

La tendencia liberalizadora en la gestión de los recursos hídricos en España en época de crisis: el contrato de cesión de derechos de uso privativo de las aguas

The deregulatory trend in water resources management in Spain in time of crisis: the assignment contract of right to the exclusive use of waters

Carolina Riquelme Salazar*

El presente trabajo tiene por objeto analizar la figura del contrato de cesión de derechos de uso privativo de las aguas establecido en la Sección 2 del Capítulo III del Título IV del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas. Se inicia el estudio con ciertas consideraciones generales acerca de la implementación de un mercado de aguas en España para dar paso al análisis de la normativa referida, con alusión a lo que ha entendido la doctrina y jurisprudencia respecto al contrato de cesión en cuestión. Se realizan ciertos aportes a través de la reflexión comparada respecto a algunos aspectos referentes al ordenamiento jurídico chileno de aguas.

Palabras clave: Derecho de Aguas, contrato de cesión al uso privativo de las aguas, mercado de aguas, intervención administrativa, derecho de aprovechamiento.

This paper aims to analyze the figure of assignment contract of right of exclusive use of waters established in Seccion 2, Chapter II, Title IV of Royal Legislative Decree 1/2001, of 20 th July, by which approves the revise text of the Water Law. The study begins with some general considerations about the implementation of a water market in Spain. Subsequently the rules and considerations about assignment contract made by the doctrine and jurisprudence are analyzed. Certain contributions are made through comparative reflection on some aspects concerning the Chilean Water Law.

Keywords: Water Law, Assignment Contract of Right to the exclusive use of waters, Water Market, Administrative Regulations, Water Use Right.

RESUMEN / ABSTRACT

* Abogada de la Universidad de Chile, Máster en Derecho Ambiental y Doctora en Derecho por la Universitat Rovira i Virgili, España. Investigadora del Centro de la Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)₂ de la Universidad de Chile. Correo electrónico: carolariq@gmail.com

Recibido el 9 de noviembre de 2015 y aceptado el 6 de junio de 2016.

Introducción

La crisis financiera por la cual pasa el Estado español ha provocado que se hayan adoptado una serie de medidas que tienden a la reactivación en los diversos sectores de la economía.

En consideración a que el recurso hídrico también se contempla como un bien económico¹, la normativa básica estatal que lo regula no ha estado exenta de modificaciones, tal como se manifiesta en disposiciones del Real Decreto-Ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente en tanto que modifica el texto refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

Resulta interesante revisar tal normativa debido a que afecta la regulación de los contratos de cesión de derechos de uso privativo de las aguas, que desde su implementación ha sido entendido, por cierto sector de la doctrina, como un instrumento de mercado para la gestión de los recursos hídricos.

Tal es la figura jurídica que se pretende tratar en la presente ponencia, estructurando su análisis en tres partes:

La primera tiene por objeto aportar una aproximación general acerca de lo que se ha denominado como "mercado de aguas" en España, intentando identificar los supuestos doctrinarios generales que justificarían la utilización del mercado como instrumento idóneo para la reasignación del recurso hídrico.

En la segunda parte se abordará el contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas, propiamente tal. Para ello se procederá a revisar la conformación general de este contrato, haciendo especial referencia al rol de la Administración pública frente a este instrumento y a las últimas modificaciones que se le han introducido.

Finalmente, la última parte de la ponencia estará constituida por algunas conclusiones que intentarán determinar si efectivamente este contrato posibilita la configuración de un mercado de aguas en España, y su evolución atendidas las reformas liberalizadoras gestadas en el contexto actual, en contraposición con ciertas características del sistema chileno.

I. Una aproximación preliminar al "Mercado de aguas" en España

Como una mención de carácter meramente introductorio y referencial, resulta interesante partir con un esbozo respecto a cómo se ha configurado el denominado "mercado de aguas" en España. Con el objeto de lograr tal co-

¹ Lo que no significa dejar de considerarlo como recurso natural y bien socioambiental.

metido, se hará una breve reflexión acerca de las razones que justificarían la utilización de los instrumentos de mercado para gestionar el uso privativo de las aguas en España, y la forma en que tales instrumentos han sido recogidos en la legislación de aguas de ese país.

1. *Justificación doctrinal de la aplicación de instrumentos de mercado para gestionar el uso privativo de las aguas en España*

Generalmente, cuando se hace referencia al agua, se tiende a pensar en un recurso natural, que como tal, goza de protección en la mayoría de los ordenamientos jurídicos. Si bien es cierto que tal percepción general no ha cambiado, actualmente habrá que tenerse en consideración que el recurso hídrico, desde la Declaración de Dublín sobre el agua y el desarrollo sostenible, adquirió relevancia jurídica desde una concepción distinta: el reconocimiento del agua como un recurso económico.

Reconocer al agua como un recurso económico tiene importancia en atención a que en tal calidad, su aprovechamiento será susceptible de ser considerado como objeto del derecho de propiedad, sea este público o privado. La determinación de su titularidad en uno y otro sentido dependerá del modelo de desarrollo impulsado por cada uno de los ordenamientos jurídicos en concreto, todo lo cual es relevante para efectos de configurar las fórmulas económico-sociales-ambientales de gestión de un recurso que es escaso.

Es en este contexto que ciertos autores consideran la existencia de mercados de agua como corolario del carácter económico del agua, estimando que conforman una herramienta útil para optimizar el uso de este recurso².

Para realizar la labor argumental destinada a justificar o no la utilización de la herramienta del mercado para la gestión del agua en España, resulta indispensable hacer alusión, de forma previa, a la realidad de este país con relación a dicho recurso.

Aunque la escasez de agua sea un problema que atañe a todo el orbe, en España, esta situación se ve exacerbada debido a su irregularidad geográfica y cronológica de disponibilidad natural del recurso hídrico³. Esta realidad ha motivado permanentemente al legislador a implementar mecanismos que tiendan a resolver tal problemática⁴.

Es necesario recordar que el Estado, a través de sus órganos, tiene como función velar por el bienestar de la población, por lo cual deberá bus-

² SOLANES y GONZÁLEZ-VILLARREAL 2002, 467.

³ NAVARRO CABALLERO 2007, 35.

⁴ Ante esta problemática se dio lugar al "regeneracionismo" de Joaquín Costa, luego de la gran depresión agraria de fines del siglo XIX, que proponía "rehacer la geografía de la patria" evitando que las aguas fueran a perderse en el mar.

car las fórmulas que estime apropiadas para gestionar este recurso indispensable para la vida.

En España, uno de los principales instrumentos, por el cual se pretende lograr la más eficaz gestión del recurso hídrico, está constituido por la concesión que habilita para su uso privativo. Esta herramienta, se caracteriza por una marcada intervención administrativa, que se justifica en atención a la protección del interés general en tanto que las aguas constituyen parte integrante del dominio público hidráulico.

Frente a esta realidad, tanto material como jurídica, varios autores propugnan que se lograría una gestión más eficiente si se aplicara otro instrumento: el mercado.

La aplicación del mercado como instrumento de gestión, si bien es de reciente data, se ha aplicado en distintos niveles del Derecho Ambiental. En tal sentido, cierto sector de la doctrina entiende que para asegurar la protección ambiental puede resultar útil acudir a instrumentos de mercado⁵. En general, ello ha tenido aplicación práctica para el cumplimiento de fines de interés público específicos, mediante la creación de mercados secundarios o mercados sobre títulos de origen administrativos. Estos mercados se caracterizan porque su objeto deriva de un título asignado por el poder público y también porque su funcionamiento exige una regulación intensa y compleja⁶. Entre estos mercados sobre títulos administrativos, además del mercado de derechos de aguas, se encuentran los mercados de derechos de emisión, los mercados de derechos aéreos o concesiones de licencias de radiodifusión, y el mercado de cuotas pesqueras⁷.

En general, la doctrina ha justificado la utilización del mercado, como instrumento de gestión de las aguas considerando principalmente la incapacidad que la Administración hidráulica ha demostrado para resolver el tema de la escasez del recurso y propender a la redistribución del mismo. En tal sentido Garrido Colmenero, entiende que los pilares que sostienen la previsión del mercado como instrumento de gestión del agua son dos "de una lado, la aceptación clara y diáfana de la incapacidad, indeterminación o incompetencia de la Administración hidráulica para (...) potenciar el uso racional de las aguas; y de otro, la fe depositada en el mercado para lograr mejores resultados económicos que los que el sistema hidráulico ha permitido"⁸.

En la misma línea, Ariño Ortiz y Sastre Beceiro, señalan que la Administración, en los últimos veinte años, no ha hecho frente a las responsabilidades que sobre ella recaen. En efecto, ni han controlado, ni registrado los derechos concesionales, ni ha asumido las tareas de gestión de nuevos sumi-

⁵ BAUER 2004.

⁶ ESTEVE PARDO 2003, 742 y ss.

⁷ SANZ RUBIALES 2007, 35-36.

⁸ GARRIDO COLMENERO 2000, 4.

nistros, ni –hasta bien poco– había efectuado la planificación a nivel nacional de los recursos hídricos⁹.

Además del aspecto negativo de la gestión hidráulica llevada a cabo por la Administración pública, la doctrina¹⁰ justifica la utilización del mercado en atención a los beneficios que con él se producirían, destacando los siguientes:

a) Hace menos conflictiva la política de reducción del consumo del agua de regadío¹¹ para asegurar el urbano, promoviendo a la vez la defensa de la calidad ambiental y la riqueza natural¹², puesto que se fundamenta en la voluntariedad de las partes. Además, el mercado irá seleccionando a los usuarios que más fácilmente puedan prescindir del agua, al tiempo que da señales a los que son más reticentes a vender proveyéndoles de incentivos para mejorar la eficiencia de los usos¹³.

b) Propende a la transferencia generalizada de información¹⁴ sobre el coste de oportunidad del agua a todos los usuarios que operen en una zona en la que se producen transacciones.

c) Cuando la sequía llega a imposibilitar que se satisfagan todas las demandas de una zona, el mercado actúa ágil y eficazmente¹⁵ para repartir los recursos escasos.

d) Favorece la transferencia de riesgos del que resultan ganancias netas del bienestar económico privado y, en general, también social.

A pesar que cierto sector de la doctrina considere al mercado como el mejor gestor del recurso hídrico, consideramos que al momento de hacer

⁹ ARIÑO ORTIZ y SASTRE BECEIRO 2001, 357.

¹⁰ GARRIDO COLMENERO 1999, 36-37.

¹¹ Confrontando esta argumentación con la experiencia chilena, efectivamente se esperaba que en el ámbito agrícola el mercado funcionara activamente, sin embargo, en la práctica, el comercio de derechos de agua entre agricultores es bastante inactivo, con excepción del caso de la cuenca del río Limarí (HEARNE 1995). En consecuencia, se trata de un argumento que no se sostiene, toda vez que los agricultores "propietarios de derechos de agua raramente están dispuestos a vender, incluso si sus derechos no están siendo utilizados" (BAUER, 2004), además de las dificultades técnicas para proceder con la transferencia del recurso, toda vez que se carece de una infraestructura de canales y embalses adecuada para permitir trasvases de un lugar a otro (VERGARA 1997).

¹² Conforme la experiencia chilena, este aspecto tampoco se cumplió, toda vez que para la protección de caudales mínimos ecológicos fue necesario la implementación de una normativa específica al respecto y que no es completamente eficaz puesto que rige únicamente respecto de nuevas solicitudes de derechos de aprovechamiento.

¹³ Véase nota al pie 11.

¹⁴ Siguiendo el ejemplo chileno, este argumento también pareciera ser puramente teórico, toda vez que se ha advertido que uno de los mayores problemas específicos es precisamente la falta de información legal, económica e hidrológica adecuada sobre los derechos de agua (DONOSO 1999).

¹⁵ Véase nota al pie 11.

uso del mismo siempre deberá resguardarse el interés público y la protección ambiental, por lo cual la intervención administrativa resultará indispensable.

Los autores Ariño Ortiz y Sastre Beceiro, consideran que toda intervención administrativa en el funcionamiento del mercado es errónea¹⁶, y que desvirtúa la esencia del mismo, en atención a que defienden el criterio puramente economista clásico de mercado. Sin embargo, y acorde con lo que señala Aguilera Klink, constituye un error grave identificar de manera tendenciosa la expresión *libre mercado* como sinónimo de *mercado sin reglas*. “Una sociedad civil requiere la existencia de un sistema de autoridad para reconocer y aplicar los derechos de propiedad y los contratos. Y ese sistema de autoridad tiene que expresarse en términos de normas sociales y de las relaciones legales que define y aplica”¹⁷.

En nuestra posición, la intervención de la Administración pública en el mercado de aguas es necesaria, toda vez que mediante su fiscalización logrará evitar las situaciones de fraude a la ley y a conductas abusivas que puedan derivar en el acaparamiento a favor de personas acaudaladas en detrimento de aquellas carentes de recursos económicos, más aún considerando que se trata de un recurso demanial e indispensable para el mantenimiento de la vida en el planeta.

2. Instituciones jurídicas que encajan dentro del concepto de “mercado de aguas”

La doctrina señala que en el ordenamiento jurídico español, la existencia del mercado de aguas, en general, se encuentra establecido mediante el contrato de cesión de derechos de uso privativo de las aguas¹⁸. Para lo cual se distinguen dos modalidades de mercado¹⁹: Los mercados bilaterales de cesión de derechos de uso; y los mercados triangulares o inducidos.

a) *El contrato de cesión bilateral*. Es aquel que se produce mediante la suscripción entre dos concesionarios de un contrato de cesión de derechos por el que uno de ellos se compromete a trasladar parte de su aprovechamiento al otro a cambio de una contraprestación económica²⁰.

b) *El contrato de cesión triangular*. Se conforman por lo que la Ley denomina “centros de intercambio de derechos del agua”.

Este instrumento se encuentra regulado en el artículo 71 del Texto refundido de la Ley de Aguas, el cual fue posteriormente desarrollado en los artículos 354 y 355 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

¹⁶ ARIÑO ORTIZ Y SASTRE BECEIRO 1999, 114.

¹⁷ AGUILERA KLINK 2002, 19-21.

¹⁸ Descartando el caso del mercado de aguas de Tenerife, que se rige por una normativa especial.

¹⁹ MOLINA GIMÉNEZ 2005, 54-65.

²⁰ Respecto a este tipo de contrato versará la presente ponencia.

Los centros de intercambio de derechos de aguas también denominados "bancos de aguas" se configuran "como aquel instituto en virtud del cual los Organismos de cuenca, autorizados al efecto por el Consejo de Ministros, en situaciones excepcionales y a través de las correspondientes ofertas públicas, adquieren derechos de uso del agua para posteriormente cederlos a otros usuarios, previo abono del precio estipulado en la específica oferta pública"²¹.

En el contexto del presente trabajo, solo queda destacar que la intervención administrativa en el funcionamiento del Centro de intercambio de derechos de aguas constituye un elemento de la esencia del mismo en virtud de la cual es la Administración quien adquiere los caudales para luego cederlos a terceros interesados²².

II. El contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas

Este contrato se integró al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas²³.

La incorporación del artículo 16 bis, que integra el contrato de cesión a la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, no constituyó un tema pacífico, suscitando, en la época, una discusión parlamentaria entre el Grupo Parlamentario Popular y la oposición respecto a lo que presuntamente implicaba la privatización del recurso hídrico²⁴.

Años más tarde, se derogó la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, la cual fue sustituida por Real Decreto Legislativo 1/2001 de 21 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, en cuya Sección II del Capítulo III contempla el contrato de cesión de derechos de uso privativo de las aguas²⁵.

²¹ NAVARRO 2007, 381.

²² En tanto escapa del objetivo de este trabajo, no se ahondará en el análisis de los centros de intercambio de derechos de aguas, sin embargo, solamente a modo de ejemplo, cabe señalar que el Gobierno español, el día 15 de octubre de 2004 autorizó la constitución de Centros de intercambio de derechos de uso del agua en las Confederaciones Hidrográficas del Segura, del Júcar y del Guadiana.

²³ La Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas estuvo vigente hasta el día 25 de julio de 2001, actualmente se encuentra derogada. Sin embargo, es necesario mencionarla puesto que fue en ella donde se introdujo la modificación que incorporó el contrato de cesión de derechos de uso privativo de las aguas.

²⁴ Para un estudio más extenso de la historia fidedigna del establecimiento, véase: Diarios de Sesiones del Congreso de Diputados. VI Legislatura N° 723, Sesión número 38 del día lunes 28 de junio de 1999, pp. 20618-20687.

²⁵ Cabe destacar que el artículo 72 del Real Decreto Legislativo 1/2001 de 21 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, referente al contrato de cesión, sufrió una interesante modificación en virtud de la disposición final cuarta de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, en lo que respecta a uso de las infraestructuras de conexión intercuencas. Aunque este trabajo no tiene por objeto estudiar la temática de las

Esta institución, posteriormente, fue desarrollada en el Capítulo I del Título VI el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

1. Concepto del contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas

Las distintas normas mencionadas en el acápite anterior aun cuando no han contemplado una definición del contrato de cesión que regulan, han establecido sus principalente elementos. Esto ha permitido a la doctrina construir una definición de esta nueva institución. Se destaca la definición que aporta la jurista, Caballero Navarro, quien entiende este contrato como "aquel en virtud del cual los concesionarios o titulares de derechos al uso privativo de las aguas ceden, con carácter temporal, la totalidad o parte de los derechos de uso que les corresponde a otro concesionario o titular de derecho de igual o mayor rango que el suyo, previa autorización administrativa y pudiendo mediar contraprestación económica"²⁶.

2. Características del contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas

Una vez establecido el concepto de este contrato de cesión, cabe ahora proceder a desglosarlo e intentar comprender su contenido, destacándose las siguientes características:

a) *Es convencional.* Como regla general, rige el principio de la autonomía de la voluntad, toda vez que solo celebrarán estos contratos aquellas personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas que deseen prestar su consentimiento²⁷.

b) *Existe una doble limitación respecto a los titulares.* Si bien pueden participar en el contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, recaen sobre ellas dos limitaciones consistentes en requisitos que deben cumplir con anterioridad a la celebración del mismo.

La primera limitación, consiste en que solo pueden ser partes de tal contrato los concesionarios o titulares de algún derecho al uso privativo de las aguas²⁸, que tengan su derecho debidamente inscrito²⁹ en el Registro de Aguas.

infraestructuras de conexión intercuenas referentes al contrato de cesión, se sugiere a efectos de ahondar en esa materia, la lectura de NAVARRO CABALLERO 2014 y NAVARRO CABALLERO 2015.

²⁶ NAVARRO CABALLERO 2005, 227-253.

²⁷ No obstante, y como se reflejará en el transcurso del trabajo, este principio se encuentra limitado ya que en este contrato existe una importante intervención de la administración pública.

²⁸ Véase el artículo 67.1 del Real Decreto Legislativo 1/2001 de 21 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

²⁹ Véase el artículo 344.1 letra b) del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

La segunda limitación, se relaciona con las prioridades de los usos del agua. La ley establece que el cedente solamente podrá ceder a aquel cesionario cuyo derecho emanado de su concesión sea de igual o mayor rango según el orden de preferencia establecido en el Plan Hidrológico de la cuenca correspondiente o, en su defecto, en el artículo 60 de la misma ley que establece el orden de preferencia de usos del agua, y termina por agregar que el titular de derechos de usos privativos de carácter no consuntivo no podrán ceder sus derechos para usos que no tengan tal consideración³⁰.

c) *Es un sistema temporal.* La ley establece que la cesión de derechos al uso privativo de las aguas tendrá "carácter temporal"³¹, en atención a que la concesión de titularidad del cedente también lo es. El problema radica, sin embargo, en que el legislador no precisa un plazo específico o un número de años en concreto, por lo que aparentemente lo deja a criterio de los contratantes mediante la aplicación del principio de la autonomía de la voluntad, y siempre y cuando este plazo no sea superior al tiempo que resta para que se extinga la cesión o el derecho del cedente³².

Cierto sector de la doctrina, aquel que estima justificada la intervención de la administración pública en estos contratos, considera que en la ley "el criterio de la temporalidad queda en el aire, de forma que no hay manera de objetivar qué tiempo puede considerarse aceptable para un contrato"³³, y aunque la ley imponga el límite del tiempo que reste de la concesión, finalmente este puede transformarse, en la práctica, una transferencia de la concesión³⁴, pasando por encima de las exigencias que supone el procedimiento establecido para tal transferencia, lo que podría redundar en el abuso del derecho o en un fraude a la ley.

Se ha considerado que el legislador, al haber establecido el criterio de la temporalidad, debió haber fijado un plazo específico para la duración del contrato, y que este fuera de corto tiempo, "el carácter anual podría ser muy apropiado para combatir con dicho contrato las fluctuaciones de cada año hidrológico (...) podría prorrogarse por una o dos veces, en cuyo caso sería aconsejable introducir un número máximo de prórrogas admisibles. Incluso podría darse una duración al contrato inferior a la anual, por ejemplo permitiendo su celebración para una temporada agrícola, una estación determinada del año o para combatir una sequía puntual"³⁵.

Mientras no concurra la modificación legal en tal sentido, cabrá a las Confederaciones Hidrográficas respectivas, en su tarea autorizatoria del

³⁰ Véase el artículo 67.1 del Real Decreto Legislativo 1/2001 de 21 de julio.

³¹ Véase el artículo 67.1 del Real Decreto Legislativo 1/2001 de 21 de julio.

³² MELGAREJO MORENO y LÓPEZ ORTIZ 2008, 57.

³³ MOLINA GIMÉNEZ 2005, 60.

³⁴ NAVARRO CABALLERO 2007, 302.

³⁵ NAVARRO CABALLERO 2007, 302.

contrato de cesión, determinar si se cumple con el criterio de temporalidad requerida por la ley.

d) *Tiene por finalidad la reasignación de derechos de aprovechamiento.* Esta característica guarda relación con el objeto mismo del contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas, con lo cual cabe destacar que lo que se cede no es el agua propiamente tal³⁶, sino que lo que se transfiere de manera temporal es el derecho de aprovechamiento de tal recurso, lo que a su vez, no supone la transferencia del derecho concesional, puesto que el concesionario sigue siendo titular de este, solamente hace una cesión temporal del uso privativo de las aguas que contiene su título.

El objetivo final que se pretende mediante esta reasignación del recurso hídrico es potenciar el ahorro del mismo, cuestión que aparentemente resulta paradójica en atención a que si se ceden caudales que para el concesionario son excedentarios, estos en la práctica no se ahorran puesto que no se dejan de utilizar, sin embargo habrá que considerar, por una parte, que mediante esta técnica el cesionario no procederá a reclamar una nueva concesión ante la administración pública, y por otra, el cedente no malgastará el recurso para no ponerse en la situación de revisión de su concesión³⁷.

e) *Es un modelo regulado.* Aun cuando se señaló anteriormente, que una de las características del contrato de cesión es el hecho de que este sea convencional, aplicándose el principio de la autonomía de la voluntad, también se advirtió que lo que se pretendía con ello era hacer referencia a la libertad que tienen las partes únicamente para vincularse mediante este instrumento, pero que respecto a su regulación existía una fuerte intervención por parte de la administración³⁸.

Es por esta razón que el principio de autonomía de la voluntad no tiene un carácter absoluto, debiendo ceñirse las partes a un riguroso procedimiento autorizador que blindará al acto jurídico de eficacia una vez se compruebe por parte del Organismo de Cuenca que el contenido del contrato de cesión cumple con los estándares requeridos por la ley.

Esta característica ha dado sustento a la argumentación de gran parte de la doctrina, que estima que mediante el contrato de cesión no se configura propiamente un "mercado de aguas", toda vez que no juegan libremente

³⁶ Mediante esta afirmación se intenta evitar la discusión acerca de la inalienabilidad del bien demanial, hay, además, que recordar que el artículo 2 del Real Decreto Legislativo 1/2001 de 21 de julio, señala que, salvo excepción legal, el agua constituye el dominio público hidráulico del Estado. Sin embargo, con ello no se ha logrado evitar la conflictividad del todo, por cuanto cierto sector de la doctrina postula que lo que se pretende transferir mediante este disfraz denominado "derecho de aprovechamiento" en realidad es el agua. (MOLINA GIMÉNEZ 2005, 62).

³⁷ En atención a tal argumentación. Navarro Caballero considera que "el consumo racional basado en una mejor redistribución del recurso también constituye una forma de ahorro" (NAVARRO CABALLERO 2005, 238).

³⁸ Véase el apartado N° 7 La intervención de la administración pública frente al contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas: la autorización administrativa.

los componentes de la oferta y la demanda, conforme se hizo referencia en apartado anterior.

3. Naturaleza jurídica del contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas

No ha sido tarea sencilla para la doctrina determinar la naturaleza jurídica de este instituto, debido a que confluyen conjuntamente presupuestos de Derecho privado de Derecho público.

El primer paso destinado a dilucidar la naturaleza jurídica del contrato de cesión consiste en observar la calidad de las partes contratantes del mismo. Se encontrarán casos en que el contrato sea celebrado entre particulares y casos en que el contrato se celebre entre un particular y la Administración pública. Por otra parte, habrá que observar también aquellos casos en que en el contrato se vea envuelta la prestación de un servicio público como finalidad del mismo.

Respecto al contrato de cesión de derechos de uso privativo de las aguas celebrado entre privados, la doctrina³⁹, en general, ha sido uniforme en considerar que se trata de un contrato *inter privados*, regido por las normas respectivas establecidas en el Código Civil español, aplicándose el principio de la autonomía de la voluntad respecto a la libertad de vincularse mediante su celebración. Y aun cuando exista una fuerte intervención administrativa respecto a este contrato, cuestión que se concreta mediante la autorización administrativa⁴⁰ *ex ante*, y que otorga ya sea validez o eficacia al acto, en ningún caso acarrea la desvirtualización del acto en sí, que sigue siendo privado, incluso cuando lo que se transfiere sea el aprovechamiento de un determinado volumen de agua.

Tampoco hay mayor discusión cuando ambas partes contratantes están constituidas por la Administración Pública, puesto que en ese caso la jurisprudencia ha considerado que se trata de un contrato regido por la norma administrativa⁴¹.

Cuando la cesión se plantea entre un particular y la Administración, normalmente esta última concurrirá como parte cesionaria, cuyo involucramiento en el contrato se basaría en la necesidad de destinar parte del recurso a la

³⁹ LÓPEZ PELLICER 2001, 362.

⁴⁰ Véase apartado N° 7 La intervención de la administración pública frente al contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas: la autorización administrativa.

⁴¹ Véase la STS de 7 de marzo de 1987 [Ar.3505], en el que resuelve el recurso interpuesto contra unos Acuerdos del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza referidos a un convenio (cesión de derechos de aprovechamiento de aguas) que este había celebrado con otro Ayuntamiento Utebo. El Tribunal procedió a calificar tal convenio como un contrato de carácter administrativo en razón del elemento subjetivo (dos sujetos de la Administración Local) y del elemento objetivo (la regulación de un servicio público), y aun cuando tiene lugar bajo el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Estado de 8 de abril de 1965, este precedente vuelve a aplicarse ante el mismo Tribunal en la STS de 28 de junio de 1989 [Ar.4919].

prestación de un servicio público, y a este respecto la doctrina es divergente al determinar la naturaleza jurídica de la convención.

Por una parte están aquellos que postulan que se trataría de un contrato administrativo, sea en atención al elemento subjetivo, ya que una de las partes está constituida por la propia Administración, y también en atención al objeto, que es la prestación de un servicio de interés general⁴². Por otra, otro sector de la doctrina⁴³ entiende que, aun cuando uno de los sujetos contratantes sea la Administración, el contrato de cesión de uso privativo de las aguas sigue manteniendo su carácter privado.

Por tratarse de una figura que no ha tenido una extensa aplicación, y que por tanto resulta de pronto imposible establecer su naturaleza jurídica de manera general, este estudio considera que la única forma de resolver la problemática es realizando el estudio caso a caso, tomando en consideración la finalidad perseguida por el contrato⁴⁴.

4. Sujetos del contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas

El artículo 67.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas cuando dispone que "los concesionarios o titulares de algún derecho al uso privativo de las aguas podrán ceder, con carácter temporal, a otro concesionario o titular de derecho de igual o mayor rango, según el orden de preferencia establecido en el Plan Hidrológico de Cuenca correspondiente o, en su defecto en el artículo 60 de la presente ley la totalidad o parte de los derechos de uso que les correspondan. Los concesionarios o titulares de derechos de usos privativos de carácter no consuntivos no podrán ceder sus derechos para usos que no tengan tal consideración".

Esta norma además, ha sido desarrollada en el Reglamento de Dominio Público Hidráulico en su artículo 343.2 en tanto señala que "son concesionarios y titulares de derechos al uso privativo de las aguas, los siguientes: a) Los concesionarios de aguas superficiales y subterráneas. b) Los titulares de aprovechamientos temporales de aguas privadas inscritos en el Registro de

⁴² LÓPEZ PELLICER 2001, 363.

⁴³ VÁSQUEZ 2000, 159-231.

⁴⁴ La tendencia jurisprudencial está por aplicar el criterio finalista para la calificación del contrato administrativo especial. Véase la STS de 13 de febrero de 1990 que establece que "es doctrina reiterada de este Tribunal la de que para distinguir entre los contratos privados y los administrativos, prescindiendo del tradicional criterio de las cláusulas exorbitantes o derogatorias del derecho común, hay que atender básicamente al objeto o visión finalista del negocio, de suerte que una relación jurídica concreta ofrecerá naturaleza administrativa cuando ha sido determinada por la prestación de un servicio público, entendiendo este concepto en su acepción más amplia para abarcar cualquier actividad que la Administración desarrolle como necesaria para satisfacer el interés general atribuido por la esfera específica de su competencia".

Aguas conforme a las disposiciones transitorias segunda⁴⁵ y tercera⁴⁶ del Texto Refundido de la Ley de Aguas.

Es menester recordar que pueden tener la calidad de contratantes cualquier persona natural o jurídica, de derecho público o privado, conforme se ha analizado en el apartado anterior, pudiendo entonces tener tal calidad los particulares en general, como también la Administración Pública.

Asimismo, es importante destacar que la Administración Pública, eventualmente tendrá la calidad de contratante, pero siempre e indefectiblemente se vinculará al contrato, toda vez que la ley requiere de su autorización para dotarlo de eficacia jurídica.

5. Objeto del contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas y la compensación económica

Conforme lo dispone el artículo 67.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, el objeto del contrato de cesión, será la totalidad o parte de los derechos de uso que les corresponda a los concesionarios o titulares de algún derecho al uso privativo de las aguas.

Cabe recordar que, en ningún caso, el objeto del contrato de cesión es el recurso hídrico, puesto que este pertenece al dominio público hidráulico. Asimismo, es menester aclarar que tampoco será objeto de la cesión el título administrativo concesional⁴⁷ o el título del cual emana un derecho al uso privativo de las aguas, sino que lo que se transferirá será el derecho de aprovechamiento de las aguas cuya titularidad seguirá perteneciendo al concesionario o al titular del derecho de uso privativo primitivo.

Aun cuando la letra de la ley exprese cierta amplitud respecto al objeto cuando señala "la totalidad de los derechos de uso" ello es una mera apariencia, toda vez que el artículo 69 del Texto Refundido de la Ley de Aguas,

⁴⁵ Disposición Transitoria Segunda 1 del Real Decreto Legislativo 1/2001 de 21 de julio: "A los titulares de algún derecho conforme a la ley de 13 de junio de 1879, sobre aguas privadas procedentes de manantiales que vinieran utilizándose en todo o en parte y hubieran obtenido su inclusión en el Registro de Aguas como aprovechamiento temporal de aguas privadas, les será respetado dicho régimen por un plazo máximo de 50 años, a contar desde el 1 de enero de 1986. Quienes, al término de dicho plazo, se encontraran utilizando los caudales, en virtud de título legítimo, tendrán derecho preferente para la obtención de la correspondiente concesión administrativa de conformidad con lo previsto en la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas".

⁴⁶ Disposición Transitoria Tercera 1 del Real Decreto Legislativo 1/2001 de 21 de julio: "Los aprovechamientos temporales de aguas privadas procedentes de pozos o galerías, inscritos en el Registro de Aguas al amparo de la disposición transitoria tercera 1 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, serán respetados por la Administración, durante un plazo de cincuenta años a contar desde el 1 de enero de 1986, en lo que se refiere al régimen de explotación de los caudales, y derecho preferente para la obtención de la correspondiente concesión administrativa de conformidad con lo previsto en la citada ley".

⁴⁷ Ello no significa que el título administrativo concesional no pueda transferirse, ello es posible bajo otras circunstancias y en atención a otra disposición normativa, cual es el artículo 63 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, mediante un cambio definitivo de titularidad. (CARO-PATÓN 2007, 470; MOLINA GIMÉNEZ 2005, 62; VÁSQUEZ 2000, 203).

manifiesta claramente las limitaciones, disponiendo que “el volumen anual susceptible de cesión en ningún caso podrán superar al realmente utilizado por el cedente”⁴⁸, y para evitar cualquier distorsión que pueda producir el cedente, se establecen normas específicas para calcular el volumen anual⁴⁹ en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

Frente a la cesión de un caudal, tenemos que el cedente podrá obtener del cesionario una determinada contraprestación económica. El legislador otorga amplias facultades a las partes para determinar la naturaleza y cantidad de la compensación económica, en atención a la situación del mercado⁵⁰.

Respecto a la naturaleza jurídica de la “compensación económica”, es necesario hacer algunas precisiones; respecto al término “compensación” considero que la norma no ha sido afortunada en atención que la compensación es, en efecto, solo un modo de extinguir las obligaciones, pudiendo existir otros, como por ejemplo el pago, que aparentemente es el que indirectamente prevé el legislador, que se hará mediante el pago de un precio. Lo más apropiado hubiese sido que se le denominada “contraprestación económica”⁵¹.

Otro aspecto interesante de destacar es que algunos autores se inclinan por sostener que la denominada “compensación económica” tiene la natu-

⁴⁸ Si bien la intención del legislador ha sido reforzar la idea de ahorro del recurso hídrico, puede suceder que se produzca el efecto contrario, puesto que eventualmentese estaría incentivando el aumento del consumo para incrementar los caudales susceptibles de cesión (NAVARRO CABALLERO 2008, 110).

⁴⁹ Es interesante destacar, que el legislador, en este artículo dispone un plazo, consistente en la anualidad, cuestión que podría ayudar a interpretar la característica de la temporalidad del contrato de cesión, de la que se hizo referencia en el apartado 2 *supra*. Por tanto, aplicando el elemento sistemático de la interpretación de la norma, habría que entenderse que el contrato estaría circunscrito al plazo de un año contado desde la fecha de su celebración, con lo cual se salvaría de la posibilidad de transformarse en una situación permanente y se evitaría el fraude a la ley, ya que no afectaría la norma que regula la modificación o transferencia del título concesional.

⁵⁰ Aun cuando el legislador establece en el Reglamento que, excepcionalmente, el Ministro de Medio Ambiente (actualmente Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) podrá establecer el importe máximo de la compensación, no existe en la actualidad un caso conocido en que ello haya ocurrido. Este aspecto del contrato de cesión, ha servido de argumento para aquel sector de la doctrina que estima que nos encontramos frente a un verdadero “mercado del agua”. Se considera que la ley al no establecer limitaciones en cuanto al precio de la cesión y entregando tal facultad a las partes, está propugnando que sean las leyes de la oferta y de la demanda quienes obren en su determinación. Asimismo, se manifiestan en contra del presupuesto establecido por el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, considerando que la eventual fijación de un precio máximo por parte del Ministro respectivo supondría un intervencionismo público inaceptable además de inútil, que únicamente conseguirá bloquear el mercado, ya que si es muy alto no habrá comprador y si es muy bajo no habrá vendedor, ARIÑO ORTIZ y SASTRE BECEIRO 1999, 315).

⁵¹ NAVARRO CABALLERO 2007, 279.

raleza jurídica de un precio⁵², lo cual hace expresa remisión al contrato de compraventa, cuya contraprestación se realizará mediante la entrega de una determinada suma de dinero⁵³. Consideramos que hubiese sido más acertado establecer lisa y llanamente que se trata de una "contraprestación", en atención a la libertad que tienen las partes para fijarla o no. Así, entonces, la contraprestación podría referirse no únicamente a una cantidad de dinero, sino que a otro tipo de bienes, pudiendo extinguirse la obligación del cesionario no solamente mediante el pago, sino mediante la dación en pago, la novación, la compensación, entre otras⁵⁴.

Acerca de la prevalencia de la libertad contractual en la determinación de la contraprestación económica, consideramos que el legislador debió haber conferido mayores potestades a la Administración Pública, en atención a dotar de mayor protección al recurso hídrico como un bien demanial, para así poder evitar situaciones abusivas por parte de los contratantes⁵⁵.

6. Efectos del contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas

Una vez que se ha autorizado el contrato de cesión, este comienza a producir todos sus efectos, que esencialmente son los siguientes:

a) La Administración Hidráulica deberá poner a disposición del cesionario los caudales que corresponderían al cedente⁵⁶;

b) El cesionario se subroga en las obligaciones que corresponden al cedente ante el Organismo de cuenca respecto al uso del recurso⁵⁷;

⁵² ESCUIN PALOP 2007, 201; CARO-PATÓN 2007, 472, (esta última considera además, que el precio sería un elemento esencial del contrato de cesión); MELGAREJO MORENO y LÓPEZ ORTIZ 2008, 58; entre otros.

⁵³ Incluso el propio legislador entiende que la "compensación económica" se referirá a una cantidad de dinero, cuestión que deriva de la interpretación del artículo 345.2 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, al hacer mención a "importe máximo".

⁵⁴ En ese mismo sentido ALCAÍN MARTÍNEZ 2005, 281.

⁵⁵ En la práctica, se han podido advertir ciertas situaciones agraviantes respecto a la fijación del precio. "En efecto, dos de los contratos de cesión más importantes que se han celebrado recientemente adolecen de una disparidad de precios destacable que está originando una progresiva alza de los mismos: de un lado, el celebrado entre el Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura que abonó el agua cedida por la Comunidad de Regantes de Estremera a 18 céntimos de euro y, del otro, el celebrado unos meses más tarde entre la Mancomunidad de Canales de Taibilla y la Comunidad de Regantes de las Aves que pagó por el agua de esta última a 30 céntimos de euro. Lógicamente, la notable subida de precio perjudicará y condicionará el precio de los contratos de cesión que se celebren posteriormente, y ello, pese a no considerarse como una desviación del mercado claramente inaceptable. Así pues, puede constatarse cómo resultaría más acertado que fuera el Organismo de cuenca el que fijara el precio de las cesiones a celebrar en cada año hidrológico, por ejemplo" (NAVARRO CABALLERO 2007, 281).

⁵⁶ VÁSQUEZ 2000, 218.

⁵⁷ Esta subrogación opera *ipso iure*, toda vez que es consecuencia derivada de la correlativa cesión del derecho al uso privativo.

c) Los caudales, objeto de la cesión, se computarán como de uso efectivo de la concesión con la finalidad de evitar la caducidad del título concesional del cedente⁵⁸;

d) En caso de incumplimiento por parte del cesionario, cuando no usa efectivamente el caudal, otorga al cedente la facultad de solicitar la rescisión del contrato de cesión⁵⁹;

e) Los Organismos de cuenca procederán a inscribir los contratos de cesión de derechos de uso privativo del agua en el Registro de Aguas⁶⁰;

f) Una vez inscrita la cesión en el Registro de Aguas, se podrá proceder a la inscripción en el Registro de Propiedad, en los folios abiertos a las concesiones administrativas afectadas⁶¹.

7. La intervención de la administración pública frente al contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas: La autorización administrativa⁶²

En el contrato de cesión de uso privativo de las aguas, la participación de la Administración Pública puede ser más o menos relevante, en atención a la forma en que se involucre. Como punto de partida, se puede afirmar que la intervención administrativa que se configura mediante la autorización del contrato de cesión, siempre será indispensable para que este pueda producir efectos jurídicos. No obstante, existirán otras situaciones específicas en que la Administración se verá involucrada en la celebración del contrato cuya actividad procede unas facultades distintas que establece la ley: como parte contratante en la celebración del contrato de cesión de derechos de uso privativo de las aguas⁶³, como sujeto informador en el procedimiento autori-

⁵⁸ Véase el artículo 69.2 del Real Decreto Legislativo 1/2001 de 21 de julio.

⁵⁹ El cedente deberá, por tanto, estar pendiente del uso efectivo del caudal por parte del cesionario, ya que en el caso que no lo use se producirá la caducidad de la concesión del cedente.

⁶⁰ Véase el artículo 68.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001 de 21 de julio.

⁶¹ Véase el artículo 68.4 del Real Decreto Legislativo 1/2001 de 21 de julio.

⁶² Considero interesante resaltar este aspecto en particular del contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas, en atención que configura la particularidad de la experiencia española en el tema de mercados de aguas, y también la gran diferencia existente con el mercado de aguas chileno. Como se ha señalado precedentemente, la doctrina más cercana a la teoría de la economía neoclásica considera que por proceder la intervención administrativa en estos contratos, ellos no configurarían un instrumento propio del mercado. Sin embargo, otro sector, que atiende a la "nueva economía institucional", considera que, en efecto, dicho contratos son instrumentos propios del mercado, cuya regulación se hace necesaria por considerar al recurso hídrico más que un bien económico, un activo eco-social, es decir, "la capacidad [...] de satisfacer todo un conjunto de funciones económicas, sociales y ambientales, tanto de carácter cuantitativo como cualitativo (AGUILERA KLINK 1998, 15-31; NAVARRO CABALLERO 2005, 229; NAVARRO CABALLERO 2007, 209; MENÉNDEZ REXACH 2002, 65 y ss., entre otros.)

⁶³ Véase apartado N° 4.

zatorio, como autorizador de utilización de infraestructura hidráulicas y como ente fiscalizador del sistema⁶⁴.

a) *La autorización en el contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas.* La etapa de autorización se inserta dentro de un procedimiento el cual se inicia una vez puesto en conocimiento al Organismo de cuenca el contrato de cesión de derechos de uso privativo de las aguas, dentro de los siguientes 15 días contados desde su formalización mediante documento público o privado.

Un aspecto bastante conflictivo respecto a la autorización de los contratos de cesión de derechos de uso privativo de las aguas, guarda relación con la naturaleza jurídica de tal acto jurídico administrativo: en general, se ha considerado que esta constituye un elemento esencial del contrato de cesión, sin el cual este no existe o no produce efecto alguno, aunque la doctrina minoritaria señala que no se trataría propiamente de una autorización, sino más bien de un acto de "mera aprobación"⁶⁵ por parte de la Administración Pública, que habrá de concurrir *a posteriori* del acto celebrado⁶⁶.

⁶⁴ En atención a la extensión de este trabajo, únicamente se analizará el rol de la administración pública como ente autorizador del contrato de cesión. Para ahondar en las demás facultades véanse los artículos 68.2, 70.2, del Real Decreto Legislativo 1/2001 de 21 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas; y los artículos 346.2, 350, 351.2 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico.

⁶⁵ Algunos autores, Ariño Ortiz y Sastre Beceiro, consideran, sin embargo, que este acto jurídico administrativo no constituye un elemento esencial del contrato de cesión, toda vez que la ley únicamente requiere que este "se ponga en conocimiento" de la Administración, y que por tanto tampoco podría denominarse autorización, sino más propiamente correspondería a una "mera aprobación", en consecuencia, si falta esta mera aprobación, no procedería la nulidad o anulabilidad del contrato en atención a que no se trataría de un requisito de eficacia. Por el contrario, la doctrina mayoritaria está acorde en considerar que la autorización constituye un elemento esencial del contrato de cesión, y que por tal razón si se prescinde de ella el contrato sería inexistente, para aquel sector de la doctrina que defiende la teoría de la inexistencia, o bien ineficaz, para el sector que defiende la teoría de la nulidad. (Para un estudio más exhaustivo acerca de la validez e invalidez de los actos administrativos véase GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ 2008, 619 y ss.).

⁶⁶ Las aprobaciones son actos administrativos que normalmente solo cumplen su función en el campo de la fiscalización *a posteriori*, cuando el acto fiscalizado ya se ha producido válidamente, afirmando, en consecuencia, que la aprobación no influye en la validez del acto, como sí lo hace la autorización administrativa, sino en su eficacia. (Véase: GARRIDO FALLA 2002, 573. En el mismo sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, que señalan que el concepto de aprobación se ha referido tradicionalmente a las intervenciones *ex post*, a diferencia de la autorización *stricto sensu*, que se configuran como intervenciones *ex ante*. Agregan que la doctrina más reciente considera que el dato diferencial entre uno y otro acto administrativo se encuentra en que en las autorizaciones lo que se autorizan son actividades materiales, mientras que en las aprobaciones el objeto viene constituido por actos jurídicos propiamente tales. Sin embargo, para estos autores la diferencia radica en que la aprobación se configura como condición de eficacia, mientras que la autorización opera en el plano de la validez (Véase: GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ 2008, 134). La opción de considerar al acto administrativo al cual se hacer referencia, como un acto de "mera aprobación" *a posteriori* de la celebración del contrato de cesión, es respaldada por Ariño Ortiz y Sastre Beceiro, quienes señalan que plantearse tal acto como una autorización es un auténtico error, ya que lo adecuado sería simplemente "poner en conocimiento" de la Confederación Hidrográfica del cedente y cesionario la transmisión de los

No obstante estimamos que la naturaleza jurídica del acto administrativo debe seguir considerándose como una autorización *ex ante*, en atención a la característica demanial de las aguas y a su función de protección al recurso hídrico y en resguardo del interés general, aun cuando se advierte que la ley le ha restado fuerza vinculante, especialmente en lo que se refiere al establecimiento del silencio positivo.

b) *La ausencia de la autorización en el contrato de cesión del derecho al uso privativo de las aguas: Los efectos del silencio administrativo.* Dispone el artículo 68.2 del Texto Refundido de la Ley de Aguas que "se entenderán autorizados, sin que hasta entonces produzcan efectos entre las partes, en el plazo de un mes a contar desde la notificación efectuada al Organismo de cuenca, si este no formula oposición cuando se trate de cesiones entre miembros de la misma comunidad de usuarios, y en el plazo de dos meses en el resto de los casos"⁶⁷.

Podemos observar cómo el legislador, para este caso, ha optado por la aplicación del silencio positivo, cuestión que tampoco ha estado exenta de divergencias doctrinales.

Aquellos autores que se muestran proclives a la máxima liberalización del mercado, en principio, están en desacuerdo con cualquier tipo de intervención administrativa que entorpezca el libre juego de la oferta y de la demanda entre cedente y cesionario, por lo que de cualquier modo consideraran que tampoco debería proceder ningún tipo de silencio, toda vez que no existiría resolución alguna. No obstante, como la realidad se plantea con la existencia de tal mecanismo interventor, resulta lógico, para esta tendencia, el uso de la técnica del silencio positivo, que se configura como resultado del incumplimiento por parte de la Administración de los plazos de uno o dos meses establecidos para que autorice o deniegue. En consonancia con lo anterior, defienden también la estrechez de los plazos en atención a la celeridad requerida para la celebración de los mencionados contratos que regularmente tendrán lugar en situación extremas de sequía que requiere cierta urgencia en su determinación⁶⁸.

No obstante, la mayoría de la doctrina se muestra contraria a la aplicación del silencio positivo por parte del legislador. EMBID IRUJO califica tal elección de "contraproducente" y difícilmente compatible con las exigencias jurídicas que plantea la titularidad pública de las aguas del país, puesto que quienes proyecten realizar la cesión de sus derechos concesionales preferirán una autorización administrativa previa del contrato y no un mero silencio ad-

derechos de aprovechamiento sobre el agua, a efectos meramente informativos y estadísticos, careciendo, por tanto de la condición de validez o eficacia, todo lo cual es propio de un mercado (ARIÑO ORTIZ y SASTRE BECEIRO 2001, 371).

⁶⁷ En el mismo sentido, véase el artículo 347.2 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril.

⁶⁸ ARIÑO ORTIZ y SASTRE BECEIRO 2001, 371.

ministrativo positivo, "desconocedor y descorazonador, en torno a los posibles avatares futuros"⁶⁹.

Se ha entendido además, que la opción del legislador por el silencio positivo no es concordante con el régimen general del silencio administrativo establecido en el artículo 43.2 de la Ley 30/1999 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que exceptúa de la regla general del silencio administrativo positivo en los procedimientos iniciados a instancia de parte, entre otros, los procedimientos o solicitudes cuya estimación conlleve la transferencia al solicitante o a terceros de facultades relativas al dominio público, cual es el caso del contrato de cesión⁷⁰.

No obstante lo anterior, es necesario hacer referencia a que el Tribunal Constitucional ha ratificado la validez de las reformas legales relativas a la aplicación del régimen de silencio positivo en los términos expuestos respecto al contrato de cesión. Señala, en dicho sentido, la Sentencia 149/2011, de 28 de septiembre que "el silencio administrativo no ha de ser la forma normal o usual de terminación del procedimiento pues ello supondría desconocer el deber legal que pesa sobre la Administración de resolver, en todo caso y de manera expresa, las solicitudes formuladas por los administrados, sino que viene a reforzar la ya aludida obligación impuesta a la Administración en el sentido de agilizar su funcionamiento y evitar la falta de diligencia en la resolución de los asuntos a ella encomendados".

Consideramos que aunque la intención del legislador, al establecer el silencio positivo, haya sido lograr que el procedimiento de autorización se tramitara lo más rápido posible, debió haber buscado otras fórmulas que más aproximadas al Derecho formal nacional español y comunitario, todos los cuales entienden que para el caso en cuestión se aplicaría el silencio negativo⁷¹. En el mismo sentido CASADO CASADO considera que "la exclusión de la operatividad del silencio positivo debe extenderse a todos aquellos usos que impliquen modificaciones o alteraciones significativas del dominio público, ya sean usos comunes especiales o privativos"; agrega además, en atención a que la intervención administrativa está configurada también en pos de la pro-

⁶⁹ EMBID IRUJO 2000 "Una nueva forma de asignación de recursos: El mercado del agua", en VI Conferencia Internacional Permanente de Ciencia y Tecnología del Agua (Valencia, Iberdrola) [s.p.]. Este autor procede a calificar la intervención administrativa en el contrato de cesión de "muy tenue", en virtud de la fugacidad de los plazos y en virtud del establecimiento del silencio positivo. En el mismo sentido se manifestó el Diputado Morlán García, cuando afirmó que "la previa autorización administrativa (...) no es más que una cortina de humo, porque pasa un mes, el organismo de cuenca no dice nada y no hay ningún problema para la transmisión de ese derecho. El silencio positivo es lo que echa por tierra el que esa autorización administrativa no tenga valor alguno..." (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* N° 247, de 17 de junio de 1999, p. 13.168).

⁷⁰ NAVARRO CABALLERO 2007, 331.

⁷¹ Siguiendo además a Sainz de Robles, que señala que el silencio debe ser negativo en el caso de las autorizaciones y concesiones relativas al dominio público (CASADO CASADO 2004, 262).

tección del medio ambiente “la autorización es una materialización del principio de prevención que rige en el Derecho Ambiental cuyo objeto primordial es prevenir el daño ecológico antes de su producción”⁷².

c) *La denegación de la autorización del contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas.* Conforme lo dispone el artículo 68.3 del Texto Refundido de la Ley de Aguas el Organismo de cuenca “podrá no autorizar” la cesión de derechos de uso del agua, mediante resolución motivada, en los siguientes casos:

i) Si la cesión afecta negativamente al régimen de explotación de los recursos en la cuenca;

ii) Si afecta a los derechos de terceros;

iii) Si afecta a los caudales medioambientales, al estado o conservación de los ecosistemas acuáticos;

iv) Si incumple algunos de los requisitos señalados en la Sección 2ª del Capítulo III del Texto Refundido de la Ley de Aguas⁷³.

En todos estos casos, la ley dispone que no se dará lugar a derecho a indemnización alguna por parte de los afectados en consideración que no se trata de un acto expropiatorio.

La sombra existente en el ámbito de la regulación de la denegación de la autorización, dice relación con la determinación de la taxatividad de las causas establecidas por la ley. Si bien la mayoría reconoce que se trata de una enumeración taxativa, y que la Administración únicamente podrá denegar la autorización haciendo especial referencia a la causa denegatoria específica y motivando debidamente la resolución, muchos estiman que podrían quedar afuera situaciones muy complejas que atendido el interés general deberían también denegarse⁷⁴.

⁷² CASADO CASADO 2004, 263.

⁷³ Molina Giménez entiende que tales condiciones son las siguientes: a) Temporalidad, b) Cesión a un usuario de mayor preferencia salvo autorización en contrario, c) Formalización por escrito, d) Identificación de los predios que se regarán con menor dotación o que se dejarán de regar y predios que el adquirente regará con el caudal cedido, e) La cesión propuesta no debe superar el caudal realmente utilizado anualmente por el cedente, f) El precio debe fijarse dentro de los límites reglamentarios si los hubiere, g) Debe existir, en su caso, acuerdo para la utilización de instalaciones de terceros o solicitud para utilizar infraestructuras públicas, así como, en su caso, presentación del documento técnico que defina las nuevas instalaciones que deberán ser realizadas para articular las transferencias, h) En caso de que el destino sea para abastecimiento a poblaciones deberá aportarse informe de la autoridad sanitaria sobre la idoneidad del agua para esos usos, i) Prohibición de cesiones de usos privativos no consuntivos a usos de otra naturaleza. (MOLINA GIMÉNEZ 2005, 79).

⁷⁴ Un ejemplo de ello sería el caso de que el Organismo de cuenca constatará la existencia de otros concesionarios que tengan una necesidad más perentoria de adquirir los caudales que quienes la solicitan. Así, si el Organismo de cuenca no autoriza el contrato de cesión en este caso, resultarían perjudicados los contratantes cuyo interés privado se ha originado por la confluencia de la oferta y la demanda de ambos. Por el contrario, si el Organismo de cuenca autorizara el contrato de cesión, haciendo caso omiso de la necesidad más perentoria del tercer

En consecuencia, en el caso de existir un tercer concesionario que requiera del cauce con más urgencia, la Administración Hidráulica no podrá intervenir en su favor denegando la autorización. La única solución para este tercer concesionario se encontraría en la posibilidad de negociar con el cedente, quien seguramente no dudará en cederle el caudal si le paga más de lo que le ofrece el primer cesionario⁷⁵. El grave problema que se genera con esto, es que solamente tendrán acceso a la obtención de uso del recurso hídrico las personas más acaudaladas, en discriminación de los menos pudientes, todo ello con el riesgo añadido de que proliferen los "aguatenientes", cuyo único cometido es adquirir caudales reteniéndolos en su poder hasta su posterior enajenación⁷⁶.

8. La evolución de la tendencia liberalizadora en la gestión de los recursos hídricos

Si bien mediante el contrato de cesión se abre la posibilidad de establecer una especie de mercado de aguas en España, se trata de una figura que carece de mayor aplicación y flexibilidad en atención a las diversas barreras configuradas por los requisitos establecidos para su implementación.

No obstante, esta figura podría alcanzar una mayor proyección en tanto que, con motivo de la actual crisis financiera que atraviesa España, se están llevando a cabo una serie de reformas que tienden a la reactivación de la economía a través de la supresión de determinadas funciones administrativas, con el objeto de favorecer las inversiones privadas en el sector.

Como se ha adelantado, una de estas reformas se ha producido mediante la promulgación del Real Decreto-Ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, cuyo Mensaje no puede establecer con mayor claridad el objetivo que persigue al señalar que "en una situación como la actual, en la que se están encarando profundas reformas estructurales que permitan la reactivación de nuestra economía y la generación de empleo, resulta indispensable la reforma urgente de ciertos aspectos de nuestra legislación ambiental que contribuyan a lograr ese objetivo, sin merma del principio de protección".

Una de las medidas que establece este nuevo Real Decreto-ley, hace especial referencia al acto jurídico que hemos tratado a lo largo de este trabajo, incorporando una disposición específica para la cesión de derechos en el ámbito territorial del Plan Especial del Alto Guadiana⁷⁷, el cual otorga una

concesionario, estaría violando el mandato constitucional de velar por el uso más racional de todos los recursos naturales (NAVARRO CABALLERO 2007, 248-249).

⁷⁵ Ello podrá ocurrir, siempre y cuando el acuerdo se encuentre pendiente entre el futuro cedente y cesionario, puesto que si el acuerdo ya se ha formalizado, se estaría incumpliendo con el mismo.

⁷⁶ NAVARRO CABALLERO 2007, 249.

⁷⁷ La disposición adicional 4ª de la Ley 10/2001 de 5 de Julio del Plan Hidrológico Nacional determina la realización de una serie de actuaciones que con la denominación de Plan Especial

mayor laxitud para la celebración de este contrato en tanto excepcionalmente suprime ciertos requisitos establecidos en la norma general.

En líneas generales, dispone la norma⁷⁸, que los titulares de derechos de aprovechamiento, en el ámbito del Plan Especial del Alto Guadiana, podrán transferirlos de forma irreversible y en su totalidad, a otros titulares de aprovechamientos a través de la celebración del contrato de cesión de derechos de uso privativo de las aguas. Además, en este contexto, la celebración del contrato deviene en una transferencia de la propia concesión, transformándose el cesionario en concesionario. Dicha concesión será eficaz hasta el 31 de diciembre del 2035, momento en que también tendrá preferencia para formalizar una nueva concesión.

Es indudable que esta modificación significa, al menos para el caso del Plan Especial del Alto Guadiana, una mayor liberalización en la gestión del recurso hídrico. Resta entonces estar atentos a la evolución de la implementación de esta normativa para así verificar si efectivamente cumple con las expectativas de facilitar las transacciones de derechos de aprovechamiento entre usuarios de esta cuenca hidrográfica española.

Conclusiones

1. La justificación de la utilización del mercado como herramienta idónea para llevar a cabo la reasignación de los recursos hídricos se encuentra principalmente en el hecho de que, hasta ahora, la Administración hidráulica se ha demostrado incompetente para gestionar el agua. Sin embargo, es necesario advertir que la aplicación de las teorías económicas que propugnan el libre mercado a ultranza, no necesariamente derivan en un resultado satisfactorio y justo. Ello se corrobora desde la experiencia chilena, en que la fórmula de reasignación del recurso hídrico, aún careciendo de la intervención de la Administración pública, no está exenta de problemas, como: la generación de externalidades negativas (impactos ambientales o afectación a otros usuarios del agua ajenos a la idea de mercado, como son las comunidades indígenas), el acaparamiento del recurso en manos de los denominados "aguatenientes" mayormente constituidos por empresas extranjeras, encarecimiento de las prestaciones de abastecimiento y saneamiento del agua, carencia de un sistema transparente de registro de títulos de derechos de aguas, infraestructura deficiente de canales que permita la práctica de la transferencia de derechos de aprovechamiento, la carencia de gestión de cuencas hidrográficas, entre otros. En consecuencia, la utilización del mercado como gestor del recurso hídrico, solamente se puede justificar, en la medida que la Administra-

del Alto Guadiana han de tener como objetivo conseguir un uso sostenible de los acuíferos del Alto Guadiana.

⁷⁸ Véase el Real Decreto-Ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, que introduce una nueva disposición décimocuarta al Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

ción pública pueda regularlo, en pos del interés común y de la protección del medio ambiente, salvando así la problemática enunciada.

2. El objeto de las transacciones que pueden realizarse a través del mercado, no recae sobre el recurso hídrico, propiamente tal, ello no es posible toda vez que el agua constituye el dominio público hidráulico, y por tanto, no es susceptible de ser adquirido por entes privados. Las figuras establecidas por la ley, y que tienen desarrollo dentro del mercado, están destinadas a regular la gestión del recurso mediante la transacción de los derechos de uso privativo que recaen sobre dichas aguas, lo que es lo mismo que decir "derechos de aprovechamiento de las aguas". Este cuestionamiento ha sido ya objeto de estudio por parte de la doctrina chilena, habiendo llegado, años atrás, a la misma conclusión.

3. Los instrumentos de gestión del recurso hídrico de índole liberalizadora que contempla el actual Texto refundido de la Ley de aguas, corresponden al contrato de cesión de derechos de uso privativo de las aguas, y al Centro de intercambio de derechos de aguas. Respecto a ellos no hay consenso en la doctrina que determine si se trata o no de un verdadero mercado del agua. En Chile, el mercado de derechos de aprovechamiento siempre ha tendido a alejarse de cualquier intervención de la Administración pública, siguiendo la teoría económica neoclásica del "laissez faire", por lo cual resultaría inconcebible considerar a estos instrumentos del sistema español como un verdadero mercado de aguas. Frente a esta concepción, surge la "nueva economía institucional", que contempla a una Administración pública que participa en la evolución de los mercados, aún más, le corresponde regular este mercado, toda vez que es el Derecho que elaboran el que servirá de marco para su funcionamiento, y no al revés; desde tal punto de vista, entonces, ya sea el contrato de cesión, como el centro de intercambio de derechos de aguas, efectivamente constituyen un mercado de los derechos de aprovechamiento de las aguas.

4. La máxima intervención de la Administración pública en el mercado de las aguas español, para el instrumento estudiado, está constituida por la autorización que debe prestar frente a la celebración de un contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas. Sin embargo esta máxima podría terminar en papel mojado, toda vez que la propia ley se ha encargado de establecer como regla general, cuando la Administración no se pronuncie dentro de plazo, el silencio positivo. Aunque podría respaldarse tal opción en atención a la celeridad que se requiere, a nuestro parecer, ello no justificaría apartarse del régimen general en materia de silencio establecido por la normativa general de procedimiento administrativo. Y el único efecto que logra producir es que deja sin efecto la regulación de la autorización, que como se había señalado, constituye un elemento de la esencia del contrato de cesión. La instauración del silencio positivo ligado a la fijación de plazos extremadamente cortos para la aprobación de la resolución, produce, además, otros efectos perversos, como por ejemplo, que no se tengan en consideración los

informes sectoriales que se requieran y que tengan por finalidad eventual la preservación del recurso y que no se contemple un período de información pública.

5. A pesar que la aplicación de los contratos de cesión logró paliar los efectos de la sequía para aquellos afectados que lo celebraron, ello no implicó un mayor efecto respecto a la redistribución del recurso a nivel macro. Este estudio, en concordancia con la doctrina mayoritaria, teme que, en el evento que la aplicación de este instrumento jurídico se extendiera, pudiera caer en ciertas impropiedades como el aumento considerablemente el precio por el uso de agua y el fomento de la aparición de los "aguatenientes". Sin embargo, en atención a la necesidad de reactivar la economía española, se han llevado a cabo modificaciones en torno al contrato de cesión en el intento de flexibilizar esta figura y permitir, en definitiva, que poco a poco se vaya adaptando el mercado regulado de los derechos de aprovechamiento a un mercado cada vez menos regulado.

Bibliografía citada

- AGUILERA KLINK, Federico (2002) *Los mercados de agua en Tenerife* (Bilbao, Bakeaz), Colección Nueva Cultura del Agua, 144 pp.
- _____ (1998): "Hacia una nueva economía del agua: cuestiones fundamentales", en: ARROJO, Pedro y MARTÍNEZ GIL, Francisco Javier [coords.] *El agua a debate desde la Universidad: Hacia una nueva cultura del agua. I Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación de Aguas* (Zaragoza. Navarro & Navarro), pp.15-31.
- ALCAÍN MARTÍNEZ, Esperanza (2005) "Aspectos jurídico-privados del mercado del agua. Especial referencia a las aguas subterráneas", en MELGAREJO MORENO, Joaquín y MOLINA GIMÉNEZ, Andrés (coords.). *Los mercados del agua. Análisis jurídicos y económicos de los contratos de cesión y bancos de agua*. (Navarra, Aranzadi) pp. 255-284.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar y SASTRE BECEIRO, Mónica (2001): "Los mercados de aguas como forma de gestión", en GRANDE, Nuno, ARROJO AGUDO, Pedro y MARTÍNEZ GIL, Francisco Javier [coords.] *Una cita europea con la nueva cultura del agua: La Directiva Marco. Perspectivas en Portugal y España*, II Congreso Ibérico sobre planificación y gestión de aguas (Zaragoza. Institución "Fernando el Católico") pp. 357-378.
- _____ (1999) *Leyes de Aguas y Política Hidráulica en España. Los mercados regulados del agua* (Granada. Comares) 368 pp.
- ARROJO, Pedro Y MARTÍNEZ GIL, Francisco Javier [coords.] *El agua a debate desde la Universidad: Hacia una nueva cultura del agua. I Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación de Aguas* (Zaragoza. Navarro & Navarro), pp.15-31.
- BAUER, Carl (2004): *Canto de Sirenas. El Derecho de aguas chileno como modelo para reformas internacionales*. (Trad.; Juan Pablo Orrego, Bilbao, Bakeaz) Colección Nueva Cultura del Agua, 238 pp.
- CARO-PATÓN, Isabel (2007) "Contrato de cesión de derechos al uso privativo de aguas públicas", en EMBID IRUJO, Antonio [coord.], *Diccionario de Derecho de Aguas* (Madrid, lustel) pp.464-480.
- CASADO CASADO, Lucía: (2004) *Los vertidos en aguas continentales. Las técnicas de intervención administrativa* (Granada. Comares) 550 pp.
- COSCULLUELA MONTANER, Luis [coord.] (2003): *Derecho del Medio Ambiente. Estudios de Derecho Público Económico. Homenaje a S. Martín-Retorillo* (Madrid. Civitas).
- DONOSO, Guillermo (1999): "Análisis del funcionamiento del mercado de los derechos de aprovechamiento de agua e identificación de sus problemas", en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, pp. 295-314.
- EMBID IRUJO, Antonio [coord.] (2007): *Diccionario de Derecho de Aguas* (Madrid, lustel), 984 pp.

- _____ [dir.] (2002): *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: Cambio y modernización en el inicio del tercer milenio* (Madrid, Civitas) T II, 401 pp.
- _____ (2000a): [dir.] *La Reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999 de 13 de diciembre)* (Madrid, Civitas) 572 pp.
- _____ (2000b): "Una nueva forma de asignación de recursos: El mercado del agua", en *VI Conferencia Internacional Permanente de Ciencia y Tecnología del Agua* (Valencia, Iberdrola), pp. 58-69.
- ESCUIN PALOP, Catalina (2007) *Presente y Futuro del Derecho de Aguas en España* (Valencia, Tirant lo Blanch) 286 pp.
- ESTEVE PARDO, José (2003): "El mercado de títulos administrativos: asignación objetiva, reasignación transparente", en COSCULLUELA MONTANER, Luis [coord.] *Derecho del Medio Ambiente. Estudios de Derecho Público Económico. Homenaje a S. Martín-Retorillo* (Madrid, Civitas) pp. 743-757.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, Tomás-Ramón. (2008): *Curso de Derecho Administrativo* (Navarra, Thomson Civitas). T I, 14ª Edición, 540 pp.
- _____ (2008): *Curso de Derecho Administrativo* (Madrid, Thomson Civitas) T II. 11ª Ed., 754 pp.
- GARRIDO COLMENERO, Alberto (2000): "Ventajas y limitaciones al uso del mercado en la asignación de recursos hídricos", *VI Conferencia Internacional del Seminario Permanente de Ciencia y Tecnología del Agua. Economía del Agua: hacia una mejor gestión de los recursos hídricos*. (Valencia, Iberdrola) 27 pp.
- _____ (1999): "El mercado del agua. Una visión desde la perspectiva económica", en *Revista de Gestión Ambiental* N°7, pp. 31-41.
- GARRIDO FALLA, Fernando (2002): *Tratado de Derecho Administrativo* (Madrid, Tecnos) V I, 13ª Ed., 681 pp.
- GRANDE, Nuno, ARROJO AGUDO, Pedro y MARTÍNEZ GIL, Francisco Javier [coords.] (2001): *Una cita europea con la nueva cultura del agua: La Directiva Marco. Perspectivas en Portugal y España*, II Congreso Ibérico sobre planificación y gestión de aguas (Zaragoza. Institución "Fernando el Católico").
- HEARNE, Robert (1995): *The Market Allocation of Natural Resources: Transactions of Water Use Rights in Chile*, Tesis doctoral, Departamento de Economía Agrícola, University of Minnesota [s.p.].
- LÓPEZ PELLICER, José Antonio (2001) "El llamado mercado del agua en la Ley 46/1999", en *Reflexiones sobre el futuro del agua ante el Siglo XXI. Libro homenaje a Emilio Pérez Pérez*. (Murcia, Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente), pp. 355-377.
- MELGAREJO MORENO, Joaquín y MOLINA GIMÉNEZ, Andrés (coords.). *Los mercados del agua. Análisis jurídicos y económicos de los contratos de cesión y bancos de agua* (Navarra, Aranzadi) pp. 255-284.
- MELGAREJO MORENO, Joaquín y LÓPEZ ORTIZ, María Imaculada (2008) "¿Son los contratos de cesión de derechos y los bancos de agua instrumentos convenientes para mejorar la gestión del agua?", en *Tractat de l'aigua. Revista valenciana interdisciplinaria de l'aigua* N°1, pp. 54-61.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (2002) "Consideraciones sobre los mercados de aguas en España. En especial, los contratos de cesión de derechos de aprovechamiento en la legislación estatal de aguas", en EMBID IRUJO, Antonio [dir.] *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: Cambio y modernización en el inicio del tercer milenio* (Madrid, Civitas), T I, pp. 65-81.
- MOLINA GIMÉNEZ, Andrés (2005) "La cesión de derechos de aprovechamiento de aguas en España. Análisis crítico y propuestas", en MELGAREJO MORENO, Joaquín y MOLINA GIMÉNEZ, Andrés [coords.], *Los Mercados del Agua*. (Navarra, Thomson Civitas) pp. 54-93.
- MELGAREJO MORENO, Joaquín y MOLINA GIMÉNEZ, Andrés [coords.] (2005): *Los Mercados del Agua*. (Navarra, Thomson Civitas).
- NAVARRO CABALLERO, Teresa María (2007): *Los Instrumentos de Gestión del Dominio Público Hidráulico. Estudio especial del contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas y de los bancos públicos del agua* (Valencia, Tirant lo Blanch) 421 pp.
- _____ (2005) "La Intervención administrativa en el contrato de cesión y en los centros de intercambio de derechos al uso privativo de las aguas", en MELGAREJO MORENO,

- Joaquín y MOLINA GIMÉNEZ, Andrés [coord.], *Los Mercados del Agua*. (Alicante, Thomson Civitas) pp. 227-254.
- _____ (2008): "Las transacciones de derechos al uso del agua y su transferencia a las cuencas receptoras Tajo-Segura", en *Revista Aranzadi Derecho Ambiental*, N° 14, pp. 103-121.
- _____ (2007): "¿Representa un verdadero 'mercado del agua' el contrato de cesión de derecho al uso privativo de las aguas?", en *Revista Aranzadi Derecho Ambiental*, N° 11, pp. 203-211.
- _____ (2014) "El nuevo régimen de utilización de las infraestructuras de conexión intercuenas para la cesión de recursos hídricos. Su conexión con la reforma de las reglas de explotación del trasvase Tajo-Segura", XIII Congreso Nacional de Comunidades de Regantes de España, Palaos de la Frontera, 12 al 16 de mayo de 2014
- _____ (2015) "El nuevo régimen de utilización de las infraestructuras de conexión intercuenas para la cesión de recursos hídricos: su conexión con la reforma de las reglas de explotación del trasvase Tajo-Segura y el impacto de la STC 13/2015". *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, N° 30, enero-abril 2015, Homenaje a D. Ramón Martín Mateo (I), pp. 241-257.
- SANZ RUBIALES, Iñigo (et al.) (2007): *El Mercado de Derechos a Contaminar. Régimen Jurídico-Público del mercado comunitario de derechos de emisión en España* (Valladolid. Lex Nova) 469 pp.
- SOLANES, Miguel y GONZÁLEZ-VILLARREAL, Fernando (2002): "Los principios de Dublín reflejados en una evaluación comparativa de ordenamientos institucionales y legales para la gestión integrada del agua", en EMBID IRUJO, Antonio [dir.] *El Derecho de Aguas en Iberoamérica y España: Cambio y modernización en el inicio del tercer milenio* (Madrid, Civitas) T II, pp. 463-506.
- VÁSQUEZ, Carlos (2000): "La regulación de los contratos de cesión de derechos de uso de aguas", en: EMBID IRUJO, Antonio [dir.] *La Reforma de la Ley de Aguas (Ley 46/1999 de 13 de diciembre)* (Madrid, Civitas) pp. 159-231.
- VERGARA BLANCO, Alejandro (1997) "Perfeccionamiento legal del mercado de derecho de aprovechamiento de aguas", *IV Convención Nacional de Usuarios del Agua* (Arica/Santiago, Confederación de Canalistas de Chile) pp. 83-96.

Normativa citada

- Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas
- Ley 30/1999 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
- Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas
- Ley 10/2001 de 5 de julio del Plan Hidrológico Nacional
- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental
- Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico que desarrolla los títulos preliminar, I, IV, V, VI, VII y VIII del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.
- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas
- Real Decreto-Ley 17/2012, de 4 de mayo, de medidas urgentes en materia de medio ambiente en tanto que modifica el texto refundido de la Ley de Aguas aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.

Jurisprudencia citada

- Sentencia del Tribunal Constitucional 149/2011, de 28 de septiembre
- Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 1987
- Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de junio de 1989
- Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 1990