

EL DERECHO Y LA POLÍTICA DEL AGUA EN FRANCIA

Jacqueline MORAND-DEVILLER*

SUMARIO: I. *Los principios de la acción global.* II. *La planificación y la gestión del recurso.* III. *La protección y la gestión de la calidad del agua.*

En los años cincuenta, Francia se preocupó por perfeccionar una política global del agua. En 1959, una Comisión del Agua fue puesta a disposición de la Comisaría de Planeación, organismo vinculado directamente a los servicios del primer ministro, cuya labor fue dar nacimiento a la Ley General sobre el Agua del 16 de diciembre de 1964.¹ La cual, fue complementada por una segunda gran ley sobre la materia del 3 de enero de 1992. En tanto que, el tema de la contaminación atmosférica no fue abordado por la legislación general sino hasta 1966.²

Esta política ya era vanguardista, pues había forjado la idea de una *gestión global*, fundada tanto en una visión económica, como ecológica de los problemas, y sobre instrumentos coactivos y financieros. Ese sistema dio buenos resultados y frecuentemente fue retomado por modelos extranjeros. Además, se pudo poner en marcha rápidamente porque se desarrolló en el marco de una política interministerial de planificación económica y de ordenamiento territorial, en ese entonces muy *centralizada*.

* Profesora en la Universidad París I, Panthéon-Sorbonne. Traducción y adaptación del francés al español de Julio Trujillo y Carlo Arriaga.

¹ Ley relativa al régimen y distribución de las aguas, y para la lucha en contra de la contaminación.

² Ley del 30 de diciembre de 1966 sobre el aire y la utilización racional de la energía.

Hoy día, el sistema sigue siendo satisfactorio en su conjunto pero requiere de algunas reformas en sus métodos de gestión. Jurídicamente, el derecho de la contaminación y del daño ambiental se dispersa en políticas sectoriales y hace que coexistan *policías especiales* tales como la policía del agua, del aire, del suelo, del ruido, de residuos y de instalaciones contaminantes..., lo cual, inevitablemente, conduce a un aislamiento y separación perjudicial para una política coherente y una gestión integral, ahora, elementos fundamentales. Por otra parte, los avances en la *descentralización*, a partir de 1983, obligan a las entidades territoriales a reclamar más poderes de gestión, lo que puede ocasionar disparidades.

Sin embargo, un factor integrador, fuerte y severo, intervino. Me refiero al derecho europeo, particularmente, al *derecho comunitario* que reagrupa a los 25 Estados de la Unión Europea. El Consejo de Europa, al que pertenecen unos cuarenta países, también ha mostrado su preocupación por este problema, proclamando en 1968 los doce principios rectores de la “Carta Europea del Agua”, la cual fue reformada en 2002.³ Los organismos de Bruselas: Comisión y Consejo de Ministros, tienen una política cada vez más desarrollada en la materia ambiental y han multiplicado los reglamentos y directivas ambientales. En materia de aguas, hay más de 30 directivas sobre su *uso o vertido* (sustancias peligrosas, aguas residuales urbanas, vertidos de aguas utilizadas en la agricultura). El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, con sede en Luxemburgo, fue requerido por los Estados miembros para garantizar el respeto a las reglas comunitarias.

En un principio, la política comunitaria se ocupaba ante todo de la contaminación del agua y dejaba a los Estados miembros un amplio margen de competencia en cuanto a la gestión de los recursos. Esta discrecionalidad disminuyó poco a poco en la medida que la Unión Europea continuó con su política en esta materia, y se aferró a sus grandes objetivos, ahora desde una perspectiva mucho más global. Estos objetivos se ven plasmados en la directiva marco 2000/60 sobre el agua del 23 de octubre de 2000 que establece las ambiciosas directrices de la política euro-

³ Los principios rectores para el desarrollo sustentable en el continente europeo tratan sobre la “valorización y la protección de los recursos y del patrimonio natural”, de las “cuencas fluviales y de los valles fluviales, de los ecosistemas costeros y marinos, de los humedales para el cual se debe realizar un inventario paneuropeo, de aguas transfronterizas, así como proyectos de planificación eco-regional que se basan en cuencas hidrográficas, consideradas éstas como las unidades ideales”.

pea del agua. Esa directiva da cierto orden a un sistema bastante fragmentado y elimina varias disposiciones muy especializadas, de acuerdo al producto contaminante (como la directiva “nitrato” adoptada el 14 de junio de 1991), o según la calidad de las aguas (las directivas aguas dulces, aguas superficiales, aguas subterráneas, aguas transfronterizas, aguas de mar).

Asimismo, esta directiva marco impone una gestión equilibrada y planificada para una política europea del agua, tiene por objetivo la disminución, e incluso la eliminación, de vertidos de sustancias peligrosas de aquí a 2015, y refuerza la vigilancia de los mantos superficiales o subterráneos. Establece que los Estados deberán abandonar sus planes y medidas de gestión para cumplir con las obligaciones de resultado que varían según las categorías del agua y de los territorios implicados. La Ley del 21 de abril de 2004 traspuso la directiva en el derecho francés, la cual deberá ser complementada, a finales del 2006, por una nueva ley.

El derecho del agua es así de vasto y complejo. A continuación, expondré los puntos esenciales, advirtiendo que solamente será de interés en este estudio las aguas dulces, pues la contaminación marina responde a otra problemática. Estas reflexiones van en torno a los siguientes cuestionamientos: (I) los principios de la acción global, (II) la planificación y la gestión del recurso, (III) la protección y la reglamentación de la calidad del agua .

I. LOS PRINCIPIOS DE LA ACCIÓN GLOBAL

1. *Propiedad y apropiación*

Una cuestión particularmente compleja es la *propiedad del agua*, no esta de más recordar que al referirnos al agua es más correcto hablar de apropiación, que de propiedad.

La distinción se hace entonces entre la apropiación (*right to own*) y el uso (*right to use*). Tratándose de la apropiación, podemos distinguir entre las aguas públicas (apropiación por el Estado) y las aguas privadas (apropiación privativa, el agua considerada en este caso, como un atributo vinculado a la propiedad del suelo).

En cuanto al uso, el agua esta a disposición de todos. El agua es un *res nullius* o mas bien, un *res communis*, en atención a su escasez. Aquí rejuvenece la antigua noción jurídica romana de *res communis omnium*.

En Francia, durante mucho tiempo, el uso del agua se ha considerado fundamentalmente de carácter privado, en aplicación a la regla formulada por el Código Civil según la cual, la propiedad del predio también incluye la del agua. Empero, esta concepción ha cambiado, y podemos apreciar las siguientes modificaciones.

La apropiación pública tiende a acentuarse. La Ley de 1992 declara que “el agua es parte del patrimonio común de la nación” (artículo L210-1 *Code de l’environnement*).⁴ La Ley de 1964 había permitido una vasta extensión del dominio público fluvial, y autorizó la entrada por decreto del dominio público del Estado en los cursos de agua necesarios para el abasto de la población, para cubrir las necesidades agrícolas e industriales, y para la protección contra las inundaciones. Por otro lado, en los departamentos de ultramar (Guadalupe, Guyana, Martinica, la Reunión), en los que el agua es escasa, se ha estipulado que ninguna “agua interior” es susceptible de propiedad privada y todas ellas, pertenecen al dominio público del Estado.

También podemos constatar que el rol del Estado es el de *guardián del recurso*, más que el de propietario, y es el poseedor tanto de los deberes, como de los derechos, hecho que ya se apreciaba en el antiguo régimen, si se analizan las funciones del rey sobre su dominio eminente. El Estado debe ir en busca de una gestión equilibrada del agua, de la preservación del recurso y de los medios acuáticos y conciliar, bajo el principio de *desarrollo sustentable* los diversos usos del agua. El respeto a la igualdad y a la libertad en su uso requiere la tutela del Estado para evitar la presión de intereses locales e intereses particulares.

Finalmente, podemos comprobar que el Estado no puede intervenir de manera autoritaria. La reglamentación será más consensual, aunque sin llegar a transformarse en una regulación. Su aceptación será mayor pues-to que le precede una larga concertación entre los representantes de las entidades locales y del público usuario.

⁴ El artículo L 210-1 dice: “Su protección, su valor y el desarrollo del recurso en respeto a los equilibrios naturales, es de interés general. El uso del agua pertenece a todos en el marco de las leyes y los reglamentos”.

2. Los principios fundamentales

El derecho al agua es reconocido como un derecho fundamental, al mismo nivel que el derecho a un medio ambiente sano, así fue proclamado en el Protocolo de Helsinki sobre el agua y la salud el 18 de junio de 1999. La directiva marco del 23 de octubre de 2000 determina que: “El agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal”, pero no precisa quien es el poseedor de ese patrimonio.

Aun cuando los principios generales del derecho ambiental fueron extendidos a la gestión de las aguas: principio de precaución, principio de quien contamina-paga, principio de concertación y de cooperación, principio del uso razonable y equitativo de las aguas transfronterizas, este recurso es distribuido de una forma muy desigual, y existe el temor de que su escasez favorecerá su comercialización y privatización. El reconocimiento por parte de la Ley del 3 de enero de 1992 sobre el estatus de patrimonio común es todavía una declaración de principio, puesto que si el uso del agua pertenece a todos, ese uso se hace dentro del marco “de los derechos anteriormente establecidos”.

Aprobada el 10. de marzo de 2005, la Carta Ambiental francesa, endosada a la Constitución, y que por tanto, forma parte del bloque constitucional, no trata directamente del agua, sin embargo, sus diez artículos parecen coincidir perfectamente en la protección y la gestión de este recurso: el principio de precaución, el principio de desarrollo sustentable, el principio de reparación (el término de quien contamina-paga no fue expresamente resguardado, aunque sigue siendo esencial), el principio de participación. Una de las particularidades de la Carta es la proclamación de más deberes, que derechos ambientales.

Los principios de la gestión racional e integral y de la acción global a favor de un patrimonio común frágil y amenazado, no han parado de progresar en el derecho francés, aunque sin llegar a proclamar que el agua es un bien común público, como lo sugieren una parte de la doctrina.⁵ En realidad, se trata de confrontar esos principios a los hechos, lo que requiere una planificación y una reglamentación rigurosa en la gestión del agua.

⁵ Véase a Petrella, Ricardo, *L'eau, bien commun public*, París, Editorial de l'Aube, 2004.

II. LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN DEL RECURSO

Si la gestión del agua aún se distingue por la centralización y la planificación, su distribución es, desde hace mucho tiempo, ampliamente descentralizada.

1. *La gestión del agua: planificación y centralización*

A. *Planificación*

Francia está dividida en seis grandes cuencas hidráulicas (vigentes desde 1997), marco de dos instituciones, los comités de cuenca y las agencias del agua. Los primeros están integrados por representantes de los usuarios, de las entidades territoriales, del Estado y por el sector privado, y son considerados como los *parlamentos del agua*, pero sin poder de decisión porque sólo dan opiniones, aunque eso sí, son muy tomadas en cuenta, y a veces llegan a ser obligatorias, sobre todo, en lo referente a la tasación propuesta por los representantes electos, los prefectos y los ministros.

Las *agencias del agua* tienen mayor poder e independencia. Son establecimientos públicos administrativos a cargo de un director y de un Consejo de Administración conformado de manera equitativa por representantes del Estado, de las entidades territoriales y de los usuarios. Están bajo la coordinación del Ministro del Medio Ambiente. Su misión es contribuir financieramente a la realización de diversas acciones “de interés común”, recaudar y redistribuir los ingresos percibidos con cargo a los contaminadores, de manera proporcional a la cantidad de agua utilizada y al grado de contaminación de sus vertidos. El Consejo de Administración se encarga de aprobar los programas de actividades, la tasa de derechos, el informe anual de gestión, las condiciones por concepto de empréstitos y préstamos.

La Ley sobre el Agua del 3 de enero de 1992 instituye una nueva planificación sistemática y obligatoria de todos los recursos del agua, tanto en el plano cuantitativo, como calificativo, y hace hincapié en dos documentos de planificación, que se basan en los planos de ocupación de los suelos: los esquemas directivos de ordenamiento y de gestión de aguas (SDAGE, por sus siglas en francés) y los esquemas de ordenamiento y de gestión de aguas (SAGE, por sus siglas en francés).

Los SDAGE intervienen al nivel de las grandes cuencas, que corresponden a los “distritos hidrográficos” de la directiva, establecen disposi-

ciones fundamentales para una gestión equilibrada, definen los objetivos de calidad y de cantidad, así como los ordenamientos a realizar. Y son aprobados por el prefecto, aunque después de la determinante opinión de los representantes electos de cada región y del departamento. En realidad, los SDAGE tienen implicaciones jurídicas, puesto que varios programas y decisiones administrativas deben ser compatibles con ellos. Ese es el caso de los esquemas de coherencia territorial (SCOT, por sus siglas en francés), que son documentos urbanísticos intermunicipales, en los que se establecen grandes lineamientos urbanos, que en una relación de compatibilidad, se imponen a los planos locales de urbanismo (PLU), los cuales fijan el derecho y la política urbana en el ámbito municipal. Desde que fueron creados por la Ley de Solidaridad y Renovación Urbana (la Ley SRU) del 13 de diciembre de 2000, los SCOT han impuesto una perspectiva global y una coherencia integral en todas las políticas locales, interrelacionando el urbanismo, el desarrollo económico, los transportes, la protección ambiental y el agua.

Los SAGE intervienen en planos territoriales menores que los SDAGE, representan la unidad hidrográfica. Estos esquemas se componen por un expediente descriptivo y de documentos gráficos que deben ser compatibles con los documentos urbanísticos. Después de dictaminar sobre el estado del agua, los SAGE establecen los puntos generales para la utilización y protección del recurso, de un modo más preciso que los SDAGE, y con la particularidad, de que su elaboración es anormalmente larga, de hecho, apenas una quinta parte de los noventa SAGE previstos han sido aprobados. Actualmente, se está trabajando en su formación.

Esta planificación ha dado buenos resultados, no obstante, aún se encuentra muy centralizada en virtud de que es el prefecto de la región el facultado para “impulsar y coordinar la política del Estado en materia de policía y de gestión de los recursos hídricos” (artículo L 213-3 del Código del Medio Ambiente francés).

B. *Autorizaciones*

El desempeño de los servicios del Estado se manifiesta también en las autorizaciones que deben beneficiar a aquéllos que efectúan *extracciones* o *vertidos*. Todas las instalaciones, todos los trabajos y actividades de uso no doméstico que lleven consigo extracciones o vertidos que rebasen un cierto límite estarán sometidos a un régimen especial similar a las ins-

talaciones clasificadas: un expediente muy vasto en relación con los impactos de la instalación en el medio acuático, una encuesta pública, una consulta pública, consulta a los representantes locales electos y el dictamen del prefecto. La autorización debe contener las prescripciones técnicas: el máximo permisible autorizado, la composición de las aguas, y los puntos que pueden ser modificados. El prefecto puede revocar la autorización. También se prevén sanciones administrativas.

En un inicio, la función municipal era esencialmente consultiva, pero esta situación se está transformando. Ahora, su participación en la toma de decisiones se está fortaleciendo con instituciones como la Comisión Local del Agua y la Comunidad Local del Agua, cuyas opiniones son determinantes para la elaboración de los programas. Esta concertación ha sido necesaria para una adecuada integración entre la política del agua (parcialmente descentralizada), y la política del urbanismo (totalmente descentralizada).

Los municipios tienen también la responsabilidad de la distribución del agua, lo que conlleva serios problemas en cuanto a la calidad y la tarificación que varía según las categorías de los usuarios.

2. La distribución del agua: la descentralización

Es un *servicio público* que se ofrece a los usuarios, cuya gestión está a cargo de las comunidades territoriales, y particularmente de los *municipios*, desde la Revolución francesa. Este servicio público comprende la *producción* (el agua es extraída de las aguas subterráneas y superficiales), el *transporte* (el agua es llevada hacia unas plantas de tratamiento), el *almacenamiento* (el agua es almacenada en depósitos y transportada hacia los lugares de utilización) y la *distribución* (el agua es trasladada hacia una red de canalización hasta la conexión a las tomas de los usuarios). Se aplican los principios de continuidad, de adaptabilidad y de igualdad, “leyes del servicio público”.

Los municipios pueden ejercer directamente la distribución de forma administrativa, y transferirla a un establecimiento público de cooperación intermunicipal (EPCI), o bien, confiar esta obligación al sector privado mediante *contratos de concesión* o de *affermage*, después de la debida publicidad y licitación, en la que pueden participar candidatos de la Unión Europea si se rebasa cierto monto. El control técnico, administrativo, sanitario y financiero está a cargo del prefecto.

El 75% de este servicio es delegado a la iniciativa privada y *tres operadores* controlan el mercado del agua⁶ valuado en más de 80 mil millones de euros. Estos grandes operadores han conquistado numerosos mercados en el extranjero, su capacidad tecnológica es muy apreciada, pero esos *cuasi* monopolios, han sido protagonistas de abusos en el pasado. Se buscó corregir esos males con la obligación de instaurar una real competencia en la licitación, y reducir la duración de las concesiones, las cuales no podrán, por ningún motivo, superar el tiempo normal de los amortizaciones económicas, que corresponden a un periodo máximo de veinte años.

Los concesionarios del servicio tienen la *obligación de resultado*, deben respetar sesenta y dos parámetros de calidad y entregar un informe anual sobre la gestión del servicio al municipio concesionador. Por otro lado, se han logrado avances en cuanto al derecho a la información y la transparencia: los alcaldes de los municipios deben rendir un informe anual sobre las condiciones del financiamiento, la facturación y los resultados de los análisis sanitarios.

El precio del agua es un tema delicado. Por una parte, las tarifas aumentan 10% anual, como consecuencia del incremento a las cuotas por concepto de saneamiento, en virtud del fortalecimiento de la lucha contra la contaminación en apego a las normas comunitarias. Por la otra, las injusticias tarifarias que favorecen a ciertos sectores de usuarios son cada vez más criticadas. Los agricultores son grandes consumidores de agua y el precio que pagan es módico, en comparación con el que pagan los particulares y el sector industrial. Sin embargo, el gobierno se niega a imponer alzas a las tasas para el sector agrícola y las injusticias persisten: la contribución en el gasto para la descontaminación por parte de los usuarios domésticos representa 82%, mientras que el de los industriales, 14%, y la de los agricultores, sólo 4%.

En 1996 se inauguró el Observatorio del Agua, institución encargada de vigilar el respeto a la transparencia y la certeza del precio.

⁶ Se trata de la Compañía General de las Aguas (creada en 1853), ahora Vivendi, de la Sociedad Lionesa de las Aguas-Suez, y, de la sociedad Bouygues (SAUR), una empresa de talla menor —en comparación con estos dos titanes—, cuya incursión en el mercado es más reciente. Las cuales representan casi 80% de la distribución del agua en Francia y han desarrollado un importante consorcio en el extranjero.

III. LA PROTECCIÓN Y LA GESTIÓN DE LA CALIDAD DEL AGUA

1. *Gestión integrada y la tarificación por contaminación*

Francia estuvo durante mucho tiempo a la vanguardia jurídica en materia de calidad de aguas, instituyendo, por ejemplo, *parámetros de protección* en rededor de las instalaciones contaminadoras a principios de siglo. Progresivamente, se emitió un conjunto de normas coherentes entre sí, a partir de *inventarios* sobre la calidad del agua y la determinación de estándares de calidad. Estas medidas fueron reforzadas por las directivas comunitarias que establecieron que a más tardar en el 2005, las ciudades con una población mayor a los 2,000 habitantes tendrían que instalar plantas de tratamiento de aguas residuales para su tratamiento físico-químico y biológico, con disposiciones particulares para zonas catalogadas como sensibles.

Bajo la perspectiva de esas directivas, Francia esta actualmente en retraso respecto al “buen estado ecológico de las aguas”, e incluso ha sido condenada en varias ocasiones (tan sólo tres en el 2004) por la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas, con sede en Luxemburgo.⁷ Por otra parte, ciertas regiones de Francia están afectadas por el desequilibrio que existe entre las necesidades y la disponibilidad del recurso. Las mejoras están en marcha.

Las políticas de prevención y de alerta en materia de inundación son reguladas por la Ley del 30 de julio de 2003 sobre la prevención de los riesgos naturales que tiene como principal instrumento jurídico los llamados “planes de prevención de riesgos naturales previsible” (PPRNP). Esos planes, que conciernen a más de la tercera parte del total de los municipios franceses, se sobreponen a los planes locales de urbanismo, y restringen la actuación de los planificadores y de los constructores.⁸

⁷ Esas condenas se aplicaron tanto por rebasar los límites autorizados de nitrato y pesticida, como por la insuficiente delimitación de zonas vulnerables y zonas sensibles (eutrofización).

⁸ La ley sobre los terrenos colindantes con ríos o desviaciones creó dos nuevas servidumbres por utilidad pública con el objetivo de crear zonas de retención temporal por la crecida de las aguas o arroyada, o bien, la creación de zonas de movilidad por el curso del agua.

A principios del 2003, Francia estuvo inmersa en un gran debate nacional sobre la política del agua, las discusiones se presentaron desde la esfera local. Los consensos se lograron gracias a una adecuada administración de las agencias del agua dentro del marco de las seis grandes cuencas y con la aceptación de los mecanismos de recaudación operados por dichas agencias, según el principio de “el agua (uso) paga el agua (calidad)”.

Aún cuando la nueva ley —todavía no aprobada—, no modificará el sistema actual, tiene el firme objetivo de acabar con ciertas críticas: la creación de una Oficina Nacional del Agua que remplazará al Consejo Superior de Pesca, acelerar la adopción de los SAGE, incrementar el poderío municipal —también sus responsabilidades— referentes a los dispositivos de saneamiento, gestión coordinada de las obras hidráulicas, fortalecimiento del control y de las sanciones administrativas.

Por lo que respecta al costo por la descontaminación, la mayor parte proviene de las cuotas de los usuarios, es decir, de la tarificación por la cantidad de agua extraída y de la tarificación por el vertido de agua contaminada, que varía según el grado de polución. Este es un claro ejemplo de la aplicación del principio de “quien contamina, paga”. La nueva ley da solución a una controversia del Consejo Constitucional del 23 de junio de 1982 referente a la autoridad competente para determinar la tarificación. Esta antigua facultad que ejercían las agencias del agua, ahora será determinada por el Legislativo.

El legislador deberá continuar con la aplicación del principio “el agua paga el agua”, y evitar caer en la tentación de desviar esas recaudaciones al presupuesto general.

Hasta ahora, no se ha presentado una desviación de esas recaudaciones hacia el presupuesto general. Esas cuotas deben ser destinadas únicamente a la reparación de los daños causados al agua. No obstante, debemos ser cautelosos. En teoría, esa exclusividad encuentra su fundamento en el artículo 4o. de la Carta del Medio Ambiente, que establece que toda persona debe contribuir a la reparación de los daños que causa al medio ambiente en las condiciones que determina la ley.

Sin embargo, los legisladores, presionados por el endeudamiento crónico y con el propósito de reajustar el presupuesto, podrían acordar una desviación hacia el presupuesto general, lo que equivaldría un gran retroceso en la protección de los recursos hídricos.

2. Problemas específicos

Técnicamente existen tres grandes problemas: el funcionamiento de las plantas de tratamiento y reutilización de lodos, la utilización de pesticidas por el sector agrícola y la represión.

Francia dispone alrededor de 16,000 plantas de tratamiento. El problema de la eliminación de lodos depurables, no ha sido solucionado. Existen tres métodos para ello: el primero, por ahora prohibido, es el confinamiento en rellenos sanitarios; el otro, la incineración, que es técnicamente complicado y muy costoso; y el tercero es la utilización de los lodos como abonos para la agricultura, pero este procedimiento, que al día de hoy se encuentra suspendido, presenta problemas sociales y sanitarios. Se están realizando investigaciones con el objetivo de reutilizar las aguas tratadas y de realizar una correcta valorización de los lodos depurados para su uso en la elaboración de fertilizantes, para lo cual, es necesario un estricto control.

Las condenas hechas por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se fundan esencialmente en el deterioro de las aguas debido al uso excesivo de pesticidas, sobretodo de nitratos, y por ineficacia en la clasificación de las zonas sensibles (eutrofización). La ley de julio de 2006 establece medidas para acercarnos a los estándares de calidad previstos para el 2015, refuerza el control sobre la utilización de productos fitosanitarios, desarrolla una gestión local y concertada en la cual los alcaldes serán los actores principales, y para simplificar las funciones de la policía del agua, unifica las legislaciones de agua y pesca.

También se adoptó un código de buenas prácticas agrícolas al cual se le destinaron recursos financieros provenientes del Estado o de fondos europeos que podrían condicionarse a prescripciones comunitarias.

Es evidente que el control y la sanción por infracciones a esas normas son insuficientes. El número de incriminaciones es muy disperso y sin duda anacrónico, como el viejo delito por la destrucción de los peces previsto en el artículo 434-1 del Código Rural. Por otra parte, los funcionarios encargados del control son insuficientes. Las reformas para la simplificación y unificación (agua y pesca) de las funciones de la policía del agua están en trámite.

El derecho y la política del agua se enfrentan a los contrastes de las sociedades contemporáneas. Por una parte, asimilan la globalización porque no pueden ignorar la escasez del agua, ni el hecho de que la contami-

nación no conoce fronteras, además las cuencas sólo pueden analizarse desde una perspectiva transnacional. Francia tampoco pueden escapar de los derechos difusos o de solidaridad, tan fuertes en Europa, y que favorecen el progreso de los ordenamientos jurídicos nacionales y la exigencia de una gestión integral y coherente de las políticas sectoriales. Por la otra, asimilan el movimiento de proximidad y de identidad, pues la diversidad y la complejidad requieren una toma de conciencia que pugne por la educación ciudadana, la información, la concertación y la participación, más cercana a los recursos hídricos y a su uso.

De los tres grandes pilares de la democracia francesa, fue la fraternidad, la que tuvo un desempeño menos notorio, sin embargo, devino triunfante. Y es ahora, un elemento fundamental en el derecho y la política del agua.