estrictamente interno y, más concretamente, de procedencia netamente estatal, que no autonómica. De esta manera, y bajo la rúbrica de «*Normativa estatal de carácter general*», encontramos enunciados aquellos textos que han de considerarse de aplicación común al recurso, en tanto que subyacentes con permanencia a cualquier regulación puntual que del mismo se lleve a cabo adicionalmente: Ley de Aguas, preceptos de los Códigos Civil y Penal aplicables a aquél, Real Decreto por el que se aprueba la tabla de vigencias normativas exigida tras la aprobación originaria de la Ley de Aguas, y Reglamentos de desarrollo de esta última. A renglón seguido, son aspectos tan importantes como la *Organización adminis-*

*trativa* de las aguas —centrada, por supuesto, y en tanto que referida preferentemente la obra a caudales integrados en cuencas intercomunitarias, en las Confederaciones Hidrográficas, adscritas a la Secretaría de Estado de Aguas y Costas del Ministerio del Medio Ambiente, de cuya estructura orgánica da asimismo cuenta— y como la tanto tiempo anhelada —y sólo consumada a nivel de cuenca— *Planificación Hidrológica*, de los que se encarga de dar cuenta aquélla, mostrando en relación a esta última el Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de cuenca, y refiriendo sólo nominalmente —excedería con mucho la extensión considerable normal para una obra de este tipo la publicación íntegra siquiera de su parte normativa— las normas encargadas de dar publicidad a cada uno de los mismos.

Los *plurales aprovechamientos de que son susceptibles las aguas continentales* o, más concretamente, la normativa particular referida a algunos de ellos son también objeto de consideración en esta obra. De esta manera, la regulación de usos tan variados e importantes como el suministro de aguas a poblaciones, el riego, los aprovechamientos hidroeléctricos, el caso peculiar de las aguas minerales y termales —diferidas a la ordenación minera—, la pesca o la regulación individualizada de ciertos cursos de agua —como la ordenación de los saltos del Duero o las medidas urgentes referidas a la cuenca del Segura— tienen cabida en esta obra. Como asimismo la tiene el problemático aspecto de la *transferencia de recursos hidráulicos*, tan cacareado en los últimos tiempos en lo que respecta a su regulación general en el Proyecto de Plan Hidrológico Nacional, pero de la que, no obstante, y polémicas aparte, han existido ya manifestaciones puntuales —acueducto Tajo-Segura, trasvase Tajo-Guadiana, transferencia Ebro-cuencas internas de Cataluña, etc.—, de cuya ordenación legislativa queda asimismo reflejo en el Código objeto de nuestra atención.

Por supuesto, otro ámbito de regulaciones que tampoco podía dejar de contenerse es el relativo al *regadío* y a la *política forestal*, indisolublemente unidos

(5) Intervención que, téngase presente, no se refiere solamente al aprovechamiento en sentido estricto del recurso —pesca, abastecimiento, usos hidroeléctricos, etc.—, sino, asimismo, a otro tipo de actividades diferentes, cuales podrían ser, singularmente, las relativas a la toma de medidas de protección de las aguas.

ambos —sobre todo, y con diferencia, el primero— al recurso agua. En efecto, nada se descubre si se afirma que el regadío es —dejando al margen, por supuesto, el abastecimiento de agua de boca— el uso más demandado y más significativo que del agua puede hacerse, siendo de forma particular la Comunidad Autónoma de Aragón la históricamente más preocupada en fijar regulaciones serias de esta importante actividad —recuérdese así la Ley de Riegos del Alto Aragón de 7 de enero de 1915, aún vigente y contenida en esta obra—, sin desdoro de otras manifestaciones como la Ley General 118/1973, de 12 de enero, de Reforma y Desarrollo Agrario, o el Real Decreto 950/1989, de 28 de julio, por que el se declara de interés general de la nación la transformación económica y social de las zonas regables de Manchuela-Centro y Canal de Albacete en Castilla-La Mancha, reflejadas también en el Código. Por su parte, la política hidrológico-forestal viene referida, sobre todo, a la actividad repobladora de riberas de ríos, así como al fomento de la producción forestal; aspectos ambos sobre los que existe normativa específica que puede ser consultada en aquél.

Por último, dos signos tan inequívocamente hidráulicos como las *obras hidráulicas* y la *protección de la calidad* del recurso son objeto de mención detenida en el texto que nos ocupa, en la medida en que tanto en relación con una como con la otra existe abundante normativa ya aprobada. Singulares son las normas relativas a las nuevas formas de contratación, construcción y explotación de las primeras, sin que deba olvidarse —siempre teniendo presente su consideración expresa, por vez primera, en la Ley de Aguas a consecuencia de la reforma que de la misma ha llevado a cabo la Ley 46/1999— la formulación ya antigua (7 de julio de 1911) de una Ley de Obras Hidráulicas aparentemente en vigor, así como de un Reglamento Técnico sobre Seguridad de Presas y Embalses, o de una Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones. Y singulares y, sobre todo, abundantes son también las diversas normas aparecidas sobre todo en los últimos

tiempos relativas a la protección cualitativa del recurso, una vez tomada conciencia socialmente del estado inaceptable de degradación en que, como regla general, se encuentran nuestros cauces. A la vista del mismo no es de extrañar, por tanto, la detección de una auténtica «motorización legislativa» —en expresión ya consolidada en nuestra doctrina— en relación con este aspecto, diferenciada perfectamente —y así reflejado también—, al socaire de su tratamiento a nivel comunitario, en relación con los usos previstos del agua, encontrándonos de esta manera con normativa relativa a las aguas de baño, a las aguas potables de consumo público, a las aguas de bebida envasadas, a las aguas aptas para el desarrollo de la vida piscícola y, sobre todo, a las aguas residuales, auténtico foco de contaminaciones masivas en defecto de depuración previa.

IV. En fin. No son pocos, pues, los textos contenidos en este *Código de las Aguas Continentales* como, en un sentido análogo, no son pocos los aspectos a que —siempre en relación con el recurso hídrico— el mismo se refiere. Y sobre todo —y ahí radica precisamente, y siempre a mi modesto juicio, su mayor virtualidad— en un entender meramente práctico; de auxilio al estudioso del Derecho del Agua, el mismo viene a cubrir una importante laguna ya detectada hace tiempo por quienes nos consideramos tales: la referente a la existencia de una sistematización y actualización tan absolutamente necesaria para proceder a un análisis fiable del mismo que casi podría tildarse de desesperada. Desde luego, y pese a lo que acabo de afirmar, no soy tan ingenua como para pensar que la situación permanecerá de la manera en que se refleja en la obra *in aeternum* (6). Sin embargo, la previsión de movimiento no puede servir para parali-

(6) Piénsese, sin ir más lejos, en las modificaciones que la aprobación de un Plan Hidrológico Nacional —con cualquiera que sea el contenido que finalmente presente, ésa es ahora otra cuestión— que se anuncia como más o menos inminente conllevará en toda o parte de la normativa ahora conjuntada en el Código.

zar las iniciativas valiosas. Y menos cuando siempre se está a tiempo de ampliar e incorporar modificaciones con posterioridad. Es esta última —y ello no puede negarse— la única forma de que la ciencia avance.

Beatriz SETUÁIN MENDÍA  
 Área de Derecho Administrativo  
 Universidad de Zaragoza

ESTEVE PARDO, José: *Técnica, Riesgo y Derecho. Tratamiento del Riesgo Tecnológico en el Derecho ambiental*, Ariel, Barcelona, 1999, 222 págs.

1. El escenario tecnológico conforma de modo creciente los distintos ámbitos de la vida social y económica, empujando al Derecho, y en particular al Derecho administrativo, a ofrecer una respuesta adecuada a los distintos riesgos e inseguridades que se generan en el seno de la sociedad contemporánea y, en especial, los que comportan una repercusión en el medio ambiente. El autor nos advierte, desde un primer momento, de la significación y trascendencia de este reto al decir que «de la misma manera que, como se ha dicho, el Estado social venía a corregir los riesgos sociales del sistema capitalista y pretende crear el marco de un capitalismo controlado, el Estado contemporáneo ha de hacer frente a los riesgos tecnológicos de la sociedad industrial y prever el instrumentalario para dominar los excesos de ésta» (pág 71).

Desde una perspectiva histórica, es obvio que esta función de prevención de riesgos del progreso técnico a cargo del Estado y de sus Administraciones no es una novedad; precisamente la Policía administrativa y sus diversas técnicas de actuación (autorizaciones, órdenes, comprobaciones, sanciones y demás medidas alumbradas) constituyen una de las piezas básicas del Derecho administrativo, que han enfrentado y disciplinado las múltiples facetas que en el orden funcional, técnico y ambiental ha planteado el progreso industrial en los siglos XIX y XX. Pero ha sido precisamen-

te el componente medioambiental el que ha permitido tomar consciencia de que nos encontramos ante un cambio de escala respecto a una situación que hasta hace unos veinte años se consideraba relativamente manejable. En la actualidad, la crisis medioambiental ha adquirido unas proporciones que exigen drásticos cambios en los planteamientos y en las técnicas de actuación. Como destaca el autor, los riesgos que hoy día plantea el progreso industrial y técnico ya no pueden ser vistos como una «molestia» puntual, con incidencia en un entorno fácilmente determinable y controlable por medios técnicos correctores, impuestos por vía autoritaria, y como una decisión legitimada exclusivamente en atención a la prevalencia de los intereses generales, tal como lo venía haciendo la Policía administrativa. Los nuevos hechos no evidencian simplemente una crisis de la institución de la policía o de la autorización de policía que puede superarse a medio plazo con retoques parciales. Lo decisivo, y a la vez novedoso, es constatar el desbordamiento de la Administración pública ante estos nuevos fenómenos, al punto que el autor denuncia: «y es que mientras la Administración muestra sus limitaciones para dominar la complejidad técnica y el ordenamiento jurídico para regularla, se observa un proceso de racionalización, organización, sistematización y fortalecimiento en definitiva, del sector de las entidades privadas de control técnico, por un lado, y también del régimen que configuran las normas técnicas, por otro» (pág. 108).

2. La antaño poderosa Administración, depositaria de la autoridad y de los conocimientos técnicos, a través de sus organizaciones y cuerpos especializados, se ve hoy desplazada por poderosas organizaciones privadas que se convierten en portadores de una legitimación técnica que imponen no sólo al sector privado, sino a la propia Administración en cuanto ésta ejerce, al menos formalmente, sus potestades de policía. Aun cuando, por razones de coincidencia de circunstancia histórica, pudiera pensarse que el fenómeno que se denuncia coincide con el proceso de