

SOCIETAT CATALANA
D'ESTUDIS JURÍDICS
L'AIGUA: UNA VISIÓ NORMATIVA,
A CÀRREC DE
JOAN PERDIGÓ,
DE LA UNIVERSITAT
DE BARCELONA

1. INTRODUCCIÓ

El nostre ordenament hidràulic recent està marcat per tres grans fites: la Constitució espanyola de 1978, la Llei d'aigües estatal de 1985 i l'entrada d'Espanya, aquell mateix any, a la Comunitat Econòmica Europea.¹ L'actual procés de debat al voltant del Projecte de Llei del Pla Hidrològic Nacional és conseqüència de la transcendència i dels efectes jurídics, polítics i socials d'aquests tres grans moments històrics.

A més, si no ens deixem endur per l'actualitat del Pla Hidrològic Nacional, els dos darrers anys hi ha hagut importants innovacions normatives en què també caldrà aturar-se, derivades sempre de la gran reforma del nostre dret d'aigües propiciat per la Constitució, la Llei de 1985 i l'ordenament de la Comunitat Europea.

Entre el 1998 i el 2000 la legislació hidràulica ha estat objecte de força modificacions i d'alguna innovació notable, tant a Espanya com a Catalunya, però també a la Unió Europea, que ha endegat una transcendental posada al dia de la política comunitària d'aigües.² En l'àmbit internacional, la celebració l'any passat del II Fòrum Mundial de l'Aigua també ha tingut una repercussió notable.

La Llei d'aigües estatal, la Llei 29/1985, de 2 d'agost, ha estat modificada per la Llei 46/1999, de 13 de desembre. Aquesta modificació va anar precedida, primer, per l'aprova-

1. A. EMBID IRUJO, *Evolución del derecho y de la política del agua en España*, XI Jornadas de Derecho de Aguas, Saragossa, 14-16 de marzo de 2001, de propera publicació a Civitas, Madrid.

2. J. GAYA, *El nou marc de la política de l'aigua*, ponència del seminari tècnic local de la Federació de Municipis de Catalunya, sessió del 7 d'abril de 2000; I. DONATE, «La nova ordenació i gestió legal de les aigües al Principat de Catalunya», *Medi Ambient. Tecnologia i Cultura*, revista del Departament de Medi Ambient de la Generalitat, núm. 25 (desembre 1999).

ció dels plans hidrològics de conca,³ pel Reial decret 1664/1998, de 24 de juliol, i després per la publicació pel Ministeri de Medi Ambient del *Llibre blanc de l'aigua*, el desembre de 1998.

A Catalunya, mitjançant la Llei 25/1998, de 31 de desembre, de mesures administratives, fiscals i d'adaptació a l'euro, es va crear primer l'Agència Catalana de l'Aigua, ACA, en què s'han integrat la Junta d'Aigües i la Junta de Sanejament. Posteriorment, es va aprovar la Llei 6/1999, de 12 de juliol, d'ordenació, gestió i tributació de l'aigua, LOGTA.

Pel que fa a la política d'aigües de la Comunitat Europea, durant els darrers anys s'han aprovat dues directives de gran relleu. La Directiva 98/83/CE, de 3 de novembre de 1998, sobre qualitat de les aigües destinades al consum humà, i la Directiva 2000/60/CE, per la qual s'estableix un marc comunitari d'actuació en l'àmbit de la política d'aigües.

D'altra banda, en l'àmbit internacional, no podem deixar d'assenyalar la celebració del II Fòrum Mundial de l'Aigua a l'Haia, del 17 al 22 de març de 2000, l'últim dia de la reunió del qual va coincidir amb el Dia Mundial de l'Aigua, instituït el 1993 per l'Assemblea de les Nacions Unides. Destaquen dos documents presentats en aquest Fòrum: el «Manifest de l'Aigua», presentat per personalitats —Danielle Miterrand, entre aquestes— i experts en representació de diverses ONG, i la «Declaració ministerial sobre la Seguretat de l'Aigua», document final de conclusions i compromisos, signat per més de 100 ministres dels estats presents en aquest II Fòrum Mundial de l'Aigua.

Un nexa d'unió que hom pot trobar entre les conclu-

3. Pel que fa als plans que afecten Catalunya, la normativa del Pla Hidrològic de les Conques Internes de Catalunya es va fer pública per edicte de 16 de març de 1999, DOGC núm. 2895, de 25 de maig de 1999; i la normativa del Pla Hidrològic de la Conca de l'Ebre, per l'Ordre de 13 d'agost de 1999, BOE núm. 222, de 16 de setembre de 1999.

sions del II Fòrum i el procés d'elaboració de la nova Directiva 2000/60/CE sobre la política comunitària d'aigües és l'esmena del Parlament europeu, que afegeix una primera consideració a l'exposició de motius, en què es declara que: «[...] l'aigua no és un bé comercial com els altres, sinó un patrimoni que cal protegir, defensar i tractar com a tal».

2. L'AIGUA I LA SEVA TITULARITAT: BREUS ANTECEDENTS HISTÒRICS

Actualment, quasi tots donem per fet que l'aigua és un bé públic i que, en tot cas, l'aprofitament privat és subjecte a intervenció administrativa. Independentment que, com tot en dret, és susceptible de matisos i de règims transitoris, avui això és efectivament així. Però es tracta d'una situació jurídica ben recent, postconstitucional i conseqüència de la Llei d'aigües, que té poc més de quinze anys.⁴

Un cop establert el caràcter públic d'aquest recurs natural, el que ens preocupa avui sobre l'aigua són factors com la quantitat, la qualitat o el preu, però també la distribució territorial i estacional, la sostenibilitat i el canvi climàtic. Tanmateix, durant segles la gran qüestió de l'aigua va ser la seva propietat; avui ho és encara a molts indrets del món, i és causa de no pocs conflictes.

2.1. *Aigües públiques i aigües privades al dret romà*

El criteri del dret romà per a distingir entre aigües privades i aigües públiques era, senzillament, el de la propietat, pública

4. Les aigües minerals i termals es regeixen, tanmateix, per la legislació de mines.

o privada, de les terres per les quals l'aigua discorria, si es tractava de rius i rieres, o en què l'aigua romania, si es tractava de llacs i llacunes. Tanmateix, hi havia una important excepció que enceta el règim jurídic del domini públic hidràulic, com eren els rius perennes i els grans llacs, considerats públics, en particular quan eren navegables, supòsit en el qual es sobreposava el règim de vies de comunicació.

D'acord amb aquestes regles, eren privades les aigües dels torrents, les aigües pluvials, els canals, les llacunes i els estanys, els pous d'aigua subterrània i les fonts en terres de propietat privada; en canvi, els rius perennes i els grans llacs eren *res publicae* i pertanyents, per tant, al poble representat per la seva organització política. El caràcter públic de les aigües ho era per naturalesa i no li calia l'acte solemne de la *publicatio*. En el règim de les coses públiques, el rius perennes i els grans llacs eren d'ús públic i, per tant, *res extra commercium*; és a dir que, en termes actuals, eren de domini públic i no pas bens patrimonials de l'Administració. A més de ser d'ús públic, l'aigua corrent dels rius perennes era d'ús comú, *res communes omnium*, de la mateixa manera que l'aire o les riberes del mar. Tant les *res publicae* com les *res communes omnium* pertanyien a les *res nullius*, no susceptibles de propietat privada, ja sigui per la seva naturalesa o per raons d'ordre públic.

201

2.2. *El dret d'aigües a l'edat mitjana i l'edat moderna.* *El relleu del dret català*

Durant l'edat mitjana i l'edat moderna, el dret de propietat, en general, i els drets sobre les aigües, en particular, es caracteritzen pels drets reials sobre el *domini eminent* i la *regalia*. Era *domini eminent* del rei tot allò que no era de propietat privada; mentre que la *regalia* era un dret específic del rei

que li permetia disposar de la cosa sense vinculació a un fi concret. En tot cas, tant en un règim com en l'altre, les aigües podien ser cedides pel rei, en propietat o en ús, ja fos de forma gratuïta o onerosa.

Però el dret d'aigües no era uniforme a tot Espanya. A Catalunya i a València les aigües pertanyien al patrimoni reial en règim de domini eminent, mentre que la propietat privada de les aigües era molt limitada. El règim tradicional de les aigües a Catalunya es caracteritzava per l'ús públic de quasi totes les aigües de domini eminent del rei, i per la utilització generalitzada de l'emfiteusi, que permetia l'ús de l'aigua. Hi havia, doncs, un règim d'aigües públiques però accessibles als particulars, mobilitat en l'ús de l'aigua, drets força definits, seguretat en la possessió i pagament d'un cànon que estimulava la utilització efectiva de l'aigua. El sistema va funcionar eficaçment des del punt de vist econòmic, tal com reconeixia la mateixa exposició de motius de la Llei d'aigües de 1866. A l'Aragó, en canvi, i malgrat pertànyer a la mateixa corona, la major part dels cabals d'aigua eren provats de senyors feudals, de l'Església, d'ordres militars o monàstiques, o dels municipis, mentre que els drets de regalia es limitaven als rius importants, que, a l'Aragó i des dels Pirineus fins a l'Ebre, tanmateix, en són uns quants. A Castella, el domini eminent sobre les aigües —en particular, sobre les dels rius navegables— va pertànyer inicialment als reis, encara que es va exercir de forma més laxa i substituïda progressivament pels senyors feudals i eclesiàstics i pels municipis. A les Illes Canàries, la immensa majoria de les aigües van ser de titularitat privada, ja des del primer moment de la conquesta, la qual cosa explica el peculiar règim actual en relació amb el de la Península.

La propietat privada de les aigües, durant l'edat mitjana i l'edat moderna, ja sigui de particulars, senyors feudals, eclesiàstics o d'entitats municipals, s'originava per concessió

del rei o dels senyors feudals, o bé per compravenda, puix que hi havia plena disponibilitat jurídica sobre l'aigua, tant sobre l'ús com sobre la propietat. Els municipis van aconseguir la propietat privada de les aigües del seu territori per mitjà de l'expropiació o bé per la consideració com a béns de propis o patrimonials, qualificació que permetia que el subministrament d'aigua, a la població o a tercers, generés ingressos per al municipi. Tanmateix, en molts municipis les aigües, en particular les de les fonts, es van qualificar de comunals, qualificació que determinava tant l'ús públic i gratuït per part dels veïns, com l'aprofitament oneros quan les aigües comunals eren emprades per tercers.

2.3. *La reforma liberal: la Llei d'aigües de 1866-1879 i el Codi civil*

A partir del segle XVIII, els processos d'industrialització i d'urbanització, així com la necessitat creixent d'aigua a l'agricultura, van propiciar un considerable increment de la demanda d'aigua, que va posar en entredit la rigidesa del règim de regalia i dels drets senyorials, en el marc de la crisi del feudalisme i de l'absolutisme. La reforma liberal del règim jurídic de les aigües s'insereix, doncs, en el marc més ampli de la revolució burgesa, que va comportar l'abolició de la regalia i del domini eminent el rei o del domini directe senyorial, i l'alliberament i l'expansió del domini útil com a ple domini, alliberat del pagament de les rendes o cànon feudals, així com el no-reconeixement o extinció de la propietat comunal.

La supressió del règim jurídic tradicional sobre les aigües s'inicià amb els decrets de les Corts de Cadis de 1811 i de 1813. Pel Decret de 6 d'agost de 1811 es va suprimir el domini eminent del rei i el directe dels senyors sobre les

aigües en que el domini útil corresponia a particulars i que passaven a ser de la seva plena propietat; tanmateix, es mantingueren encara els aprofitaments comunals d'aigües en benefici de la comunitat veïnal. Amb caràcter més general, el Decret de 1811 va acabar definitivament amb el feudalisme com a forma d'organització territorial, la noblesa perd les seves potestats sobres les persones, i el seu poder es redueix a la propietat sobre la terra. Es diu des d'aleshores que els *señores* passaren a ser *señoritos*.

La transformació del domini útil sobre les aigües en un dret de propietat plena va quedar restringida a les aigües subterrànies de pous, fonts o deus, i a les superficials de llacs, llacunes i estanys, situades en terrenys privats, i no es va estendre pas a les aigües superficials dels rius. Aquesta important limitació de la propietat privada sobre les aigües és deguda al pes de la tradició romana dels *flumina perennia*, enfortida sobretot pel seu arrelament a Catalunya, València i les illes Balears, on les aigües dels rius sempre s'havien considerat aigües públiques de l'Estat. Per aquesta raó, per a les aigües derivades dels rius per mitjà de sèquies o altres canalitzacions es va mantenir la distinció entre la titularitat *eminent* de l'Estat, que acabaria conformant el domini públic hidràulic, i els drets reals d'aprofitament, d'emfiteusi o de domini útil sobre les aigües, que evolucionaren cap a la figura de la concessió administrativa actual.

De fet, la reforma de la legislació hidràulica espanyola que representen les lleis de 1866, 1879 i el Codi civil de 1889, s'elabora al mateix temps que s'estan formant els conceptes bàsics del dret administratiu modern i, en particular, una institució de força transcendència com és la de *domini públic*. La Llei d'aigües de 1866 és la primera norma amb rang de llei que estableix la distinció no només entre domini públic i propietat privada, sinó també entre domini públic i propietat patrimonial de les administracions públiques. I encara que no

totes les concessions de domini públic hidràulic resten sotmeses a la clàusula de reversió als noranta-nou anys i s'admeten concessions perpètuas, aquestes no es confonen amb la transmissió de la titularitat estatal o amb la pèrdua de la condició de domini públic, ja que l'Estat manté en tot cas la titularitat sobre l'aigua pública, mentre que el concessionari —ni que sigui a perpetuïtat— només disposa del gaudi d'aquesta aigua per a aprofitaments determinats que no pot modificar lliurement. Les aigües públiques i, en general, els béns de domini públic consoliden llur imprescriptibilitat.

En realitat, les lleis d'aigües de 1866 i 1879 i el mateix Codi civil de 1889 no van fer altra cosa que —prescindint de matisos— generalitzar a tot Espanya el dret d'aigües de Catalunya, València i les illes Balears.⁵ De fet, això és el que l'exposició de motius de la Llei de 1866 ve a dir quan afirma que aquesta Llei parteix de la legislació fins aleshores vigent, sense introduir-hi altres modificacions que les absolutament imprescindibles, i quan manifesta la seva preferència per la legislació d'aigües catalana i valenciana.

La Llei d'aigües de 1866 constitueix, doncs, la consolidació i la codificació del modern dret d'aigües espanyol, sorgit de la reforma liberal. La reforma per la Llei de 1897 no implica cap modificació substancial, sinó una mera redistribució normativa per la qual el règim de les aigües del mar i de les platges es va passar a integrar a la Llei de ports de 7 de maig de 1880. Posteriorment, el règim general de les aigües públiques i privades, així com de les servituds en matèria d'aigües, es va incorporar al Codi civil de 1889, en relació amb el qual la Llei d'aigües de 13 de juny de 1879 va esdevenir una llei especial i sectorial. Per això, hom parla

5. A. GALLEGO ANABITARTE (1986), *El derecho de aguas en España*, MOPU, p. 126 i 317; J. L. MOREU BALLONGA (1996), *Aguas públicas y aguas privadas*, Barcelona, Bosch, p. 141.

indistintament de Llei d'aigües de 1879 o de Llei d'aigües de 1866-1879, tot i que, pel que fa al règim del domini públic i privat cal tenir present el Codi civil. Aquesta legislació es complementà, més tard, amb la Llei d'obres hidràuliques de 7 de juliol de 1911.

3. ELS RECURSOS HIDRÀULICS I LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA DE 1978

La Constitució de 1978 conté tres grans pronunciaments que afectaren ben aviat la política d'aigües a Espanya.

El primer, el trobem a l'article 45 que, per a fer efectiu el dret de tots a gaudir d'un medi ambient adequat i entre els principis de la política econòmica i social, inclou el mandat —adreçat a tots els poders públics, per bé que amb el suport de la solidaritat col·lectiva— de vetllar per la utilització racional de tots els recursos naturals amb el fi de protegir i millorar la qualitat de vida i defensar i restaurar l'ambient. És el que avui traduiríem per *desenvolupament sostenible*, consagrat en els articles 2 i 6 del Tractat de la Comunitat Europea. L'ús de l'aigua, com a recurs natural, queda inserit constitucionalment en les polítiques de protecció del medi.

Més endavant, als articles 128.2 i 132.1, la Constitució autoritza que, per llei, es reservin al sector públic els recursos essencials i, en particular, es declarin determinats béns de domini públic i se'n reguli el règim jurídic.⁶ Sobre la base d'aquests preceptes, la Llei d'aigües de 1985 va declarar, uns anys més tard, el caràcter demanial de totes les aigües continentals.

6. L'article 132.2 de la Constitució només declara expressament de domini públic la zona marítimoterrestre, les platges, el mar territorial i els recursos naturals de la zona econòmica i la plataforma continental.

Finalment, l'organització territorial de l'Estat, sobre la base del principi d'autonomia de les nacionalitats i regions, que es reconeix a l'article 2 i es regula al títol VIII de la Constitució (art. 148-158), té un efecte rellevant sobre el règim competencial de les aigües continentals. D'acord amb l'article 149.1.22n, poden ser de competència de la comunitat autònoma respectiva les aigües que passin per conques que no ultrapassin la comunitat autònoma en què neixen (conques internes o intracomunitàries) i són en tot cas de competència de l'Estat les conques hidrogràfiques que comprenquin més d'una comunitat autònoma o que vessin les aigües en un altre Estat fronterer (conques externes o intercomunitàries).⁷

4. LA LLEI D'AIGÜES DE 1985 I LA SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 1989

4.1. *L'extensió del domini públic hidràulic i la nova concepció del domini públic*

Una de les principals innovacions de la Llei 29/1985, de 2 d'agost, d'aigües, és la seva declaració de l'extensió del domini públic hidràulic a totes les aigües continentals i, per tant, també al gruix de les aigües que, des de 1811, mantenien històricament el caràcter de domini privat, com eren les aigües subterrànies i les pluvials. La Llei va ser promoguda per Julián Campo Sainz de Rozas, un dels ministres que menys temps va romandre en el primer govern del PSOE.

L'extensió del domini públic hidràulic es basa en el

7. A Catalunya, les conques de l'Ebre, el Xúquer, la Garona, de les rieres que desguassen al mar, el barranc del Codolar i la desembocadura de la Sènia.

triple títol dels articles 45, 128.2 i 132.2 de la Constitució, ja esmentats. Juntament amb aquests títols constitucionals, però clarament en línia amb el mandat d'ús racional dels recursos naturals, la demanialització de totes les aigües continentals es va basar en la unitat natural de tot el cicle hidrològic, que no permet distingir científicament entre aigües superficials i aigües subterrànies.

Més concretament, l'article 2 de la Llei d'aigües de 1985 declara que constitueixen el domini públic hidràulic de l'Estat:

- a) les aigües continentals, tant les superficials com les subterrànies renovables amb independència del temps de renovació,
- b) els cabals de corrents naturals, continus o discontinus,
- c) els llits dels llacs i llacunes, i els dels embassaments superficials en lleres públiques, i
- d) els aqüífers subterranis, a l'efecte dels actes de disposició o d'afecció dels recursos hidràulics.

La Llei 46/1999, de 13 de desembre, de reforma de la Llei de 1985, afegeix les aigües dessalades a les de domini públic. Les aigües minerals i termals es remetent a la seva regulació específica, integrada bàsicament per la Llei 22/1973, de 21 de juliol.

D'altra banda, juntament amb aquesta extensió del domini públic hidràulic i aprofitant l'avinentesa del recurs interposat per determinades comunitats autònomes que qüestionaven que l'Estat pogués demanialitzar totes les aigües d'Espanya, perquè entenien que es tractava d'una competència exclusiva seva, el Tribunal Constitucional, en la Sentència 227/1988, de 29 de novembre, va tenir l'ocasió de proposar una nova concepció de domini públic, ja assenyalat

tanmateix per la doctrina.⁸ El Tribunal Constitucional, quant a la reivindicació de les comunitats autònomes, entén que la declaració de domini públic és competència exclusiva de l'Estat, ja que afecta els drets de propietat i d'empresa de tots els espanyols, però aquesta declaració que fa el legislador estatal no impedeix que les administracions autonòmiques o regionals no puguin exercir les seves competències sobre els béns i els recursos declarats demaniais. En el supòsit de les aigües, aquestes competències regionals s'exerciran en funció que les aigües siguin de conques intracomunitàries de competència autonòmica, o de conques intercomunitàries de competència estatal amb participació de les administracions autonòmiques que comparteixen l'àmbit territorial de la conca. I això es fonamenta en una segona argumentació —que és la que més ens interessa— en el sentit que el domini públic s'ha d'entendre no com una forma de propietat de l'Estat sobre un bé o recurs determinat, sinó com un règim jurídicopúblic d'aquest bé o recurs que ha de ser aplicat per l'Estat, representat per l'Administració pública que pertoqui.

209

Tant la Llei d'aigües de 1985, com la Sentència del Tribunal Constitucional 227/1988 es troben clarament en la línia suggerida per la nova Directiva 2000/60/CE sobre la política marc de la Comunitat Europea en matèria d'aigües, que, d'acord amb la primera consideració (1) de l'Exposició de motius esmentada, declara que «[...] l'aigua no és un bé comercial com els altres, sinó un patrimoni que cal protegir, defensar i tractar com a tal». L'aigua no és considerada bé de domini públic, perquè aquest concepte no és homogeni en tots els estats membres de la Unió, però és la idea que més s'hi acosta.

8. L. PAREJO ALFONSO, «Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general», *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, vol. III (1983), p. 2400-2422.

4.2. *La Llei 46/1999, de 13 de desembre, de reforma de la Llei de 1985*

Articulada com a nou enfocament del primer govern del Partit Popular en la gestió de l'aigua, segons el qual un ús racional havia de fer innecessaris els transvasaments que caracteritzaven els avantprojectes de Pla Hidrològic Nacional dels anteriors governs del PSOE, la reforma de la Llei d'aigües de 1985, modificada per la Llei 46/1999, de 13 de desembre, l'optimització del recurs es basa en la reutilització i les cessions de drets d'aprofitaments hidràulics (mercat de l'aigua), en l'increment del recurs per la dessalinització, en una protecció ambiental més gran dels cabals ecològics i en la regulació dels abocaments d'aigües residuals.

La suposada gran novetat de la reforma de la Llei d'aigües són les cessions d'ús d'aigua, entre concessionaris o titulars d'aprofitament d'igual o mateix rang⁹ i els centres d'intercanvi de dret d'ús del nou article 61 bis, és a dir, el que s'ha anomenat *mercat de l'aigua*. Tanmateix, no sembla que aquest llarg precepte —un autèntic capítol— vagi més enllà d'una formulació ideològica i teòrica, de molt poques conseqüències pràctiques, com ha demostrat el model californià que es pretén copiar.¹⁰ D'altra banda i en particular pel que més afecta els municipis, que és l'abastament a la població, el nostre ordenament d'aigües ja preveu fórmules ordinàries de resultats equivalents, com la substitució de cabals (art. 59.3), i la modificació o la revisió de la concessió (art. 62 i 63); o

9. L'ordre de preferència l'estableix, amb caràcter general, l'article 58 —abastament a poblacions, regadiu, producció d'energia elèctrica, altres usos industrials, aqüicultura, usos recreatius, navegació i transport aquàtic i altres usos, per aquest ordre— i amb caràcter particular el pla hidrològic de cada conca.

10. C. J. BAUER (1996), «El mercado de aguas en California», a A. EMBID IRUJO (dir.), Madrid, Civitas, p. 179-205.

fórmules extraordinàries —per llei— com l'anomenat *mini-transvasament* de l'Ebre a Tarragona, establert per la Llei 18/1981, o el transvasament del Ter de Sau a Barcelona, establert per la Llei 15/1959. De fet, les grans cessions, o mercat d'aigua, que avui són objecte de debat a Catalunya —els transvasament de l'Ebre, del Roine o de la subconca del Segre (Noguera Pallaresa)—, si mai s'arriba a cap acord, hauran de ser articulades per la Llei del Pla Hidrològic Nacional o per mitjà extraordinari d'una llei especial, particularment en el cas del Roine, pel transvasament del qual caldria un acord internacional previ amb la República Francesa.

Pel que fa a la protecció del domini públic hidràulic i del medi ambient en general, destaca la configuració del cabal ecològic o demanda ambiental. S'estableix que els cabals ecològics no tenen caràcter d'ús de l'aigua, sinó que es consideren restriccions generals dels sistemes d'explotació, per bé que sempre prevaldrà la supremacia de l'ús per a l'abastament a la població. Els cabals ecològics s'han de fixar en el pla de cada conca.

Entre les mesures de protecció, hi ha també una regulació més detallada de l'autorització d'abocaments (art. 92, 93, 96 i 97), en què es clarifica una mica més la distinció entre els abocaments directes a llera pública, que són competència de l'Administració hidràulica, i els abocaments a les xarxes i sistemes de clavegueram i sanejament, que són competència dels ens locals. Així mateix, es confirma la possibilitat d'autoritzar programes de descontaminació gradual (art. 92.3) i es regulen amb més precisió els supòsits de modificació de les autoritzacions d'abocament. Quant als abocaments no autoritzats, o que incompleixin les condicions autoritzades, es preveu que, juntament amb l'expedient sancionador es tramitarà una liquidació del cànon corresponent. Pel que fa al *cànon de sanejament*, el nou article 105 n'estableix el caràcter finalista, adreçat a l'estudi, el control, la protecció i

la millora del medi ambient de la conca, però manté el vincle entre la base imposable i l'autorització d'abocament, sense decidir-se per l'opció dels cànons de sanejament autonòmics de gravar, amb caràcter general, tots els consums d'aigua, amb independència de l'autorització d'abocament.

La reutilització es regula amb més precisió que abans, però la seva autorització continua depenent de l'aprovació d'un reglament estatal que mai no ha passat d'esborrany. També s'incentiva la iniciativa privada de les instal·lacions de dessalinització.

4.3. *La Llei d'aigües i el Pla Hidrològic Nacional*

La Llei d'aigües de 1985, amb un innegable mimetisme amb la legislació urbanística, adopta la fórmula segons la qual l'abast i l'efectivitat de les seves normes es remetent a les previsions de la planificació hidrològica,¹¹ integrada pels plans de conca i pel Pla Hidrològic Nacional, elaborat a partir dels primers.¹² Aquest esquema ha estat ben poc operatiu: els plans de conca no es van aprovar fins 1998, pel Reial decret 1664/1998, de 24 de juliol, i el Pla Hidrològic Nacional ha trigat força: el Projecte de llei no va entrar fins al febrer de 2001 al Congrés dels Diputats, i es va aprovar al juny. D'altra banda, cal tenir present que, mentre no esdevingui efectiva la planificació econòmica general prevista a l'article 131 de la Constitució —que és més que improbable que s'arribi

11. S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (1997), *Derecho de aguas*, Madrid, Civitas, p. 35-43.

12. La prioritat en el temps dels plans de conca en relació amb el Pla Hidrològic Nacional ni està establerta a la Llei d'aigües, ni va ser una qüestió ni molt menys pacífica, ni políticament ni doctrinal, fins que en el debat sobre l'estat de les autonomies de 1994 el Senat ho va instar així al Govern en una moció aprovada el 28 de setembre d'aquell any.

a formular mai— i sigui declarada inconstitucional la figura de la legislació urbanística estatal d'un pla nacional d'ordenació del territori,¹³ el Pla Hidrològic Nacional és l'únic instrument de planificació d'abast estatal que estableix previsions econòmiques i d'ordenació del territori que condicionen decisivament altres polítiques en matèria d'agricultura, indústria, residència i, en definitiva, desenvolupament econòmic i social. Sembla tot plegat massa ambicions per a fer-ho passar per l'adreçador d'un factor de l'economia, com és l'aigua, certament transcendental però inevitablement sectorial.

Segons la Llei d'aigües, el Pla Hidrològic Nacional ha de contenir, en tot cas, les mesures necessàries per a la coordinació dels plans de conca, la solució per a les possibles alternatives que es formulin en aquests, la previsió i les condicions de les transferències de recursos hidràulics entre els àmbits territorials dels diferents plans de conca, i les modificacions que calgui fer en la planificació de l'ús de l'aigua i que afectin els aprofitaments existents per a l'abastament de les poblacions o dels regadius. Doncs bé, el Projecte de Llei de Pla Hidrològic Nacional només preveu un d'aquests continguts necessaris, el de les transferències o transvasaments entre conques que, tanmateix, redueix a una única conca cedent: la de l'Ebre. Totes les altres previsions hi són palesament absents, almenys en el projecte aprovat pel Govern i no sembla que la tramitació parlamentària de la Llei vagi en la línia de corregir aquesta mancança original.¹⁴

Una segona contradicció del Projecte de Pla Hidrològic Nacional en relació amb la Llei d'aigües i, en particular

13. Sentència del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de març, sobre la Llei 8/1990, de 25 de juliol, i el Reial decret legislatiu 1/1992, de 26 de juny.

14. Vegeu les *Al·legacions al Pla Hidrològic Nacional de 2000*, presentades pel Govern d'Aragó, Madrid, Civitas, 2001.

amb la seva reforma de 1999, és que a banda de les previsions sobre dessalinització, els altres dos instruments que la Llei 46/1999 posava de relleu, precisament com a alternatives als transvasaments, la reutilització directa de les aigües residuals depurades i les cessions de drets d'aprofitaments d'aigua o mercat de l'aigua, no tenen cap rellevància en el Projecte de Pla aprovat pel Govern.

5. LA DIRECTIVA SOBRE EL MARC COMUNITARI DE LA POLÍTICA D'AIGÜES

Pel que fa a la política d'aigües de la Comunitat Europea, durant els anys noranta, s'aproven dues directives de gran relleu: la Directiva 91/271/CEE, de 21 de maig de 1991, sobre tractament d'aigües residuals urbanes, que fou molt tardanament transposada a Espanya en el Reial decret legislatiu 11/1995, de 28 de desembre —com veurem més endavant en aquesta Directiva es troba l'antecedent de les entitats locals d'aigua de la LOCTA; i la ja esmentada Directiva 98/83/CE, de 3 de novembre de 1998, sobre qualitat de les aigües destinades al consum humà, que hauria d'estar transposada abans de gener de 2001, tot i que les seves previsions no seran aplicables fins al desembre de 2005. I durant l'any 2000, la Directiva 2000/60/CE, que estableix un marc comunitari d'actuació en l'àmbit de la política d'aigües,¹⁵ i que fou presentada el 15 d'abril de 1997 i aprovada el 23 d'octubre de 2000, després d'un llarg, polèmic i complex procediment d'aprovació. Polèmica inevitable, puix que la gestió de l'aigua és ben diferent als països del nord i del centre d'Europa que a l'Europa meridional, per la qual cosa és força difícil establir uns mínims comuns denominadors d'una política comunità-

15. Publicada al DOCE L327, de 22 de desembre de 2000.

ria homogènia. El debat sobre la recuperació —íntegra o no— dels costos dels serveis relacionats amb l'aigua va ser un clar exponent d'aquestes diferències.

Ja hem comentat la declaració de l'exposició de motius (paràgraf 1), en el sentit que l'aigua no és un bé comercial com els altres, sinó un patrimoni que cal protegir, defensar i tractar com a tal. Una segona declaració d'interès en aquesta exposició de motius és la del paràgraf 15, en el sentit que l'abastament d'aigua és un servei d'interès general, és a dir, que d'acord amb els articles 16 i 86 del Tractat no està sotmès a les estrictes regles de la lliure competència, la qual cosa s'ajusta al caràcter de serveis reservats a les entitats locals, que tenen a Espanya tant l'abastament d'aigua potable com el sanejament d'aigües residuals.

La Directiva marc té com a objectiu principal la protecció ambiental de les aigües continentals, tant superficials com subterrànies, i de les marines. Per a aconseguir aquests objectius, la Directiva preveu un règim d'administració i de planificació per a conques hidrogràfiques, independentment de les fronteres entre els estats membres i de la seva organització territorial i administrativa interna. A la resta d'Europa —amb l'excepció de França— aquesta Directiva és força innovadora, però a Espanya la nostra Administració hidràulica l'aplica des d'abans de la Llei de 1866 i, en particular, des de la creació, el 1926, de les primeres confederacions sindicals hidrogràfiques. En tot cas, a partir d'aquesta Directiva, el qüestionament des de Catalunya del règim competencial sobre les conques intercomunitàries ja no té fonament. Això sens perjudici que és del tot imprescindible continuar reivindicant el protagonisme de les diferents comunitats autònomes implicades en el govern de les confederacions sindicals hidrogràfiques, així com la seva autonomia, i continuar denunciant l'excessiva dependència de l'Administració general de l'Estat que pateixen les confederacions.

Juntament amb el d'unitat de conca, l'altre gran principi de la Directiva marc és la recuperació dels costos de tots els serveis relacionats amb l'aigua. En la proposta inicial de Directiva, aprovada per la Comissió el 26 de febrer de 1997, es parlava de recuperació íntegra d'aquestes despeses. Però aquest rigor original es va anar difuminant força fins que, en el text aprovat finalment, el mandat als estats membres és que tinguin en compte el principi de recuperació dels costos dels serveis relacionats amb l'aigua, incloent-hi els mediambientals, aplicat de conformitat amb el principi «qui contamina, paga». A tot tardar, el 2010 els estats membres han d'haver establert una política de preus que incentivi els usuaris a fer un ús eficient de l'aigua, desglossant els preus, almenys, en usos industrials, domèstics, i agrícoles i ramaders. Tanmateix, la Directiva autoritza a ponderar els efectes socials, mediambientals i econòmics de la recuperació, en relació amb les condicions geogràfiques i climàtiques de cada regió, a l'hora d'establir la respectiva política de preus. Finalment, cal observar la remissió que fa la Directiva de la justificació dels criteris de la política de preus de l'aigua als corresponents plans hidrològics.¹⁶

Aquesta nova formulació del principi de recuperació —ja no íntegra— ha implicat la desaparició de la Directiva de l'interessant factor de ponderació consistent a «permetre un nivell bàsic d'ús domèstic a un preu assequible». Aquest «nivell bàsic d'ús» es definia per la mateixa proposta de Directiva com «el volum d'aigua utilitzat per un individu per a les seves necessitats bàsiques», afegint que aquest volum s'ha de calcular «[...] tenint en compte el volum mínim necessari per a la sa-

16. Per a tenir més detalls sobre l'aplicació del principi de recuperació de costos als serveis relacionats amb l'aigua, vegeu la Comunicació de la Comissió al Consell, al Parlament Europeu i al Comitè Econòmic i Social, «Política de tarificació i ús sostenible dels recursos hídrics», de 26 de juliol de 2000 COM (2000) 477 final.

lut i la higiene humanes», i advertint tanmateix que «En tot cas, el consum d'aigua de les màquines d'ús domèstic ha de calcular-se sobre la base de les millors tècniques disponibles». Són, tanmateix, criteris que cal retenir i que, de fet, la Llei catalana d'ordenació, tributació i gestió de l'aigua ha incorporat.

Cal advertir, finalment, que una de les principals mancances de la Directiva marc és la nul·la relació que estableix entre la política d'aigües i la política agrària comunitària, relació que als estats membres del centre i del nord d'Europa pot tenir un interès escàs, però que als països mediterranis és cabdal. A la Proposta de 6è Programa comunitari d'acció de la Comunitat Europea en matèria de medi ambient, de 24 de gener de 2001, COM (2001) 31 final, sembla que la Comissió s'ha adonat d'aquesta mancança i suggereix la integració de la Directiva marc de l'aigua en la PAC i en la política de desenvolupament regional.

217

6. LA NOVA LEGISLACIÓ I LA NOVA ORGANITZACIÓ HIDRÀULIQUES DE CATALUNYA

A Catalunya, la iniciativa d'una nova llei d'ordenació de l'aigua, que unificqués i posés al dia la dispersa legislació hidràulica catalana,¹⁷ iniciada amb la Llei 5/1981 sobre sanejament d'aigües residuals, s'arrossegava amb diferents avantprojectes des de la legislatura que finalitzà el 1996. Finalment, i ja a les acaballes de la legislatura següent, es desdoblà en dues lleis diferents. Davant el risc que una dissolució anticipada del Parlament pogués aturar un altre cop la llei, la reestructu-

17. Essencialment, el Decret legislatiu 1/1988 sobre Administració hidràulica i Junta d'Aigües, les lleis 19/1991 i 7/994 sobre cànon i Junta de Sanejament, la Llei 5/1990 sobre obres hidràuliques i cànon d'infraestructura, i la Llei 4/1990 sobre el sistema Ter-Llobregat d'abastament de l'àrea de Barcelona.

ració de l'Administració hidràulica catalana, amb la creació de l'Agència Catalana de l'Aigua, es va separar de l'avantprojecte original i s'aprovà en la Llei 25/1998, de 31 de desembre, de mesures administratives, fiscals i d'adaptació a l'euro, més coneguda com a Llei d'acompanyament dels pressupostos de la Generalitat per a 1999. Dissipats els dubtes sobre unes eleccions anticipades, la resta de preceptes de l'avantprojecte original sobre ordenació, gestió i tributació de l'aigua, es van aprovar més tard, amb la Llei 6/1999, de 12 de juliol, d'ordenació, gestió i tributació de l'aigua, LOGTA; posteriorment, determinats aspectes tributaris d'aquesta Llei han estat objecte de modificació en la Llei 3/2000, de 19 de maig, de pressupostos de la Generalitat per a 2000, i en la seva llei d'acompanyament, la Llei 4/2000, de 26 de maig, de mesures fiscals i administratives.

Aquestes lleis catalanes sobre l'aigua han tingut el seu desplegament reglamentari. Els Estatuts de la nova Agència Catalana de l'Aigua (ACA) —empresa pública de la Generalitat que, adscrita al Departament de Medi Ambient, concentra les competències de les extingides juntes d'Aigües i de Sanejament, més les de la Direcció General d'Obres Hidràuliques del Departament de Política Territorial i Obres Públiques— foren aprovats pel Decret 125/1999, de 4 de maig. Aquests Estatuts van ser de seguida modificats pel Decret 218/1999, de 27 de juliol, que afegeix un representant propi de l'Entitat Metropolitana dels Serveis Hidràulics i del Tractament de Residus, EMSHTR als altres quatre representants de l'Administració local en el Consell d'Administració de l'ACA.

El cànon de l'aigua, nou —i primer— impost català que substitueix els anteriors tributs hidràulics,¹⁸ creat per la

18. Increment de tarifa i cànon de sanejament, creat per la Llei 5/1981 i modificat després per les lleis 19/1991 i 7/1994; i cànon d'infraestructura hidràulica creat per la Llei 5/1990.

LOGTA, ha estat objecte de reglament aprovat pel Decret 103/2000, de 6 de març. I per Decret 104/2000, de 6 de març, s'assignà a l'empresa pública de la Generalitat, Aigües Ter-Llobregat, l'explotació de les instal·lacions d'abastament d'aigua en alta, la titularitat de les quals és de l'EMSHTR, com a pas previ a la seva transferència definitiva a l'Administració de la Generalitat, formalitzada per la Llei 12/2000, de 20 de novembre, i pel Decret 397/2000, de 5 de desembre.

6.1. *L'Agència Catalana de l'Aigua*

Com ja s'ha dit, la reforma de l'Administració hidràulica de Catalunya es va avançar a l'aprovació de la LOGTA i el títol corresponent es va separar de l'avantprojecte original per incorporar-lo a la Llei 25/1998, de 31 de desembre, d'acompanyament dels pressupostos de la Generalitat per a 1999 (art. 15-21 i les disposicions transitòries 1a, 2a i 3a).

Originalment, l'Administració hidràulica catalana —regulada pel Decret legislatiu 1/1988— estava constituïda per la Direcció General d'Obres Hidràuliques —integrada en l'estructura del Departament de Política Territorial i Obres Públiques—, i la Junta d'Aigües i la Junta de Sanejament —organismes autònoms de caràcter administratiu adscrits al mateix Departament. Malgrat l'existència de dos organismes diferents, amb competències sobre el domini públic hidràulic, hom podia entendre que els principis d'unitat de gestió i de tractament integral de l'aigua —establerts a l'article 13 de la LA— se satisfien per l'assumpció de la presidència d'ambdós organismes pel director general d'Obres Hidràuliques, per la integració dels dos directors de les juntes en els respectius òrgans col·legiats.

Però, arran de la creació del nou Departament de

Medi Ambient, la Llei 19/1991 de reforma de la Junta de Sanejament converteix aquest organisme autònom en empresa pública de la Generalitat, la separa del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, i l'adscriu al Departament de nova creació. La presidència de la Junta de Sanejament s'atribueix al conseller de Medi Ambient, mentre que la Direcció General d'Obres Hidràuliques i la Junta d'Aigües continuen vinculades al Departament de Política Territorial i Obres Públiques. A partir d'aquesta nova organització difícilment es podia sostenir que a Catalunya comptàvem amb una Administració hidràulica que fes efectius els esmentats principis bàsics d'unitat de gestió i de tractament integral.

A aquesta anòmala situació administrativa, hi vol posar remei la Llei 25/1998, amb la creació de l'Agència Catalana de l'Aigua. L'ACA és una entitat de dret públic que, amb les excepcions corresponents, ajusta la seva activitat al dret privat i, com a tal, es regeix per l'Estatut de l'empresa pública catalana, aprovat per la Llei 4/1985, de 29 de març. Com a Administració hidràulica, l'ACA exerceix les competències de la Generalitat en matèria d'aigües (art. 16 de la Llei 25/98 i art. 4 de la LOGTA), de manera que acumula les atribucions tant de la Direcció General d'Obres Hidràuliques, com les de les juntes d'Aigües i Sanejament. L'ACA s'adscriu al Departament de Medi Ambient, de manera que el Departament de Política Territorial i Obres Públiques deixa de tenir competències en matèria d'aigües.

L'ACA té com a òrgans de govern i administració¹⁹ el Consell d'Administració, el director/a, el gerent/a i el Consell per a l'Ús Sostenible de l'Aigua.

19. El Consell de Direcció, presidit pel conseller de Medi Ambient i integrat per representats d'altres departaments de la Generalitat ha estat suprimit en la Llei d'acompanyament dels pressupostos per a 2000.

Com a òrgan de govern d'un organisme de conca, la integració del Consell d'Administració de l'ACA supera l'oblit denunciat de les entitats locals, que es manté en les confederacions sindicals hidrogràfiques estatals. Els vocals de l'Administració local deixen de representar els usuaris domèstics i passen a representar entitats locals, fins a un total de cinc: dos per a la Federació de Municipis de Catalunya (FMC), dos per a l'Associació Catalana de Municipis (AMC), i un per a l'Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de Residus (EMSHTR) (Decret 218/1999). Al seu torn, els dos vocals dels usuaris domèstics passen a representar les organitzacions de consumidors i d'associacions de veïns.

El Consell per a l'Ús Sostenible de l'Aigua és un òrgan deliberant i d'assessorament, integrat, en règim de participació, per representats dels diferents interessos vinculats al cicle hidrològic. D'acord amb els Estatuts de l'ACA, aquesta representació està integrada per vuit representants dels ens locals, sis de les entitats ambientalistes, quatre dels sindicats, dos de les associacions d'entitats subministradores d'aigua, dos de les organitzacions de consumidors i usuaris, un de les associacions de veïns, tres per cadascun dels usos recreatius, industrials, agraris i ramaders, i dos experts.

221

6.2. *La Llei d'ordenació, gestió i tributació de l'aigua*

La Llei 6/1999, de 12 de juliol, d'ordenació, gestió i tributació de l'aigua, LOGTA, té com a objectiu ordenar les competències de l'Administració de la Generalitat i de les entitats locals en matèria d'aigües i d'obres hidràuliques, en tots els seus vessants fins aleshores dispersos, establir un nou règim de planificació i refer el règim economicofinancer al voltant del nou cànon de l'aigua.

Els objectius que es fixen són els de l'ús sostenible, l'estalvi, la reutilització i l'eficiència, així com un nivell bàsic de l'ús domèstic a un preu assequible. I per a la consecució d'aquests fins s'ordena l'actuació d'acord amb un seguit de principis, entre els quals destacarem els d'unitat de conca i de cicle hidrològic, de corresponsabilització dels usuaris, d'integració de la gestió de l'aigua amb l'ordenació del territori, de subsidiarietat i apropament de l'acció administrativa als ciutadans, de solidaritat interterritorial, de pagament per l'ús de l'aigua i per la contaminació, i de suficiència financera per afrontar els costos associats al cicle hídric.

6.2.1. *Els serveis locals d'abastament d'aigua i de sanejament d'aigües residuals*

222

Les competències dels ens locals en matèria d'aigua es troben resumides a l'article 4.4 de la LOGTA. Tanmateix, és a la legislació de règim local²⁰ on es regulen amb més detall, sens perjudici de les previsions específiques de la pròpia LOGTA respecte de l'Administració hidràulica local, les entitats locals d'aigua, l'abastament d'aigua de municipis i els sistemes de sanejament. En particular, cal tenir en compte que aquests dos serveis públics són serveis declarats essencials i reservats

20. No m'estendré gaire sobre aquesta competència local. Hom pot consultar les monografies següents: A. EMBID IRUJO (1996), «Los servicios públicos del agua: su problemática jurídica con especial atención al abastecimiento y la depuración de las aguas residuales», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9; J. F. MESTRE DELGADO, «El servicio público de distribución de agua», *Tratado de derecho municipal*, vol. II, S. MUÑOZ MACHADO (dir.), Madrid, Civitas, p. 1479-1492; J. M. GARRIDO LOPERA (1973), *El servicio público de abastecimiento de agua a poblaciones*, Madrid, IEAL; i el treball recent de C. GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ (2000), *El uso del agua por las administraciones locales*, Barcelona, Cedecs.

a les entitats locals per l'article 86.3 de la Llei estatal bàsica de règim local,²¹ en aplicació del que preveu l'article 128.2 de la Constitució espanyola en relació amb la reserva de serveis essencials al sector públic.

La gestió dels serveis municipals relacionats amb l'aigua troben una millor economia d'escala quan el seu abast és supramunicipal i integral (abastament i sanejament). Doncs bé, enfront del precedent que va suposar la Llei 4/1990 quant a la creació de la ja esmentada empresa pública Aigües Ter-Llobregat, ATLL, i a l'assumpció de la gestió directa de l'abastament supramunicipal d'aigua per la Generalitat en una àrea concreta com la de Barcelona, la LOGTA ha optat per una fórmula més respectuosa per a l'autonomia local, com és la gestió supramunicipal i integral de l'aigua a càrrec de les entitats locals. Per coherència amb la mateixa pauta establerta a la LOGTA, fora lògic que ATLL deixés algun dia de ser una empresa pública de la Generalitat i esdevingués una *entitat local d'aigua*, per més que pugui adoptar la forma de consorci entre les entitats locals implicades i l'Administració de la Generalitat.

En relació amb el servei local i a partir de les seves competències d'ordenació i planificació hidràulica, la Generalitat es reserva (art. 4.1 i 12 de la LOGTA) el control i la supervisió de les xarxes bàsiques (instal·lacions d'abastament en alta definides a l'article 2.12 de la LOGTA), però no pas la titularitat del servei públic de la seva gestió. L'article 4.4 de la LOGTA —en concordança amb la legislació de règim local— atribueix als ens locals l'abastament d'aigua potable —en alta i en baixa—, el clavegueram i el tractament —o sanejament també en alta i baixa— de les aigües residuals.

21. P. MENÉNDEZ, «Una interpretación renovada de la reserva de servicios esenciales en favor de las entidades locales, especial referencia a abastecimiento de agua y suministro de gas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 89 (1996).

La LOGTA promou que aquests serveis locals es prestin preferentment de forma integral i en àmbits supramunicipals a càrrec de les entitats locals d'aigua bàsiques, ELA, que poden adoptar totes les formes possibles d'ens locals, des d'un sol municipi a una província, passant per la mancomunitat, el consorci, la comarca o l'entitat metropolitana.

Les ELA qualificades han quedat finalment —article 2.10 de la LOGTA— com uns àmbits que assenyalen, més aviat, a una futura organització territorial de Catalunya en la qual el Pla hidrològic hauria de ser, si no determinant, força decisiu.²²

6.2.2. *El nou cànon de l'aigua*

L'estudi de la fiscalitat hidràulica en general i de la catalana en particular ultrapassaria els límits raonables d'aquest treball. Tanmateix cal constatar que, a Catalunya, i pel que fa a obres hidràuliques, sempre s'ha tendit a fer efectiu el principi de recuperació dels costos d'aquestes infraestructures i de la seva explotació. En són exemples el cànon, que des de 1960 encara paguem a Barcelona i a Girona, pel transvasament d'aigües del Ter, a partir dels embassaments de Sau i Susqueda; la primera taxa municipal establerta per l'Ajuntament de Barcelona el 1973 per a finançar la construcció i el funcionament de la primera estació depuradora d'aigües residuals al Bogatell; o el minitransvasament de l'Ebre a Tarragona, regulat per la Llei 13/1981, d'1 de juliol.

Posteriorment, la Generalitat va establir el 1981 l'increment de tarifa o cànon de sanejament per al finançament

22. En aquest sentit, caldrà modificar —no pas gaire— els set àmbits definits per la Llei 1/1995, de 16 de març, del Pla Territorial General de Catalunya. És una qüestió que, en la revisió del model d'organització territorial de Catalunya, caldrà tenir força en compte.

de les obres i l'exploració de les instal·lacions de depuració d'aigües residuals, i el 1990 el cànon d'infraestructura hidràulica per a finançar les inversions —no l'exploració— de la resta d'obres hidràuliques.

La refosa de l'increment de tarifa i cànon de sanejament amb el cànon d'infraestructura hidràulica en un nou impost —el cànon de l'aigua—, refosa modificada per la Llei 6/1999, de 12 de juliol, d'ordenació, gestió i tributació de l'aigua, LOGTA, ja esmentada, és una de les principals innovacions d'aquesta Llei.

En relació amb els avantprojectes elaborats durant el mandat 1992-1995 —i centrats essencialment a fer front al moviment veïnal de l'anomenada *guerra del rebut de l'aigua*, per mitjà de la reforma del cànon d'infraestructura hidràulica— els objectius del mandat 1995-1999 van ser molt més ambiciosos, tot i que la satisfacció de l'esmentat moviment veïnal també forma part de les fites polítiques que es pretén assolir.

Fins ara, i seguint els passos de Catalunya el 1981 i de Madrid el 1984, un seguit de comunitats autònomes perifèriques —Navarra, Canàries, Illes Balears, Galícia, València, Astúries, la Rioja i Aragó— han creat els respectius cànons de sanejament sobre la pauta dels primers. Catalunya va ser, el 1990, la comunitat que va donar un nou pas endavant perquè va establir un impost adreçat al finançament de les obres hidràuliques —el cànon d'infraestructura hidràulica—, amb clara vocació de substituir el cànon de regulació de la Llei d'aigües estatal, almenys en les conques internes. Ara, i abans que les altres comunitats hagin fet res similar al cànon d'infraestructura, la LOGTA es torna a avançar amb la creació d'un impost, el cànon de l'aigua, en què es refonen l'increment de tarifa i el cànon de sanejament anteriors i el cànon d'infraestructura hidràulica.

La LOGTA declara —ja sense el buit de legislació sobre el cànon de sanejament, o les reticències de la Llei

5/1990 sobre el cànon d'infraestructura— que el nou cànon d'aigua té naturalesa juridicopositiva d'impost. És a dir, que ja no hi ha cap intent de relacionar el tribut amb alguna mena de benefici o prestació de serveis que pogués abonar la naturalesa de taxa, com passava amb l'increment de tarifa i cànon de sanejament. Aquest impost té caràcter finalista i, més concretament, *finalitat ecològica*.²³

Ja hem dit que no entràriem en l'estudi d'aquest tribut. Però sí cal advertir, per acabar, que el fet que siguin els usuaris finals del servei de subministrament domiciliari d'aigua els qui es mantinguin com a subjectes passius, i no pas les companyies subministradores d'aigua potable —com és natural en el cas dels impostos indirectes sobre el consum—, distorsiona força la incorporació del cànon de l'aigua als costos de servei, i genera problemes pel que fa a la repercussió de l'IVA. D'altra banda, això legitima els usuaris per a no satisfer la quota del cànon d'aigua juntament amb la factura del subministrament, i per a optar per la liquidació individual en la via de recaptació tributària ordinària.

23. L'expressió *impost de finalitat ecològica* és una traducció fidel d'*ecotaxa*, atès que les figures tributàries de *taxe* o *tax*, tant en francès com en anglès, equivalen, d'acord amb la nostra Llei general tributària, a *impost* i no pas a *taxa*, que en francès seria *redevance*.