

**LA SINGULARIDAD HIDROLÓGICA
DE ESPAÑA: UN SISTEMA DE AGUAS
ARTIFICIALIZADO.**



SCRATS
SINDICATO CENTRAL DE REGANTES
DEL ACUEDUCTO TAJO-SEGURA

Antonio Fanlo Loras
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de La Rioja.

«LA SINGULARIDAD HIDROLÓGICA DE ESPAÑA: UN SISTEMA DE AGUAS ARTIFICIALIZADO»

Las condiciones geográficas de un país condicionan sus instituciones jurídicas. España, además de un menor volumen medio de precipitaciones respecto de otros países europeos, tiene grandes desequilibrios temporales y territoriales en la distribución y disponibilidad del agua. Esta circunstancia explica la temprana y pionera intervención de las Leyes de Aguas de 1866-1879 (primeros textos *legislativos* del mundo en la materia), que declararon *públicas* las aguas *superficiales* (las subterráneas se consideraron públicas o privadas según lo fuera el terreno donde fueran alumbradas, pero su aprovechamiento era limitado por razones técnicas obvias); regularon su uso y orden de preferencia y sometieron el aprovechamiento privativo a concesión administrativa y reconocieron la formas organizativas tradicionales de las Comunidades de Regantes. Esa originaria *publicación* de las aguas *superficiales* culminará, un siglo más tarde, con la declaración de demanialidad de *todas* las aguas, aprobada por la Ley de Aguas de 1985.

Paralelamente la necesidad de garantizar el agua en todo el país, afectado por los notables desequilibrios de su régimen de lluvias ha condicionado la *política hidráulica* del Estado dirigida a corregir los efectos de esa irregularidad espacio-temporal y garantizar su disponibilidad. El Estado español ha acometido desde finales del s. XIX una política sistemática de construcción obras hidráulicas con la finalidad de regular el caudal de los ríos, almacenando el agua mediante embalses y presas (Plan Nacional de Canales de Riego y Pantanos, de 1902). Asimismo, con la idea de hacer partícipes a los usuarios en los gastos de construcción y explotación de esas obras, se crearon las Confederaciones Sindicales Hidrográficas, como órganos de gobierno y administración de las cuencas hidrográficas. Toda esta intensa labor ha dado como resultado final una capacidad de embalse o regulación de 56.000 hm³. Este sistema «artificializado» de gestión del agua, obligados por la necesidad, lo convierte en único en Europa.

Por eso, resulta imprescindible exponer adecuadamente esta realidad fáctica, esta singularidad hidrológica española, sobre la que se proyecta la compleja legislación de aguas nacional (incluida ahora, por razones obvias, la normativa europea, en particular, la Directiva 2000/60/CE, de Parlamento Europeo y del Consejo,

en adelante la Directiva Marco del Agua o DMA). No puede ignorarse la «fuerza normativa de lo fáctico», a la que se ha referido nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa, ni la referida singularidad si pretendemos conseguir una adecuada interpretación de la Directiva Marco del Agua.

Desde el 2000, la DMA, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, ha dispuesto un marco de referencia (en realidad, una «metodología») para proteger la calidad del agua y de los ecosistemas de ella dependientes, con un enfoque global y sistemático, que rectifica la perspectiva sectorial de la normativa europea anterior, y fija como objetivo el «buen estado» de las masas de agua de los Estados miembros para 2015. La DMA adopta, en coherencia con su base jurídica, un enfoque exclusiva o fundamentalmente *ambiental*, que, sin embargo, puede afectar y condicionar los aspectos *cuantitativos* de la gestión del agua, particularmente en el caso de España, si se tiene en cuenta nuestra singularidad hidrológica, bien distinta de la del resto de los países europeos.

I. LA SINGULARIDAD HIDROLÓGICA DE ESPAÑA NO ES UN TÓPICO, SINO UNA REALIDAD: PREDOMINIO ABSOLUTO DE UN SISTEMA DE AGUAS «REGULARIZADAS» (ARTIFICIALIZADO) Y NO FLUYENTES EN REGIMEN NATURAL. LA CORRECCIÓN DE LOS DESEQUILIBRIOS HIDRICOS ESPACIO-TEMPORALES COMO OBJETO DE LA POLITICA HIDRÁULICA DEL ÚLTIMO SIGLO.

Destaco dos aspectos fundamentales que, guardando relación entre sí, constituyen la justificación de la convencionalmente denominada «política hidráulica» española del último siglo.

El primer aspecto es la *irregularidad espacio-temporal del régimen de precipitaciones* característico de la Península Ibérica. Existen diferencias muy notables en el volumen de precipitaciones entre las distintas cuencas españolas, en particular, entre las del Mediterráneo y las del Atlántico o Cantábrico. España es el país comunitario más árido, con una precipitación que equivale al 85% de la media de la Unión Europea y una evapotranspiración potencial de las más altas del continente, lo que da lugar a la menor escorrentía de todos los países continentales, aproximadamente la mitad de la media europea.

El segundo aspecto reseñable hace referencia a la incapacidad del hombre (y, hoy por hoy, de la técnica) para alterar los procesos atmosféricos naturales y provocar lluvias en el momento y lugar donde sean necesarias. Pero existen procedimientos y técnicas (embalses o presas de regulación o almacenaje) que permiten guardar el agua y garantizar la disponibilidad de agua, en tiempos o espacios distintos, de los que se han producido las precipitaciones. Con ello se corrigen los períodos de estiaje y se atenúan las crecidas.

Esta irregularidad, varias veces referida, unida a las grandes pendientes del territorio y de los cauces favorece que nuestras cuencas se vacíen mucho más rápidamente que la mayoría de las cuencas de la Europa central y que el agua precipitada no sea fácilmente utilizable, ocasionando violentas y peligrosas avenidas. Este inconveniente es, sin embargo, una ventaja, pues nuestra accidentada orografía permite hacer embalses para almacenar o regular el agua, circunstancia que no existe en las inmensas llanuras europeas.

Según los datos que ofrece el *Libro Blanco del Agua*, la aportación total de la red fluvial española es del orden de 111.000 hm³/año (que engloba la escorrentía superficial directa y la subterránea). De ellos sólo son aprovechables, en régimen natural y sin intervención correctora humana, unos 10.000 hm³/año, lo que supone entre un 9-11 por ciento de aquella aportación total, muy alejada de la disponibilidad media, en régimen natural, de los demás países europeos, que es de un 40-45 por ciento de sus recursos disponibles. La regulación de los caudales mediante embalses es la técnica que permite incrementar la disponibilidad de los recursos existentes.

Esa continuada política de obras hidráulicas se ha materializado en la existencia de unos 1.200 embalses, con una capacidad de almacenamiento y regulación de 56.000 hm³. Esta realidad hace que España sea singular, única, por razones hidrológicas y orográficas obvias, respecto al resto de los países europeos. Política encaminada, con extraordinario esfuerzo inversor, a retener y almacenar agua (regulación) para garantizar su disponibilidad y satisfacer las demandas. Esta capacidad de regulación permite modular su disponibilidad a lo largo del año hidrológico, salvando los amplios períodos de inexistencia de lluvias y el gran estiaje de nuestros ríos, lo que nos equipara a la disposición de recursos que, en régimen natural, tienen el resto de países europeos. A esta corrección de la irregularidad temporal se añade la corrección de los desequilibrios territoriales, sea entre subcuencas de una misma cuenca o entre

cuencas distintas (**trasvases**). En España, «sin obras no hay agua». Sin embalses no hay agua, o no la tendríamos con la seguridad física, jurídica o económica necesaria para la satisfacción de las demandas.

Nuestro Derecho de Aguas no se asienta, pues, sobre un régimen de aguas *fluyentes* naturales, sino de aguas *reguladas*. El régimen de nuestros ríos principales es, por ello, «*artificializado*», al haber quedado alterado su régimen natural consecuencia del almacenamiento sistemático y tan necesario del agua en embalses. Las *aguas reguladas* constituyen el volumen más importante de nuestros recursos disponibles, sin ignorar la importancia que han adquirido en determinadas cuencas (Segura y en menor medida en el Guadiana, Guadalquivir o Júcar) las *aguas subterráneas*, —verdaderas reservas estratégicas— cuyo volumen global depende de la pluviometría y de las escorrentías naturales y de las aguas superficiales fluyentes. Estando además, estos recursos subterráneos, sujetos a procesos de agotamiento por sobrexplotación.

Gracias a estas infraestructuras puede atenderse la demanda actual que alcanza, de acuerdo con las previsiones de los planes hidrológicos a algo más de 35.000 hm³, de los que un 68% corresponde a los 3,8 millones de hectáreas susceptibles de riego, con tendencia decreciente por la modernización de los sistemas de riego; un 18% a abastecimiento de poblaciones e industrias y un 14% a refrigeración de centrales de producción de energía.

La realidad descrita ha condicionado el sistema español de gestión del agua, si bien no se ha reparado suficientemente en las consecuencias que para el régimen jurídico de las aguas tiene la mayor disponibilidad de agua garantizada por la regulación de los ríos. Destaco algunas de ellas.

Primera, las aguas reguladas son públicas asignadas con criterios de utilidad pública al margen del principio de "riberaneidad". Esto es, ante esas aguas «reguladas», *ganadas* a las disponibles en régimen natural, no puede alegarse por los ribereños y usuarios derecho preexistente alguno, sino que derivan de la concesión otorgada por la Administración hidráulica que tiene gran protagonismo en la ejecución y control de la política hidráulica (construcción y explotación de embalses).

Segunda, los embalses y la «regulación» corrigen la irregularidad *espacial*, esto es, los *desequilibrios hídricos interterritoriales*, bien entre las distintas subcuencas o bien

entre diversas demarcaciones hidrográficas. Una antigua aspiración de la política hidráulica, un plan completo y nacional que tome en consideración el conjunto de las cuencas y sus disponibilidades. La visión de España como una unidad hidrológica. De ahí arranca la constatación de desequilibrio entre las cuencas vertientes atlánticas y las mediterráneas, para cuya corrección se idea el aprovechamiento conjunto del Tajo-Segura, esto es, la conexión de las cuencas atlánticas con las mediterráneas. Corrección de los desequilibrios para atender demandas de abastecimiento urbano o de regadío. Las áreas metropolitanas españolas (Madrid, Barcelona, Bilbao, Valencia, Tarragona, los municipios de la bahía de Cádiz) reciben agua de otras subcuencas o de otras cuencas distintas mediante trasvases.

Tercera, le igual modo es de resaltar la importancia que adquiere en nuestro Derecho de aguas el concepto de «sistema de explotación». En este sentido el artículo 19 del Reglamento Público Hidráulico da una definición bastante exacta de este concepto:

«conjunto de elementos naturales, obras e instalaciones de infraestructura hidráulica, normas de utilización del agua derivadas de las características de las demandas y reglas de explotación que, aprovechando los recursos hidráulicos naturales, permiten establecer los suministros de agua que configuran la oferta de recursos disponibles del sistema de explotación».

Los sistemas de explotación adquieren en España una importancia fundamental y debieran haberse tenido en cuenta de manera sistemática para delimitar las «masas de agua» que exige la DMA y para solucionar el problema de las llamadas «demarcaciones hidrográficas mixtas», dado que los sistemas de explotación, como las cuencas, no son susceptibles de fragmentación, Por esa razón, los trasvases intercuenas, en tanto se mantengan vigentes, forman un sistema de explotación único y como tal deben ser considerados.

Cuarta, la garantía de suministro, pese a verse incrementada por la regulación, no siempre es absoluta ni efectiva para todos los usos, salvo el urbano. El regadío es el uso con menor garantía de suministro. Sería lógico que esta mayor o menor garantía –incluso entre usuarios de idéntico uso- tuviera proyección en el principio de recuperación de costes, contribuyendo más los beneficiarios que tengan mayor garantía de suministro.

Quinta, ha de resaltarse la importancia que ha adquirido –tras su aparición en la reforma de la Ley de Aguas en 1.999- el concepto de “caudales ecológicos”, considerados una restricción general a los sistemas de explotación que responde a la consideración del agua, no sólo como un bien productivo, si no como un recurso natural del que dependen ecosistemas que hay que proteger. La denominación se acuña ante la activación de movimientos sociales de oposición a los embalses y trasvases intercuenas, desde posiciones radicales de defensa del medio ambiente. Y es evidente que, salvo los ríos conservados en régimen natural, los *caudales mínimos circulantes* solo pueden garantizarse gracias a los embalses reguladores, pues su aplicación o exigencia es limitada o imposible en los ríos no regulados, a no ser que se suprima cualquier aprovechamiento del agua o se soporten prolongados estiajes.

Sexta, todas aquellas masas de agua dependientes de regulación debieran considerarse de manera generalizada, como «**masas de aguas artificiales**» o «**muy modificadas**» en relación con los objetivos ambientales a alcanzar. Resulta absurdo por ello adoptar parámetros «hidrológicos» y «biológicos» correspondientes a masas de agua originarias o en «régimen natural», cuando esa no es la realidad de nuestros ríos. Y ello no porque se pretenda burlar las exigencias de la DMA, sino porque, sencillamente, el régimen de nuestros ríos está «artificializado» y tiene su propia lógica y dinámica justificada por razones de interés público superior (garantizar la disponibilidad de agua para abastecimiento y determinadas actividades económicas, que el régimen hidrológico natural no garantiza). Si se adopta un enfoque meramente basado en conceptos biológicos no ha de extrañar que resulte una ecuación irresoluble cuadrar las demandas si al mismo tiempo se establece un régimen generalizado de caudales ecológicos, ajeno al régimen natural.

II. LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA COMO MARCO DE REFERENCIA Y LOS OBJETIVOS DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA.

La aprobación de la Directiva Marco del Agua constituye un hito en la evolución del Derecho Ambiental europeo y, en particular, de la legislación de aguas. El enfoque sectorial de la normativa europea anterior (reglas de calidad en función del uso al que está destinada) da paso a un enfoque integrado y sistémico del agua, como recurso natural cuya *calidad* condiciona la de los ecosistemas acuáticos y terrestres de ella

dependientes. Desde esta concepción ecosistémica, la DMA establece un marco jurídico de referencia (directiva «marco») para proteger la calidad del agua y la de los ecosistemas asociados y fija como objetivo el *buen estado* de las masas de agua de los Estados miembros, en 2015.

La DMA establece, ante todo, el *procedimiento* y la *metodología* (unos «principios comunes» y un «marco global de acción») que los Estados deben seguir para alcanzar esos objetivos. Ahí radica su singularidad y sus debilidades desde el punto de vista de la técnica jurídica. Los objetivos de buen estado de las aguas *no son uniformes* y pueden ser distintos de unas a otras cuencas, pues distintas son las *condiciones de referencia* de los tipos de masa de cada demarcación hidrográfica de las *diversas regiones europeas*, a partir de las cuales se determinan los objetivos que aseguren el buen estado de las masas de agua y, en consecuencia, los programas de medidas.

La DMA adopta, en coherencia con su *base jurídica* (art. 175.1 TCE, actual art. 192.1 TFUE), un enfoque exclusiva o fundamentalmente *ambiental* (no debe ignorarse que su antecedente fue una propuesta de Directiva sobre *calidad ecológica* del agua), aunque la consecución de la calidad puede afectar y condicionar los aspectos cuantitativos de la gestión del agua: buen estado masas de agua y de los ecosistemas de ella dependientes. Hay, en consecuencia, un predominio o hegemonía de la perspectiva *cualitativa* de las aguas sobre la cuantitativa (dimensión que no constituye un problema para los países del centro y norte de Europa, que fueron precisamente los promotores de la DMA), cuyo desequilibrio y consecuencias negativas ponen de manifiesto diversos documentos recientes de las instituciones europeas.

Desde la *perspectiva jurídica*, estamos ante una directiva muy ambiciosa cuya aplicación conlleva extraordinarias exigencias técnicas y económicas. Su aplicación no está resultando fácil, pues la DMA, por sus características técnicas (en especial, sus singulares Anexos) y su *deficiente técnica jurídica* ofrece especiales problemas de interpretación. No debe descartarse la modificación de la misma DMA, para clarificar diversas cuestiones imprecisas o para prescindir de ciertas medidas instrumentales por su coste desproporcionado e inútil dada la mutabilidad permanente del estado de las masas de agua.

La Comisión acaba de constatar recientemente, en relación con los planes de gestión de las demarcaciones hidrográficas ya aprobados, que existen muy notables divergencias de enfoque entre los Estados miembros y lagunas de información sobre

aspectos relevantes del estado de las masas de agua identificadas [«Informe de la Comisión al Parlamento y al Consejo sobre la aplicación de la DMA, Planes Hidrológicos de cuenca», COM(2012) 670 final, de 14 de noviembre de 2012]. Me parece que este Informe tiene, sin embargo, muy escaso espíritu autocrítico sobre la misma DMA (y el proceso de su implementación) y que los responsables europeos han contribuido a propiciar interpretaciones unidireccionales (falsamente ambientalistas), faltas del necesario equilibrio y complejidad de los bienes y valores en juego en la gestión del agua, que conducen a resultados contrarios al sentido común.

En iguales defectos incurre el documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Informe sobre la aplicación de los Planes Hidrológicos de Cuenca de la Directiva Marco del Agua. Estado miembro: ESPAÑA» (se refiere a la serie de planes aprobados en 2012-2015), que acompaña al documento «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: La Directiva Marco del Agua y la Directiva sobre inundaciones: medidas para lograr el “buen estado” de las aguas de la UE y para reducir los riesgos de inundación». La lectura de sus discutibles «Recomendaciones» (págs. 95 a 99 del documento) constituye una muestra de la falta de comprensión de la singularidad hidrológica del sistema «artificializado» de aguas que predomina en España, analizado en el Apartado I1. La incompreensión que denota este informe de la realidad hidrológica de España obliga a fundamentar/justificar de otra manera, en los propios planes hidrológicos, las actuaciones y medidas que para nosotros tenían justificación por sí mismas, con el objeto de evitar Cartas de emplazamiento-Infracción nº 2014/402, como la remitida respecto del embalse de Biscarrués (Huesca), de 29 de mayo de 2015 [SG-Grefe (2015) D/6146].

Es paradigmático, en este sentido, el enfoque sesgado que algunos adoptan de los *objetivos* y *fin*es que persigue la misma DMA, sesgo al que contribuye una poca cuidada técnica jurídica y la impericia de quienes no están habituados a la interpretación sistemática de los peculiares textos jurídicos de las directivas europeas. En efecto, no cabe hacer de la protección ambiental del agua y de sus ecosistemas la única, exclusiva y última *ratio* de la DMA, por aparecer enumerados en primer lugar en la lista de objetivos del art. 1 DMA. No hay primacía de lo ambiental sobre el resto

de los objetivos y, en particular, sobre el «suministro suficiente de agua» (demandas de agua para la vida humana y la actividad económica), pues, en definitiva, las medidas de protección de la calidad del agua lo son para que el suministro sea «en buen estado». La interpretación sistemática e integrada de dichos objetivos no admite jerarquía entre ellos, pues todos deben alcanzarse simultáneamente: evitar el deterioro adicional que proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos; el uso sostenible, equilibrado y equitativo del agua; el control y reducción de la contaminación de vertidos; paliar efectos inundaciones y sequías; el suministro suficiente de agua en buen estado; reducir la contaminación de las aguas subterráneas y, finalmente, la protección calidad aguas territoriales y marinas, de acuerdo con los compromisos internacionales contraídos por la Unión Europea.

Ciertos autores y organizaciones ambientalistas, en España, han trasladado este desenfoco metodológico (primacía de la dimensión fundamental o exclusivamente *cualitativa* de la DMA) a los objetivos y fines que deben cumplir los planes hidrográficos y los programas de medidas. Según estos autores los planes y programas debieran limitarse a garantizar, en los plazos establecidos, el *buen estado* de las masas de agua. Se alega, para apoyar esta tesis, que la práctica totalidad de los planes hidrológicos presentados a la Comisión por los Estados miembros se limitan a atender los aspectos *cualitativos*.

La singularidad hidrológica de España (a la que me he referido en el Apartado I) justifica, sin embargo, la complejidad y amplitud de los objetivos de los planes hidrológicos españoles, que desborda la perspectiva cualitativa exigida por la DMA. En efecto, desde la perspectiva cualitativa, los planes hidrológicos españoles deben fijar caudales ecológicos para garantizar la *calidad y buen estado* de las masas de agua, caudales que constituyen una restricción general de los sistemas de explotación (indisponibles, con la excepción del abastecimiento a la población). Pero, además, los planes hidrológicos tienen como objetivo la *satisfacción de las demandas y el equilibrio y armonización del desarrollo regional y sectorial* (que debe alcanzarse mediante el incremento de disponibilidad del recurso, la protección de su calidad, economía y racionalización de usos, en armonía con el medio ambiente y los demás recursos naturales), según establece el art. 40 TRLAg.

En definitiva, los planes hidrológicos, en aplicación de la DMA, deben garantizar un *equilibrio* entre las *necesidades humanas* (incluido el desarrollo económico sostenible,

base del sustento de la vida humana) y la protección de los *ecosistemas* dependientes del agua. Ahí radica la dificultad de los planes hidrológicos españoles, por la necesidad de armonizar objetivos aparentemente contrapuestos (satisfacción de las demandas y caudales ecológicos). Ahora bien, llegado el caso, *razones de interés público superior* pueden justificar la no aplicación de las previsiones de la DMA, de acuerdo con el sistema de *excepciones* contemplado en el art. 4 DMA, siempre que se justifiquen debidamente en los correspondientes planes hidrológicos. Y los problemas de correcto «*enfoque*», de equilibrio, son fundamentales si no se quiere llegar a resultados absolutamente disparatados o alejados del sentido común y de la pública utilidad en el trascendental asunto de los caudales ecológicos que deben fijar los planes hidrológicos.

Son estos defectos de enfoque los que explican —en mi opinión— además de las cuestiones competenciales (fragmentación de la gestión por cuencas y «patrimonialización territorial» del agua, rectificada por las SSTC 30 y 32/2011) el notable retraso en la aprobación de la planificación hidrológica adaptada a la DMA (los diversos planes han sido aprobados entre 2011-2015), al constituir una aporía irresoluble la consecución de objetivos contrapuestos (satisfacción de las demandas y de los caudales ecológicos). Aporía irresoluble con lo que ha sido el objeto de la política hidráulica de España en el último siglo, regularizar el régimen de corrientes, corrigiendo la irregularidad espacio-temporal del régimen de precipitaciones si, como restricción externa previa (por razones ambientales) se fijan unos caudales «ecológicos», extraños al régimen natural, que vacían los embalses.

A la vista de las anteriores consideraciones resulta paradójico que en la extensa y complejísima documentación de los planes hidrológicos se sigan manteniendo determinadas interpretaciones sesgadas de la DMA que carecen de fundamento jurídico y político, si bien he de reconocer que se han corregido muy notablemente los enfoques, en muchos casos, absolutamente sesgados, de los documentos que fueron sometidos a información pública en 2009 y 2012. Así, a título de ejemplo, en el *Estudio Ambiental Estratégico* de la Propuesta de Proyecto del Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrológica del Ebro, en su apartado 5 (pág. 64) se refiere a los «principios de sostenibilidad y objetivos de protección ambiental» y señala lo siguiente:

«La evaluación ambiental estratégica de los planes hidrológicos es singular porque *el fin principal de estos planes es precisamente la mejora del medio ambiente*. En efecto, la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva Marco del Agua (DMA) ha significado un *nuevo enfoque* de la *planificación* que hace que el *tradicional objetivo* de la *satisfacción de las demandas* de agua *se subordine* a la obligación del cumplimiento de una serie de objetivos que pueden resumirse en la consecución del buen estado de las aguas y que, en cualquier caso, no haya un deterioro de este estado» (las negritas las ha añadido el autor).

Esta «subordinación» —como he señalado— carece de fundamento. El mismo documento, en el párrafo siguiente, rectifica esta interpretación desenfocada cuando recuerda la amplitud de los objetivos de la planificación en España, plasmados en el art. 40 TRLAg, objetivos que han de alcanzarse de manera *armónica* y sin preferencia de unos sobre otros, como he advertido con anterioridad. Este equilibrio es el que ahora se recoge como objetivos generales de la planificación en el «*Resumen no técnico*» de la Propuesta de Proyecto de PHE (evitar el deterioro adicional de las masas y alcanzar el buen estado/atender las necesidades de agua de la cuenca del Ebro dirigidas a posibilitar los usos socio-económicos que precisa nuestra sociedad para su desarrollo sostenible, Anexo 4, pág. 142).

Antonio Fanlo Loras
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de La Rioja.