

EN TORNO AL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS OBRAS HIDRÁULICAS EN ITALIA(*)

ANTONIO EZQUERRA HUERVA

SUMARIO. — I. INTRODUCCIÓN. — II. LA NOCIÓN DE OBRA HIDRÁULICA EN EL DERECHO ITALIANO. — III. EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS REGIONES EN MATERIA DE OBRAS RELACIONADAS CON LAS AGUAS: 1. El reparto de competencias en materia de obras públicas en general. 2. El reparto de competencias en torno a las obras vinculadas a la ordenación y el aprovechamiento de las aguas: A) La distribución de competencias en torno a las obras de acueducto. B) El reparto de competencias sobre obras de navegación interna o fluvial. C) El régimen competencial de las obras de alumbramiento de aguas subterráneas. D) La distribución competencial en torno a las obras de depuración y saneamiento de aguas residuales. E) El régimen competencial de las derivaciones de agua. 3. La distribución de competencias en materia de obras hidráulicas en sentido estricto. — IV. LAS COMPETENCIAS LOCALES SOBRE OBRAS VINCULADAS A LAS AGUAS. — V. LAS OBRAS HIDRÁULICAS Y LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA EN EL DERECHO ITALIANO: 1. Los Planes de Cuenca. 2. El Plan Regulador General de los Acueductos. 3. Los Planes de Saneamiento. — VI. FINAL.

I. INTRODUCCIÓN

El estudio del régimen jurídico de las obras hidráulicas en España ha sido un tema que tradicionalmente ha despertado un interés más

(*) Las abreviaturas que utilizo en el presente trabajo son las siguientes: CE (Constitución Española), CI (Constitución Italiana), DL (Decreto-Ley), dPCM (Decreto del Presidente del Consejo de Ministros), dPR (Decreto del Presidente de la República), LAg (Ley española 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas), LDS (Ley italiana de 18 de mayo de 1989, n. 183, de Normas para la Reorganización Organizativa y Funcional de la Defensa del Suelo), PC (Plan de Cuenca), PRGA (Plan Regulador General de los Acueductos), PS (Plan de Saneamiento), SCC (Sentencia de la Corte Constitucional Italiana), TU (Texto Único), y TUOH (Texto Único de las Disposiciones de Ley en torno a las Obras Hidráulicas de las Diversas Categorías, aprobado por Real Decreto de 25 de julio de 1904, n. 523).

bien escaso entre la doctrina⁽¹⁾. Esta circunstancia —que contrasta con la prolífica y cualitativamente sobresaliente atención de la que en todo momento ha sido objeto el régimen jurídico de las aguas en tanto que recurso natural— podría estar sin embargo en trance de verse superada a raíz de la reciente reforma de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, operada por la Ley 46/1999 de 13 de diciembre. En efecto, con dicha reforma se han introducido modificaciones en, entre otros aspectos relevantes, buena parte de los preceptos reguladores de las obras hidráulicas⁽²⁾, al tiempo que se ha creado un nuevo Título VIII de la Ley de Aguas, bajo la rúbrica de “De las obras hidráulicas”. Ante la existencia de este nuevo régimen jurídico, es de esperar —e incluso de desear— que se produzca un cierto despertar de la preocupación de los estudiosos por las numerosas y complejas problemáticas que envuelven al mismo⁽³⁾.

En este momento puede resultar por ello enriquecedor volver la mirada a otros Derechos, y conocer así las experiencias comparadas en el tratamiento normativo de las obras hidráulicas. En concreto, dada la cercanía jurídica y conceptual que por lo común han unido a

(1) En efecto, no existe en la literatura jurídica española ningún estudio de conjunto sobre el régimen jurídico de las obras hidráulicas. De igual modo, son asimismo escasos los trabajos en los que se analicen aspectos concretos o sectoriales de dicho régimen. Ello no obstante, y al margen de algunas referencias puntuales en obras sobre Derecho de aguas en general, son destacables el ya clásico trabajo de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: *Aguas públicas y obras hidráulicas. Estudios jurídico-administrativos*, ed. Tecnos, Madrid, 1966; y las ponencias que integran el volumen colectivo dirigido por Antonio EMBID IRUJO: *Las obras hidráulicas*, ed. Universidad de Zaragoza-Confederación Hidrográfica del Ebro-Civitas, Madrid, 1995.

Es menester tener en cuenta, con todo, que el primero de los libros citados es anterior a la vigente Ley de Aguas de 1985 y que el volumen colectivo dirigido por el profesor EMBID data de una fecha anterior a la reforma de la Ley de Aguas operada por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, por lo cual sus contenidos deben entenderse matizados y en algunos aspectos superados por la normativa vigente en la actualidad.

(2) Son destacables, en ese sentido, la reforma del art. 44 LAg, relativa a la noción de obra hidráulica de interés general; y la modificación del art. 106, concerniente al canon de regulación y la tarifa de utilización de las aguas.

(3) Debe tenerse en cuenta que el régimen jurídico-positivo de las obras hidráulicas en España no se halla contenido de manera exclusiva en la Ley de Aguas, sino que dicho régimen se ha caracterizado en todo momento, y se sigue caracterizando en la actualidad, por una acentuada dispersión normativa. Como muestra de esta aseveración cabe recordar, sin ánimo de exhaustividad, y por hacer referencia tan sólo a los aspectos más importantes, las previsiones sobre obras hidráulicas de la normativa sobre evaluación de impacto ambiental (Real-Decreto Legislativo 1302/1985, de 28 de junio); o de la Ley 13/1996, de 30 de noviembre, la cual regula un específico contrato administrativo cuyo objeto es la concesión de construcción y explotación de obras hidráulicas (art. 173), y autoriza la creación de sociedades mercantiles estatales para la construcción y explotación de obras hidráulicas (art. 158.5).

los Derechos español e italiano, puede ser interesante aproximarse a los planteamientos generales de este último Ordenamiento jurídico en la materia. No se realizará sin embargo un examen completo de ese régimen jurídico italiano, labor que implicaría la elaboración de un estudio de gran magnitud. Por el contrario, en el presente trabajo van a ser objeto de análisis tan sólo los aspectos más generales de la regulación italiana sobre obras hidráulicas, a saber: las cuestiones relativas a la noción de obra hidráulica, a la distribución de competencias entre el Estado, las Regiones y las Administraciones locales y, por fin, al papel de la planificación hidrológica en el sector.

El examen de los extremos apuntados permitirá comprobar hasta qué punto los planteamientos del Ordenamiento italiano en la materia difieren del modelo diseñado por la legislación española. Esas divergencias entre ambos Ordenamientos jurídicos se hacen patentes ya en el propio concepto de obra hidráulica. Así, mientras que a tenor del art. 114 de la Ley de Aguas española cabe calificar como hidráulicas a todas las obras vinculadas a la ordenación y el aprovechamiento de los recursos hídricos, la normativa italiana limita la consideración de obra hidráulica a las obras de defensa y encauzamiento.

Las diferencias entre Derecho español y Derecho italiano respecto de las obras hidráulicas son asimismo manifiestas en el ámbito del reparto de competencias entre el Estado y las Regiones. En sintonía con el contenido tan restringido de la noción de obra hidráulica, no existe en la República transalpina un único título competencial en el que de modo unitario se integren el común de las infraestructuras vinculadas de una u otra manera a la ordenación y utilización de los recursos hídricos, sino que en el título competencial relativo a las obras hidráulicas son subsumibles de manera exclusiva las obras de defensa y encauzamiento. Para el resto de modalidades de obras relacionadas con las aguas existen en cambio títulos específicos, circunstancia que determina que la distribución de atribuciones entre el Estado y las Regiones en la materia sea en verdad compleja, poco menos que caótica, y presente algunos interrogantes y disfunciones de los que se intentará dar cuenta.

Por último, es a su vez diversa la concepción de la planificación hidrológica y del papel que la misma ha de desempeñar en el terreno de las obras hidráulicas. Los Planes Hidrológicos constituyen en España una suerte de instrumentos cuyo objeto no es tanto la previsión individualizada de las obras a implantar, cuanto la definición de las líneas a seguir en materia de gestión de las aguas. Desde ese punto de vista, las obras que han de ser recogidas de modo singular en los Planes Hidrológicos españoles son más bien escasas. En el

Derecho italiano los distintos instrumentos que integran lo que podría denominarse planificación hidrológica —y sobre todo los Planes de Cuenca— son sin embargo auténticos planes o programas de obras, toda vez que entre sus contenidos ocupa un lugar destacado la determinación singularizada de las infraestructuras a ejecutar en el futuro.

II. LA NOCIÓN DE OBRA HIDRÁULICA EN EL DERECHO ITALIANO

Al contrario de lo que sucede en el Ordenamiento jurídico español, el cual ha carecido de un concepto de obra hidráulica hasta la última y todavía reciente reforma de la Ley de Aguas operada por la Ley 46/1999, de 13 de diciembre⁽⁴⁾, el Ordenamiento italiano cuenta desde hace casi una centuria con una noción de obra hidráulica formulada a nivel de Derecho positivo, contenida en el RD de 25 de julio de 1904, n. 523, del Texto Único de las Disposiciones de Ley en torno a las Obras Hidráulicas de las diversas categorías⁽⁵⁾.

El citado TUOH lleva a cabo una clasificación de las infraestructuras hidráulicas en cinco categorías, de suerte que pertenecen a la *primera categoría* las obras cuyo único fin sea la conservación del álveo de los ríos transfronterizos (art. 4). La *segunda categoría* está integrada por dos tipos de obras diversas: en primer lugar, aquéllas ubicadas a lo largo de los ríos encauzados (*arginati*) y sus afluentes igualmente encauzados desde el punto en que las aguas empiezan a fluir entre los muros de contención o defensa continua; y en cuanto tales obras sirvan a un gran interés de una Provincia (art. 5.a). También pertenecen a la segunda categoría, los nuevos encauzamientos, rectificaciones y obras anejas que se ejecuten con el fin de regular los ríos citados anteriormente (art. 5.b). Respecto de la *tercera*

(4) A tenor del nuevo artículo 114 LAg, se entiende por obra hidráulica "la construcción de bienes que tengan naturaleza inmueble destinada a la captación, extracción, desalación, almacenamiento, regulación, conducción, control y aprovechamiento de las aguas, así como el saneamiento, depuración, tratamiento y reutilización de las aprovechadas y las que tengan como objeto la recarga artificial de acuíferos, la actuación sobre cauces, corrección del régimen de corrientes y la protección frente a avenidas, tales como presas, embalses, canales de abastecimiento a poblaciones, instalaciones de desalación, captación y bombeo, alcantarillado, colectores de aguas pluviales y residuales, instalaciones de saneamiento, depuración y tratamiento, estaciones de aforo, piezómetros, redes de control de calidad, diques y obras de encauzamiento y defensa contra avenidas, así como aquellas actuaciones necesarias para la protección del dominio público hidráulico."

(5) El Reglamento de desarrollo de dicho TUOH fue aprobado por Real Decreto de 9 de diciembre de 1937, n. 2.269.

categoría, está conformada por las obras no comprendidas en los ríos de referencia a las obras de primera y segunda categorías y que junto a la ordenación (*sistemazione*) de dichos ríos, tengan una de las siguientes finalidades: a) defender ferrocarriles, carreteras y otras obras de gran interés público o bienes demaniales; b) mejorar el régimen de un curso de agua que tenga obras de primera o segunda categorías; y c) impedir inundaciones, desbordamientos, corrosiones, invasiones de grava o de otro material de aluvión, que puedan producir un daño relevante al territorio o a los habitantes de uno o más Municipios, o que produciendo terrenos pantanosos (*impaludimenti*) puedan ocasionar daños a la higiene o a la agricultura (art. 7). Configuran la *cuarta categoría* de obras hidráulicas, las infraestructuras no comprendidas en las tres categorías anteriores y concernientes a la ordenación (*sistemazione*) del álveo y la contención de las aguas de los ríos y torrentes, así como de los grandes colectores y cursos de agua importantes (art. 9). Por último, son de *quinta categoría* las obras especialmente dirigidas a la defensa de la población de ciudades, villas y aldeas (*borgate*) contra las corrosiones de un curso de agua y contra los corrimientos (*frane*).

Se trata, como bien puede observarse, de un concepto muy restringido de obra hidráulica, toda vez que a tenor de la clasificación contenida en el TUOH y expuesta en el párrafo precedente, tan sólo merecen la consideración de hidráulicas las infraestructuras ordenadas a la prevención y reparación de los daños naturales que las aguas fluyentes de los ríos y otros cursos naturales pueden ocasionar a consecuencia de aluviones, inundaciones, corrosiones, invasiones de grava y otros elementos naturales. Es decir, en terminología propia del Derecho español, puede concluirse que en Italia son obras hidráulicas únicamente las obras de encauzamiento y defensa.

Parece obvio que esa noción tan restrictiva —la cual tiene su origen en el otorgamiento al TUOH de un opinable valor definitivo— no era la única alternativa posible a la delimitación del concepto de obra hidráulica. Si bien es cierto que bajo la denominación de obras hidráulicas el TUOH centra su atención de modo exclusivo en las obras de defensa frente a las aguas, ello no tiene por qué significar de manera necesaria que sólo éstas sean merecedoras de dicho calificativo. Bien pudiera haberse entendido que el TUOH sólo regula algunas, un tipo, dentro del género de las obras hidráulicas, de modo que serían asimismo hidráulicas otros tipos de infraestructuras vinculadas a la ordenación y el aprovechamiento de los recursos hídricos, tales como los embalses, canales, estaciones de aforo, etc.

Esta posible interpretación ha sido no obstante rechazada de manera reiterada tanto por la doctrina científica como por el propio Derecho positivo. En cuanto a la doctrina, la misma ha diferenciado tradicionalmente entre un concepto amplio o lingüístico y un concepto estricto o jurídico de obra hidráulica, de modo que, aun cuando desde una perspectiva amplia se reputan hidráulicas todas las obras que de una u otra forma guardan relación con la gestión y utilización del bien agua, desde un punto de vista estrictamente jurídico sólo se reconoce la condición de hidráulicas a las infraestructuras susceptibles de ser incardinadas en alguna de las cinco categorías delimitadas en el TUOH⁽⁶⁾. En particular, y salvo señaladas excepciones, los autores se han preocupado de subrayar de manera expresa el carácter no hidráulico de las obras de regulación, así como de las de saneamiento y, en general, de todas aquellas infraestructuras de aprovechamiento o ejecutadas con base en una concesión de aguas, dado que ninguna de ellas se orienta a la prevención de los daños que las aguas puedan ocasionar⁽⁷⁾.

Idéntico planteamiento al postulado por la doctrina mayoritaria⁽⁸⁾ es patente en el propio Derecho positivo. Son ciertamente numerosas las disposiciones normativas en las que la referencia a las obras hidráulicas se entiende vinculada exclusivamente a las obras del

(6) La doctrina ha seguido en este punto los planteamientos formulados en su día por Guglielmo ROEHRSEN: *Voz Idrauliche (opere)*, en *Enciclopedia del Diritto*, ed. Giuffrè, Milán, Vol. XIX, 1970, págs. 966-968; y posteriormente, *Opere idrauliche, appalto e concessione di costruzione*, en "Rassegna dei Lavori Pubblici" 9/1987, septiembre, págs. 317-318. Seguidores expresos de esa doctrina son, entre otros: Carlo COSCIONI: *Le opere idrauliche tra Stato e Regioni*, en "Rassegna dei Lavori Pubblici" 3/1978, marzo, págs. 101-104; Domenico SORACE: *Le opere idrauliche dopo il DPR 616*, en "Quaderni Regionali Formez" n° 26-1, monográfico titulado: *La disciplina delle funzioni nel DPR 616, 1980*, pág. 189; Giovanni TERREGROSSA: *Voz Opere idrauliche*, en *Enciclopedia Giuridica della Treccani*, 1990, Vol. XXI, págs. 1-4; Gabriella MAGALDI: *Opere idrauliche*, en el vol. col. dirigido por Rino GRACILI: *Le opere pubbliche degli enti locali*, ed. UTET, Turín, 1993, Vol. II, págs. 1016-1020; etc.

(7) Es destacable en tal sentido, en particular, el trabajo de Giovanni TORREGROSSA: *Voz Opere...cit.*, págs. 1-2.

(8) En todo caso ha de advertirse que no ha faltado quien ha postulado un concepto amplio de obra hidráulica. En esa línea de pensamiento cabe destacar a Francesco LETTERA, a cuyo entender deben ser calificadas como hidráulicas no sólo las obras de contención de las aguas y de defensa frente a las mismas, sino también todas las obras construidas para regular, contener y transportar los recursos hídricos, así como los desagües, los desvíos, las obras para las descargas de los excesos de aguas de unos embalses a otros, obras para el llenado de depósitos, los canales de restitución de aguas provenientes de conducciones a presión usadas para fines hidroeléctricos, los canales de irrigación, los colectores de saneamiento, los canales sirvientes a las bombas de saneamiento, etc. (*Cfr. Scarico idrico, rifiuto in alveo e restituzioni in alveo*, en "Rassegna Giuridica dell'Energia Elettrica" n° 4/1992, octubre-diciembre, págs. 862-863).

TUOH, con exclusión, en ocasiones expresa, de otros tipos de infraestructuras. Tal es el caso, a modo de ejemplo, del mismo TUOH, cuyo artículo 3 excluye de la consideración de obras hidráulicas a las obras de navegación interior o las comprendidas en cuencas de montaña. Pero la muestra más inequívoca de que para el legislador italiano sólo se consideran hidráulicas las infraestructuras de encauzamiento y defensa la constituye sin duda el DPR de 24 de julio de 1977, n. 616. De manera especial, interesa en este momento destacar cómo el art. 89 de dicha norma —a la que se prestará una atención más detenida en el epígrafe siguiente dado que constituye la norma clave en materia de reparto de competencias entre el Estado y las Regiones⁽⁹⁾— al delimitar las responsabilidades estatales en materia de obras hidráulicas remite de manera expresa a la clasificación en cinco categorías establecida en el TUOH⁽¹⁰⁾.

Parece en definitiva claro que la noción estricta de obra hidráulica, entendida como obra vinculada u ordenada a la prevención y a la reparación de los daños que las aguas puedan ocasionar, ha adquirido carta de naturaleza, y es pacífica en el Derecho italiano, tanto a nivel doctrinal como normativo o de Derecho positivo.

III. EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS REGIONES EN MATERIA DE OBRAS RELACIONADAS CON LAS AGUAS

El limitado alcance dado por el Derecho italiano a la noción de obra hidráulica, del que acaba de darse cuenta en el apartado precedente, tiene una trascendencia evidente en orden al estudio del reparto de competencias en la materia entre el Estado y las Regiones. En concreto, ese concepto de obra hidráulica determina que, desde un punto de vista comparativo con el Derecho español, en el que a la luz del art. 114 LAg pueden considerarse hidráulicas todas aquellas infraestructuras vinculadas a la ordenación y aprovechamiento de las

(9) El citado DPR de 24 de julio de 1977, n. 616, constituye la norma fundamental en materia de reparto de competencias entre el Estado y las Regiones. Su origen reside en el art. 1 de la Ley de 22 de julio de 1975, n. 382, el cual delegó al Gobierno la emanación de uno o varios Decretos con valor de Ley ordinaria, con el objeto de, entre otros aspectos, y en el marco del art. 117 CI, ordenar la transferencia de competencias desde el Estado a favor de las Regiones.

(10) Es asimismo obvio que el DPR de 24 de julio de 1977 excluye del género de las obras hidráulicas cualesquiera otras infraestructuras que no sean susceptibles de ser subsumidas en ninguna de las cinco categorías del TUOH, por el hecho de que dedica preceptos específicos a la asignación de competencias en materia, entre otras, de obras de navegación (art. 88.3), acueductos (art. 99.b), etc.

aguas, carezca de sentido limitar el análisis competencial italiano a las obras hidráulicas en sentido estricto, esto es, a las obras de encauzamiento y defensa. Antes al contrario, interesa prestar atención asimismo al régimen competencial relativo a todas aquellas obras que sin merecer el calificativo de hidráulicas, por no ser subsumibles en ninguna de las cinco categorías definidas en el TUOH, estén vinculadas o sirvan de instrumento a la ordenación y al aprovechamiento de las aguas y que, por ende, sí serían consideradas obras hidráulicas desde la perspectiva del Ordenamiento español.

De igual modo, en la medida en que la Constitución Italiana carece de un título competencial específico en el que puedan subsumirse de manera unitaria el común de las infraestructuras vinculadas a la gestión y el aprovechamiento de las aguas, y dado que buena parte de las mismas son a su vez obras públicas, resulta interesante prestar atención a la distribución de competencias en materia de obras públicas en general.

Por último, antes de iniciar el estudio del reparto de competencias en relación a cada tipo de obra, interesa señalar que la delimitación de las atribuciones entre el Estado y las Regiones sobre obras relacionadas con las aguas ha sido llevada a cabo en dos fases o momentos normativos diversos. En primer lugar es preciso acudir a la Constitución Italiana (en adelante CI) como principal norma distributiva de funciones. La Norma Fundamental no agota, empero, el reparto de responsabilidades en la materia (ni en esta ni en el común de las materias), sino que la definición final se encuentra en una serie de decretos del Presidente de la República, a través de los cuales se operó un proceso de transferencia de funciones desde el Estado a las Regiones. En particular, por lo que concierne al objeto de este trabajo, deben ser tenidos en cuenta el DPR de 15 de enero de 1972, n. 8, de Transferencia a las Regiones de Estatuto Ordinario de las Funciones Administrativas Estatales en Materia de Urbanismo y de Vialidad, Acueductos y Trabajos (*lavori*) Públicos de Interés Regional y de los Correspondientes Medios Personales y Órganos y, sobre todo, el DPR de 24 de julio de 1977, n. 616, de Ejecución de la Delegación del art. 1 de la Ley de 22 de julio de 1975, n. 382.

1. El reparto de competencias en materia de obras públicas en general

No existe en la Constitución Italiana mención alguna a las obras hidráulicas ni a las obras relacionadas con la ordenación y aprovechamiento de los recursos hídricos como títulos competenciales espe-

cíficos. Ninguno de esos dos tipos de infraestructuras son objeto de un tratamiento competencial unitario, sino que en el elenco de materias de titularidad regional, contenido en el art. 117 CI, únicamente es posible encontrar un título referido de manera expresa a una modalidad de infraestructura vinculada a los recursos hídricos, a saber: los acueductos.

Ante esa circunstancia, y dado que la noción de acueducto no es comprensiva de todas las modalidades de infraestructuras ordenadas a la gestión y utilización de las aguas, la doctrina ha entendido de manera pacífica que el título competencial en el que éstas últimas tienen un encaje más adecuado es el relativo a los trabajos públicos u obras públicas⁽¹⁾ Esta subsunción resulta en principio lógica si se

(1) La distinción entre trabajos públicos y obras públicas tiene su origen en la diferenciación entre *travail public* y *ouvrage public*, propia del Derecho francés, la cual ha sido plenamente asumida por la doctrina italiana. Se entiende por "trabajo público" (*lavoro pubblico*) el conjunto de operaciones que dan lugar a la obra o infraestructura propiamente dicha, así como todas las actividades que dichas operaciones exigen, tales como ofertas y concursos, ocupaciones temporales, expropiaciones, concesiones, contratos, etc. Por su parte, la "obra pública" (*opera pubblica*) es sencillamente el bien inmueble resultante de los trabajos públicos.

Sobre la distinción entre *travail public* y *ouvrage public* en el Derecho francés, véase a André DE LAUBADÈRE, Jean-Claude VENEZIA y Yves GAUDEMET: *Traité de Droit Administratif*, 9ª edición, ed. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1992, Tomo 2º, págs. 393 y sgs. Como se ha señalado anteriormente, esa diferenciación ha sido asumida por la doctrina italiana, cuyos autores distinguen entre *lavoro pubblico* y *opera pubblica*. Al respecto, cabe destacar a Guglielmo ROEHRSEN DI CAMERATA: *I lavori pubblici*, ed. Zanichelli, Bologna, 1956, págs. 5-20; del mismo autor: *Opere idrauliche, appalto e concessione di costruzione*, en "Rassegna dei Lavori Pubblici", 9/1987, septiembre, págs. 317-318; Anna MARZANATI: *Lavori pubblici e regioni a statuto ordinario*, ed. CEDAM, Padua, 1983, págs. 5-10; y Arturo CANCRINI y Gianfranco D'ALESSIO: *Aspetto normativo, organizzazione e finanziamento dei lavori pubblici in Italia*, en "Rivista Trimestrale degli Appalti", 2/1991, abril-junio, pág. 364.

También la doctrina española ha hecho alusión a la distinción entre trabajo público y obra pública, si bien interesa subrayar que los autores que se han referido a la misma se han ocupado de relativizar su significación jurídica práctica. De hecho, cabe advertir cómo en el lenguaje jurídico consolidado entre nosotros, la diferenciación entre trabajo y obra pública no está extendida y que, por otra parte, el Derecho positivo no otorga ninguna trascendencia a dicha diferenciación. Sobre esta cuestión, son destacables los trabajos de Adolfo CARRERERO PÉREZ: *Configuración jurídica y presupuestaria de las obras públicas*, en "Revista de Estudios de la Vida Local" n.º 163, julio-agosto de 1969, págs. 396-397; Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Las obras públicas*, en "Revista de Administración Pública" n.º 100-102, 1983, págs. 2447-2448 (también publicado como *Voz Obras públicas*, en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo XVIII, ed. Francisco Seix, Barcelona, 1986); y José Antonio LÓPEZ PELLICER: *Lecciones de Derecho Administrativo (II)*, ed. Diego Marín-Promociones y Publicaciones Universitarias (PPU), Murcia, 1989, pág. 333, quien habla de "acepción dinámica" de la obra pública para referirse al trabajo o actividad tendente a realizar una cosa o bien inmueble, y de "acepción estática", entendiéndose por tal el bien obtenido como resultado de aquella actividad.

tiene en cuenta que buena parte de las obras hidráulicas reúnen las condiciones definitorias de las obras públicas en general⁽¹²⁾. Ello no obstante, no cabe hablar de una equiparación o una integración absoluta de las obras hidráulicas como si de una especie del género de las obras públicas se tratase, toda vez que también son numerosas las obras vinculadas a las aguas cuya naturaleza jurídica es inequívocamente privada. En consecuencia, tan sólo cabe reconducir al régimen de distribución de competencias de las obras públicas, a aquellas infraestructuras hidráulicas en las que concurren los elementos característicos de las obras públicas, y que son los siguientes: elemento subjetivo o propiedad de un ente público, elemento teleológico o preordenación a la satisfacción inmediata o mediata de un interés público, naturaleza inmueble y ejecución administrativa⁽¹³⁾.

El reparto de competencias en materia de obras públicas se halla regulado en el art. 117 CI, a cuyo tenor son de competencia de las Regiones las obras públicas de interés regional. El precepto apela, por tanto, a un parámetro cualitativo de delimitación competencial —el interés regional— caracterizado por su amplitud y su ambigüedad,

(12) A la subsunción de las obras hidráulicas y, en general, de las infraestructuras vinculadas a la gestión y el aprovechamiento de las aguas en la noción de obras públicas y en el título competencial relativo a las mismas se han referido, entre otros varios: Giovanni TORREGROSSA: *Opere...*, cit., pág. 4; del mismo autor: *I rapporti tra Stato e Regioni in materia di opere idrauliche*, en "Diritto e Società" 3/1983, julio-septiembre, pág. 457; y Domenico RODELLA: *Voz Lavori pubblici*, en *Novissimo Digesto Italiano*, Appendice vol. IV, ed. UTET, Turín, 1980, pág. 592.

La integración de las obras hidráulicas y de las infraestructuras relacionadas con las aguas en la categoría de las obras públicas no constituye, por lo demás, una mera formulación doctrinal, sino que fue el propio Derecho positivo el que tempranamente calificó como públicas a determinadas obras vinculadas con los recursos hídricos. En ese sentido, la capital Ley de 20 de marzo de 1865, n. 2.248, anexo F, del Texto Único de las Leyes sobre Trabajos Públicos, incluía entre las obras públicas a "los canales demaniales tanto de navegación como de riego" (art. 1e), y también "el régimen y la policía de las aguas públicas, así como de los ríos, torrentes, lagos, riberas y canales de desagüe artificial, los proyectos y las obras relativas a la navegación fluvial y lacustre, al transporte de madera por flotación, a la defensa de las orillas y territorios laterales frente a las corrosiones, inundaciones y desbordamientos, a las derivaciones de aguas públicas, al desagüe de los encharcamientos y de los estanques..." (art. 1f).

(13) La noción de obra pública expuesta en el texto, la cual ha sido asumida de modo unánime y pacífico por el común de los autores italianos, fue formulada por uno de los mayores especialistas italianos en la materia, Guglielmo ROEHRSEEN DI CAMERATA, en su clásica y fundamental monografía: *I lavori pubblici...*, cit., págs. 5-20. Por su parte, con base en los criterios aportados por ROEHRSEEN DI CAMERATA, un apurado concepto de obra pública es el formulado por Paolo URBANI y Stefano CIVITARESE MATTEUCI: *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, ed. Giappichelli, Turín, 1994, pág. 145: "obra de ingeniería dirigida a obtener una modificación duradera del mundo físico, de coste elevado, para cuya realización se siguen procedimientos administrativos determinados".

toda vez que no existen criterios objetivos en atención a los que discernir con seguridad entre obras de interés regional y de interés nacional o suprarregional y, por ende, que permitan discriminar con seguridad qué concretas infraestructuras son de competencia del Estado y cuáles son de incumbencia de las Regiones. Tanto es así que la doctrina no ha dudado en calificar al art. 117 CI, en relación precisamente a la materia que nos ocupa, de "norma sustancialmente en blanco", la especificación de cuyo contenido queda remitida al legislador ordinario⁽¹⁴⁾.

Consciente del elevado grado de imprecisión y de la incertidumbre e inseguridad que el art. 117 CI originaba en torno al reparto de competencias en materia de obras públicas⁽¹⁵⁾, el legislador postconstitucional ha formulado algunos elementos definitorios de la noción de obra pública de interés regional. Lo ha hecho concretamente en dos órdenes o esferas diversas. En primer lugar, ha establecido un criterio de general aplicación, esto es, atinente o válido con carácter genérico al común de las obras públicas consideradas como categoría unitaria. Por otra parte, y a la luz de la obvia insuficiencia de dicho parámetro general, el legislador ordinario se ha preocupado asimismo de delimitar un reparto específico de competencias en torno a un buen número de obras susceptibles de ser calificadas como públicas, entre las cuales se encuentran las obras hidráulicas y determinadas infraestructuras vinculadas a la ordenación, gestión y aprovechamiento de las aguas. Estos regímenes competenciales específicos relativos a obras hidráulicas y otras obras vinculadas a los recursos hídricos son objeto de estudio en los apartados siguientes, de modo que en este punto procede centrarse en el examen del parámetro de distribución competencial general, aplicable a todas las obras públicas.

(14) Cfr. Carlo DE BELLIS: *Opere idrauliche ed interesse nazionale: il mito di un'interpretazione sistematica*, en "Le Regioni. Rivista Bimestrale di Documentazione e Giurisprudenza dell'Istituto di Studi Giuridici Regionali" (en adelante "Le Regioni"), 3/1990, mayo-junio, pág. 718.

(15) Una cierta postura doctrinal postuló en un principio que deberían entenderse de interés regional las obras públicas conectadas con materias de interés regional o, en su caso, relativas a bienes regionales. Esa interpretación fue lógicamente rechazada por el grueso de los autores, por entender que era un criterio tan obvio como insuficiente, ya que está claro que ciertas funciones no pueden realizarse sino a través de obras y, en consecuencia, la transferencia de las atribuciones debía incluir necesariamente la transferencia de las competencias sobre las obras públicas correspondientes. Por tanto, se concluye que en la delimitación de las obras públicas de interés regional deben incluirse asimismo infraestructuras conectadas a materias o atribuciones no regionales o, de lo contrario, la mención autónoma del art. 117 CI carecería de sentido. Se recogió así algo tan elemental como es el carácter instrumental de las obras y el principio *accessorium sequitur principale*. Al respecto véase a Domenico SORACE: *Le opere...*, cit., pág. 198.

El apuntado criterio competencial se halla contenido en el art. 87.1 *in fine* del ya citado DPR 616/1977, el cual dispone que son de competencia regional las obras públicas de cualquier naturaleza que se ejecuten en el territorio de una Región. El precepto no hace sino reconvertir el criterio cualitativo del interés regional en un criterio puramente territorial, basado exclusivamente en la ubicación de la obra en la demarcación política de una determinada Región, planteamiento normativo éste que tiene como corolario principal e inmediato el reconocimiento generalizado de la responsabilidad regional en materia de infraestructuras relacionadas con los recursos hídricos, a excepción de los grandes canales interregionales.

La formulación a nivel legislativo de este criterio de la territorialidad condujo en un primer momento a que por parte de algunos autores se consideraran definitivamente resueltos los interrogantes que se venían planteando en torno al significado y alcance de la noción de obra pública de interés regional⁽¹⁶⁾. Sin embargo, buena parte de la doctrina se percató bien pronto de que atender de manera exclusiva a la localización física de la infraestructura era insuficiente, y abocaba a un régimen de reparto de competencias poco razonable. En efecto, diversos autores constataron y pusieron de manifiesto la existencia de obras públicas que, a pesar de ser ejecutadas y ubicarse en territorio de una sola Región, son indudablemente de interés nacional y, por consiguiente, deben considerarse sin duda de competencia estatal (v. gr. los edificios universitarios, o las obras relativas a los estadios deportivos en los que debía celebrarse el Campeonato Mundial de fútbol del año 1990). Dicho con otras palabras, parece evidente que el interés constituye un concepto de naturaleza o de contenido fundamentalmente cualitativo y que, por ende, no cabe reducirlo a una mera consideración territorial o de localización geográfica de las obras.

Los descritos hasta este punto son los términos en que se plantea, todavía hoy, la problemática relativa al reparto de competencias en materia de obras públicas. El Derecho italiano sigue careciendo de

(16) En ese sentido, Vittorio DOMENICHELLI: *Lavori pubblici*, en "Le Regioni" 6/1977, noviembre-diciembre, pág. 1282; y Anna MARZANATI: *Lavori...*, *cit.*, pág. 11. Muy claros son los términos del primero de los autores citados, para quien la dicción del art. 87 según la cual se reputan de interés regional aquellas obras públicas que se ejecuten en el territorio de una Región, debe conducir a considerar cesada la diatriba, doctrinal y jurisprudencial, sobre el concepto de interés regional referido a las obras públicas, debiendo entenderse que el legislador delegado ha querido que sea atribuida a las Regiones la competencia ordinaria en la materia, considerándose así las competencias estatales como excepcionales. O bien, el legislador delegado ha pretendido identificar el interés regional, con independencia de cualquier otra consideración, derivándolo simplemente de la localización de las obras en el territorio de una Región.

una delimitación jurídica-positiva de obra pública de interés regional; es decir, el legislador no ha precisado ningún tipo de parámetro o de criterio objetivo en aplicación del cual discernir cuándo una determinada infraestructura hidráulica es de interés regional o suprarregional y, por tanto, en qué casos es de competencia de las Regiones y en cuáles es de incumbencia del Estado. Puede por ello decirse, a modo de conclusión, que el art. 117 de la Constitución continúa siendo un precepto impreciso y vago, y que la distribución de competencias sobre obras públicas en general permanece en nebulosa, en un alto grado de indefinición e incertidumbre⁽¹⁷⁾.

2. El reparto de competencias en torno a las obras vinculadas a la ordenación y el aprovechamiento de las aguas

La imprecisión del reparto de competencias en materia de obras públicas a que aboca el art. 117 CI, y de la que acaba de darse cuenta en el epígrafe precedente, ha intentado ser salvada por el legislador ordinario a través de la definición de un régimen sectorial de distribución de atribuciones para un buen número de modalidades específicas de infraestructuras. Ello ha dado lugar a que el tratamiento competencial de las obras públicas en general, y de las obras hidráulicas y vinculadas a las aguas en particular, se caracterice por su elevado grado de dispersión, al tiempo que por su notable nivel de compleji-

(17) Acerca de la indefinición de la noción de obra pública de interés regional se ha manifestado, en la línea expuesta, Domenico SORACE, quien ha afirmado que "el hecho es que resulta muy difícil imaginar criterios formales indefectibles para delimitar los gastos públicos de interés regional y por tanto es bastante difícil imaginar un juicio de la Corte Constitucional que sea de puro Derecho en esta materia" (*Id. Le opere...*, *cit.*, pág. 199). Asimismo Angelo CLARICIA: *Le opere pubbliche degli enti locali*, en el vol. col. dirigido por Rino GRACILI: *Le opere...*, *cit.*, vol I, pág. 72.

En todo caso, debe hacerse referencia a determinada tendencia doctrinal que ha postulado la no indefinición de la noción de obra pública de interés regional. Ciertamente, algunos autores han considerado que si bien el criterio de la localización es insuficiente, ello no significa que el concepto estudiado carezca de concreción. En apoyo de esta afirmación han manifestado que el elemento territorial debe utilizarse de forma combinada con el de la importancia de la obra. De ese modo concluyen que las infraestructuras de mayor importancia, por estar preordenadas a la satisfacción de intereses de mayor entidad y, por tanto, suprarregionales, son de competencia estatal con independencia de su ubicación física. Los autores que han realizado esta interpretación son: Giovanni TORREGROSSA: *Opere...*, *cit.*, págs. 4-5 y, sobre todo su estudio: *I rapporti...*, *cit.*, págs. 463-466; y Raffaele PROSPERI: *Le competenze in materia di lavori pubblici nell'ordinamento italiano*, en "Rivista Trimestrale degli Appalti" 2/1990, abril-junio, págs. 336-339 y 349-350.

El intento de los referidos autores de definir el interés regional es sin duda loable, pero resulta asimismo y en idéntica medida baldío. La razón de ello reside en que con la hermenéutica por ellos propuesta lo único que se hace es trasladar la indefinición de la noción de interés, al no menos vaporoso elemento de la importancia de la obra.

dad. No en vano, desde una perspectiva competencial, es menester diferenciar por una parte las obras hidráulicas en sentido estricto, esto es, las pertenecientes a las cinco categorías contempladas en el TUOH y, por otro lado, los diversos tipos de obras que no son consideradas hidráulicas en sentido estricto pero que se caracterizan por servir de instrumento de la ordenación y aprovechamiento de los recursos hídricos, cada una de las cuales cuenta con criterios de distribución de significado y alcance diversos⁽¹⁸⁾. Al estudio de las previsiones normativas sobre el reparto de competencias en torno a las principales infraestructuras no hidráulicas pero vinculadas a la gestión y utilización del agua se presta atención en el presente apartado⁽¹⁹⁾.

A) La distribución de competencias en torno a las obras de acueducto

Puesto que constituyen las únicas infraestructuras vinculadas con la gestión y aprovechamiento de las aguas que son objeto de tratamiento competencial directamente por el Texto Constitucional, resulta oportuno prestar atención en primer término a las obras de acueducto. Antes de ello, conviene empero precisar qué se entiende por acueducto, dado que dicho *nomen iuris* no es utilizado por el Ordenamiento jurídico español. A tenor de las Normas Técnicas de ejecución del art. 2.b), d) y e) de la Ley de 10 mayo de 1976, nº 319, sobre Protección de las Aguas de la Contaminación, aprobadas por el Comité Interministerial para la Protección de las Aguas de la Contaminación, en deliberación de 4 de febrero de 1977, constituyen obras de acueducto el "complejo de las instalaciones de toma, de tratamiento, de transporte y de distribución de aguas para uso potable o

(18) A causa de esa falta de tratamiento competencial unitario de las obras públicas se ha dicho que el régimen de reparto en la materia es "verdaderamente caótico" y que el sistema dispuesto en los decretos del Presidente de la República 8/1972 y 616/1977 ha creado mucha perplejidad, tanto en lo referente a su interpretación como a su adecuación a la Constitución (cfr. Raffaele PROSPERI: *Le competenze...*, cit., pág. 332-333). Se ha señalado, en relación específica al régimen competencial de las obras hidráulicas y demás infraestructuras vinculadas a la gestión y aprovechamiento de las aguas, que se trata de "una de las peores partes de todo el decreto [se refiere al DPR 616/1977], que merece ser repensada *ab initio*" (cfr. Vincenzo CERULLI IRELLI: *Acque e opere idrauliche*, en el vol. col. *Atti del Convegno "Seicentosedici dieci anni dopo"*, ed. M. Ragno, Roma, 1988, pág. 520).

(19) Interesa advertir que no todas las modalidades de infraestructuras vinculadas a los recursos hídricos cuentan con un régimen de reparto de responsabilidades específico y expreso en la normativa, circunstancia que origina importantes interrogantes acerca del título competencial en que dichas infraestructuras deben ser subsumidas. Así ocurre, por ejemplo, con las obras de riego, en torno a las cuales se discute si deben reconducirse a la noción de acueducto o incluirse, a efectos competenciales, en la materia de agricultura. Sobre el particular véase a Domenico SORACE: *Le opere...*, cit., págs. 192-193 y 201

para fines múltiples⁽²⁰⁾. El de acueducto es, en consecuencia, un concepto amplio, comprensivo de todas las infraestructuras a través de las cuales fluyen o discurren los recursos hídricos⁽²¹⁾.

En cuanto al concreto régimen de distribución de responsabilidades en la materia, el mismo se halla caracterizado por un grado de indefinición y de vaguedad semejante al existente en relación a las obras públicas en general, debido a que el art. 117 CI otorga a las Regiones las competencias relativas a los acueductos de su propio interés. Escasos, a la vez que poco útiles, han sido también los intentos de precisión o de definición llevados a cabo por el legislador ordinario acerca de lo que deba entenderse por acueducto de interés regional o suprarregional.

Un primer e insuficiente paso normativo en ese sentido se dio con el art. 2.b) dPR 8/1972, mediante el cual se transfirieron a las Regiones los acueductos locales y *comarcales*⁽²²⁾ que interesen a una sola Región. Obviamente, el precepto no hace sino reiterar las previ-

(20) Extraído de Giuseppe CAIA: *L'approvvigionamento idrico e la gestione degli acquedotti*, en "I Tribunali Amministrativi Regionali" 4/1992, abril, pág. 171 Publicado asimismo en "Sanità Pubblica" 4/1992, abril.

Es menester subrayar, además, que esta definición de obra de acueducto formulada a nivel normativo por la citadas Normas Técnicas es en esencia coincidente con la noción de acueducto defendida por el común de la doctrina. En efecto, la generalidad de los autores han coincidido en circunscribir el concepto de acueducto a las obras de conducción de los recursos hídricos. En tal sentido se ha manifestado Franco FAVARA: *Commento agli articoli 87, 88, 89, 90 e 91*, en el vol. col. coordinado por Enzo CAPACCIOLI y Filippo SATTA: *Commento al Decreto 616*, ed. Giuffrè, Milán, 1980, pág. 1437, quien ha definido los acueductos como "cualquier construcción destinada al transporte de las aguas". En la misma línea de entendimiento, Alberto VARANESE se refiere a los acueductos como "cualquier construcción idónea al transporte de agua, independientemente de sus propiedades técnicas" (en su trabajo: *Voz Acquedotto*, en *Enciclopedia del Diritto*, ed. Giuffrè, Milán, Vol. I, 1958, pág. 478). Por último, María Athena LORIZIO los ha definido más recientemente como "la obra que transporta el agua para uso potable o mixto" (en su trabajo: *Voz Acquedotti e canali demaniali*, en *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, ed. UTET, Turín, Vol. I, 1987, pág. 72).

(21) Hasta tal punto es amplia la noción de acueducto que para Nicola LUGARESÍ es posible incluir en ella tanto a los canales como los embalses usados para el convoy, la recogida y el transporte de las aguas (cfr. su fundamental monografía: *Le acque pubbliche. Profili dominicali, di tutela e di gestione*, ed. Giuffrè, Milán, 1995, pág. 111). La inclusión de los embalses para la recogida de las aguas en el concepto de acueducto pudiera ser discutible. Sin embargo, a pesar de ello, la misma presenta una importante ventaja desde un punto de vista práctico, y es que dicha incorporación ofrece un régimen de reparto competencial al que reconducir los pantanos, los cuales carecen de previsiones específicas al respecto.

(22) El precepto citado no habla en realidad de acueductos comarcales sino, en términos italianos, de acueductos *comprensoriali*. Es difícil, si no imposible, encontrar en el Derecho español el equivalente de los *comprensoriali* italianos. Bajo esa denominación, el Ordenamiento jurídico transalpino hace referencia a una suerte de entidad pública de difi-

siones contenidas en el propio art. 117 CI. En nada ayudó, por su parte, a clarificar la problemática en cuestión el posterior dPR 616/1977, el cual se limitó de nuevo a repetir la formulación del art. 117 CI (art. 87), con la única variación de que *delegó* a las Regiones las competencias correspondientes a las actuaciones para la construcción y la gestión de las instalaciones y de los servicios de acueductos que no habían sido objeto de transferencia por parte del art. 2.b) dPR 8/1972 (art. 90.b))⁽²³⁾.

La normativa citada permite concluir que las Regiones desempeñan funciones en relación a prácticamente la totalidad de las obras de acueducto. En el caso de los acueductos de interés regional, dichos cometidos son los correspondientes a sus competencias propias *ex art.* 117 CI, mientras que en torno a las obras de acueducto de interés suprarregional, por tanto, de competencia estatal, ejercen por delegación las labores de construcción y gestión. Ahora bien, pese a ello, el Derecho italiano continúa carente de parámetro alguno con base en el cual dilucidar mínimamente en qué casos una infraestructura de acueducto es de interés y de competencia regional, y en qué supuestos es, por el contrario, de interés suprarregional o nacional y, en consecuencia, de incumbencia del Estado. El régimen de distribución de responsabilidades entre el Estado y las Regiones en materia de acueductos se caracteriza, en suma, por su notable indefinición.

ciles catalogación y caracterización, dada su heterogeneidad, tanto en su naturaleza jurídica como en su ámbito de competencias. En general, con el concepto de *comprensorio* se hace referencia a un genuino ente u órgano administrativo, a medio camino entre el Municipio y la Provincia, en el que se integran una pluralidad de Municipios, con fines esencialmente de programación económica y territorial, así como de prestación de determinados servicios locales o de ejercicio de competencias delegadas por las propias Regiones. En cuanto a su naturaleza jurídica, ya se ha comentado que no existe una caracterización unívoca de los *comprensori*. Así, en la mayoría de normativas regionales se configuran como un órgano de la Región, constituido por representantes de los entes territoriales en él comprendidos, incluidas las Comunidades de Montaña. En otras Regiones, en cambio, son caracterizados a modo de entes asociativos de Municipios, de tipo prácticamente consorcial.

Para una exposición de síntesis sobre la noción de *comprensorio*, puede verse a Aldo M. SANDILLI: *Manuale di Diritto Amministrativo*, Jovene editore. Nápoles, 1984, vol. I, págs. 430-431; y a Francesco STADERINI: *Diritto degli enti locali*, ed. CEDAM, Padua, 1984 págs. 120-121. Con mayores amplitud y profundidad, y con referencia a la significación y evolución de los *comprensori*, es recomendable la lectura de Gian Candido DE MARTÍN: *L'Amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, ed. Giuffrè, Milán, 1984, págs. 205 y 215-222.

(23) Nótese que el citado art. 90.b) dPR 616/1977 no lleva a cabo transferencia alguna de competencias a favor de las Regiones, sino que se limita a operar una delegación del ejercicio de las mismas, de modo que su titularidad permanece inalterada y en manos del Estado.

Para completar el estudio del régimen competencial de las obras de acueducto, conviene prestar atención, siquiera sea brevemente, al específico reparto de atribuciones en la elaboración del instrumento de planificación propio de dicho tipo de infraestructuras, el denominado Plan General Regulador de los Acueductos⁽²⁴⁾. La articulación del PRGA se dispuso por Ley de 4 de febrero de 1963, n. 129, del PRGA. En síntesis, y por lo que al propósito del presente trabajo interesa, basta por el momento señalar que el citado instrumento de planificación, de ámbito territorial estatal, responde a un doble cometido. En primer lugar, el PRGA tiene por objeto el cálculo de las necesidades de agua potable para la población previsible en cada espacio territorial para un horizonte temporal de cincuenta años⁽²⁵⁾. En segundo término, y con base en esa estimación, el PRGA debe definir las obras necesarias para el establecimiento de los nuevos servicios de acueducto y la coordinación de los preexistentes (art. 2.a) y b))⁽²⁶⁾.

En relación con las responsabilidades relativas al PRGA, deben diferenciarse las funciones de formulación y aprobación por un lado, y las actualizaciones y reformas por otro. Sobre las primeras, esto es, su formulación y aprobación, de manera coherente con su ámbito estatal y su función, la Ley establece un procedimiento a desarrollar íntegramente en el seno de la Administración del Estado⁽²⁷⁾, en el cual la participación de las Regiones queda limitada a la posibilidad de ser oídas en la formación del proyecto (art. 1), y a la posibilidad de presentar alegaciones en el plazo de noventa días siguientes a la publica-

(24) Sobre el significado del Plan Regulador General de los Acueductos véase, por todos, a Alessandro LOLLI: *Piano regolatore generale degli acquadotti, disciplina urbanistica e nuovi modelli di amministrazione introdotti dalla legge 18 maggio 1989, n. 183*, en "Rivista Giuridica di Urbanistica" 1/1991, enero-marzo.

(25) Dicho horizonte temporal de cincuenta años ha sido criticado por la doctrina, al considerarlo excesivamente amplio. En ese sentido se ha entendido que no parece posible hacer un cálculo o previsión verosímil, ya que difícilmente puede averiguarse con precisión el incremento demográfico y el desarrollo económico que va a experimentar cada territorio. Sobre el particular véase a Paola ROCCHINI: *La verifica e l'adeguamento del piano regolatore generale degli acquadotti: le nuove prospettive aperte dalla legge sulla difesa del suolo*, en "Rassegna dei Lavori Pubblici" 1/1991, enero, pág. 24; y Nicola LUGARES: *Le acque... cit.*, pág. 369.

(26) El PRGA fue aprobado por el dPR de 3 de agosto de 1968, n. 1090, con un horizonte temporal de necesidades hídricas hasta el año 2015, y articulado en diecinueve subplanes de ámbito regional.

(27) La elaboración del proyecto de PRGA se encomienda al Ministerio de Obras Públicas (art. 1), mientras que la aprobación definitiva del mismo se declara de competencia del Presidente de la República, previa deliberación del Consejo de Ministros (art. 3).

ción del mismo (art. 3)⁽²⁸⁾. Lógicamente, esa elaboración exclusivamente estatal⁽²⁹⁾ supone una considerable restricción de las eventuales competencias de las Regiones en materia de acueductos, dado que cualquier pretensión regional de ejecutar un obra de este tipo queda supeditada a los condicionamientos establecidos en el PRGA⁽³⁰⁾.

Esa limitación de las competencias regionales en materia de acueductos se ve sin embargo relativizada por los importantes poderes que la legislación reconoce a las Regiones en relación a las actualizaciones y modificaciones del PRGA. En ese sentido, si bien el dPR 8/1972 reservó al Estado todas las funciones en torno a esas reformas, el posterior dPR 616/1977 introdujo un nuevo reparto más equitativo. En concreto, el art. 90.2.a) delegó a las Regiones las actualizaciones y reformas del PRGA atinentes a las aguas destinadas por el propio Plan a la satisfacción de las exigencias y necesidades de su respectivo territorio. En la misma línea, el art. 914 del mismo dPR 616/1977 reservó al Estado la imposición de los vínculos, así como las actualizaciones y reformas, pero únicamente cuando las mismas comporten una diversa distribución de las reservas hídricas entre las Regiones. Además, en estas últimas modificaciones el Estado deberá oír a las Regiones y, no sólo eso, sino que, además, habrá de tener en cuenta sus exigencias relativas a la ejecución de programas o la consecución de los objetivos por ellas establecidos en el ejercicio de sus funciones⁽³¹⁾. En fin, parece que el criterio de atribución de responsabilidades es el alcance extra-

(28) Una dura crítica a esa escasa participación regional en la formulación del PRGA puede encontrarse en Salvatore D'ALBERGO: *Il tema di piano economico, piano settoriale e «attuazione» di piano*, en "Giurisprudenza Costituzionale-1964", ed. Giuffrè, Milán, 1965, págs. 40-42. A juicio del mencionado autor, la elaboración del PRGA debería reconducirse al acuerdo con las Regiones.

(29) Dicha atribución de las competencias de elaboración del PRGA al Estado fue justificada por la SCC de 1 de febrero de 1964, n. 4 (Ponente: Giovanni Cassandro), al señalar que un Plan como el PRGA que se proponga asegurar el suministro hídrico a toda la población de la República, la satisfacción de una necesidad primaria y fundamental, no puede ser planteado sino en atención a una visión general del país, y con referencia a los medios financieros necesarios para resolver el problema y la asignación de dichos medios a los diversos sectores según un orden de preferencia que sólo puede ser fijado por el legislador estatal.

(30) *Cf.* al respecto a Maria Athena LORIZIO: *Voz Acquedotti...*, cit., pág. 75.

(31) El protagonismo de las Regiones en materia de modificaciones y actualizaciones del PRGA ha sido por último confirmado, más recientemente, por el dPCM de 4 de marzo de 1996, por el que se aprueban Disposiciones en Materia de Recursos Hídricos entre las que se encuentran la "metodología y criterios generales para la revisión y la actualización del PRGA". Dicho Decreto fue por otra parte dictado en cumplimiento del art. 4.1-d) de la Ley de 5 de enero de 1994, n.º 36, de Disposiciones en Materia de Recursos Hídricos, el cual remitió al Presidente del Gobierno la regulación de "las metodologías y los criterios generales para la revisión y la actualización del plan general de los acueductos".

regional o intrarregional de la reforma, circunstancia coincidente con el criterio de reparto en materia de acueductos⁽³²⁾.

B) El reparto de competencias sobre obras de navegación interna o fluvial

Otra modalidad de obras vinculadas a las aguas que ha recibido una atención legislativa específica en lo que a la distribución de competencias se refiere, han sido las de navegación interna o fluvial. Al contrario de cuanto sucede con las obras públicas y con los acueductos, el reparto de atribuciones diseñado por el Ordenamiento italiano sobre este tipo de infraestructuras de navegación fluvial se caracteriza por su claridad y por la inexistencia de dificultades hermenéuticas.

El régimen competencial en la materia tiene como punto de partida una clasificación de vías navegables en cuatro categorías, la cual se encuentra definida en el art. 4 del Texto Único de 11 de julio de 1913, n.º 959. A la luz del antedicho precepto, son de *primera categoría* los lagos, ríos y canales cuya navegación presente un preeminente interés militar. La *segunda categoría* está integrada por los lagos, ríos y canales que solos o conectados entre sí formen líneas de navegación a puertos marítimos que favorezcan el tráfico de un mismo territorio. En la *tercera categoría* se incluyen los lagos y canales que, sin cumplir los requisitos de los de segunda clase, favorezcan el movimiento comercial de centros habitados importantes por sus industrias y producciones agrícolas. Por último, aquellas vías navegables no susceptibles de ser subsumidas en ninguno de los tres tipos anteriores, merecen la consideración de vías de *cuarta categoría*.

Con base en esa clasificación de vías navegables, tanto el dPR 8/1972 como el dPR 616/1977 llevan a cabo una sencilla distribución de competencias, consistente en asignar las responsabilidades al Estado y a las Regiones sobre las obras correspondientes a las diversas categorías de vías aptas para la navegación. Más exactamente, en un primer momento el art. 2, letra F) dPR 8/1978 transfirió a las regiones las obras de navegación interna en vías de tercera y cuarta categorías; atribuciones regionales que se vieron ampliadas con posterioridad por el art. 88.3 dPR 616/1977, el cual reservó al Estado exclusivamente las infraestructuras para la navegación de las vías de primera clase.

(32) En materia de acueductos han de ser tenidas asimismo en cuenta las competencias que tanto la legislación de régimen local, como la sanitaria, y la propia Ley 319/1976, reconocen a los entes locales, aspecto éste al que se presta atención en el epígrafe IV de este trabajo.

A tenor del reparto competencial explicitado, son de responsabilidad estatal las obras ordenadas a facilitar la navegación de las vías de primera categoría, es decir, de los lagos, ríos y canales de preeminente interés militar. El resto de obras de navegación son, por el contrario, de incumbencia regional, circunstancia que, *de facto*, conduce a afirmar que todas las obras de navegación son de competencia de las Regiones, puesto que en Italia no existe ninguna vía navegable que haya sido declarada de preferente interés militar⁽³³⁾.

C) El régimen competencial de las obras de alumbramiento de aguas subterráneas

En tercer lugar, resulta oportuno prestar atención a las previsiones competenciales concernientes a las obras para la extracción de aguas subterráneas. El dPR 616/1977 —norma en la que también se halla perfilado el régimen competencial en esta materia— incurre en este punto en una importante, al tiempo que difícil de solucionar, contradicción interna. En efecto, el art. 912 reserva al Estado las funciones correspondientes a la determinación y a la disciplina de los usos de las aguas públicas en general y de las subterráneas en particular, incluidas las funciones relativas a la instrucción y el otorgamiento de las concesiones de grandes derivaciones. Sin embargo, frente a dicho precepto, el art. 90.b) ordena la delegación a las Regiones de la investigación, la extracción y la utilización de las aguas subterráneas, incluidas las labores relativas a la protección del sistema hídrico del subsuelo.

La muy escasa doctrina que ha prestado atención a la problemática interpretativa aquí expuesta, no ha dudado en calificar el contraste entre los arts. 912 y 90.b) dPR 616/1977, de “macroscópico”, dado que no parece posible formular criterios en virtud de los cuales pueda afirmarse la prevalencia de un precepto sobre otro. Se ha entendido por ello que la contradicción apuntada no puede ser resuelta en términos de compatibilidad o complementariedad entre ambas disposiciones normativas, sino que la solución ha de depender de valoraciones generales del legislador en cada ocasión⁽³⁴⁾.

(33) En ese sentido, Domenico SORACE: *Le opere...*, cit., pág. 191

(34) La expuesta es la postura manifestada por Michele COSTANTINO en su trabajo: *Commento agli articoli 90 e 91*, en el vol. col. dirigido por Augusto BARBERA y Franco BASSANINI: *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali. Commentario al Decreto 616 di attuazione della Legge 382*, ed. Il Mulino, Bologna, 1979, págs. 503-504; y posteriormente en su otro estudio: *Stato e Regioni nello sfruttamento delle risorse idriche (dopo il dPR n. 616/1977)*, en “Quaderni Regionali Formez” n° 26-1, monográfico titulado: *La disciplina delle funzioni nel dPR 616*, 1980, págs. 183-184).

Bajo mi punto de vista cabe sin embargo una interpretación diversa a la anterior, la cual evitaría en buena medida dejar en cada caso a la discrecionalidad del Estado la determinación de qué obras de alumbramiento de aguas subterráneas son de competencias estatal y cuáles de incumbencia regional. Puede entenderse que el art. 90.b) dPR 616/1977, en tanto en cuanto opera exclusivamente una delegación, no atribuye a las Regiones titularidad competencial alguna. Dicha titularidad permanecería por el contrario en manos estatales, de suerte que, en el ámbito de sus respectivos intereses, a las Regiones tan sólo correspondería ejercitar por delegación las funciones de investigación, *extracción* y utilización de las aguas subterráneas. En definitiva, en virtud de esta posible línea de entendimiento, sería incumbencia de las Regiones la ejecución de las obras de alumbramiento, si bien con supeditación a las competencias del Estado en torno a la gestión de las aguas subterráneas.

D) La distribución competencial en torno a las obras de depuración y saneamiento de aguas residuales

Entre las infraestructuras vinculadas a la ordenación y aprovechamiento de los recursos hídricos a las que el Ordenamiento jurídico italiano dispensa un tratamiento competencial específico se encuentran asimismo las obras de evacuación y saneamiento de aguas residuales. La normativa atribuye en este sector un evidente protagonismo a las Regiones, frente a las competencias del Estado —las cuales se limitan a la labor de coordinación de los distintos Planes Regionales de Saneamiento a través del denominado Plan General de Saneamiento⁽³⁵⁾— y de los Municipios —cuyas facultades en la materia se reducen a la ejecución de obras y gestión de los servicios de alcantarillado y depuración⁽³⁶⁾—. Así se deduce al menos del art. 101 dPR 616/1977, el cual, dentro del título más genérico de la tutela del medio ambiente, transfirió a las Regiones la disciplina de los vertidos y la programación de las actuaciones de conservación y depuración de las aguas⁽³⁷⁾.

(35) Sobre el significado y el alcance de los Planes Regionales de Saneamiento y del Plan General de Saneamiento, me remito al comentario que al respecto se realiza en el epígrafe V de este mismo trabajo.

(36) A las competencias de las Entidades locales en materia de obras vinculadas a la gestión y utilización de las aguas se dedica el apartado IV del presente trabajo, al que me remito.

(37) La citada previsión del art. 101 dPR 616/1977 tuvo como antecedente al art. 2.3 dPR 8/1.972, el cual llevó a cabo la transferencia a favor de las Regiones de las obras higiénicas de interés local, entre las que, en un sistema de lista, se incluían de manera expresa, entre otras, los alcantarillados y las instalaciones de depuración de las aguas.

E) El régimen competencial de las derivaciones de agua

El último tipo de obras ordenadas a la gestión y aprovechamiento de los recursos hídricos cuyo reparto de competencias entre el Estado y las Regiones es objeto de una regulación expresa en el Derecho italiano es el constituido por las obras de derivación de aguas. El precepto normativo fundamental en esta materia es el art. 13.d dPR 8/1972, por el que se delegaron a las Regiones las competencias relativas a las pequeñas derivaciones de aguas públicas. El único interrogante que se plantea reside, así pues, en la determinación de la frontera entre pequeñas y grandes derivaciones; cuestión ésta que no ha sido por el momento resuelta, ni por el legislador⁽³⁸⁾, ni por la jurisprudencia, ni por la doctrina científica⁽³⁹⁾.

3. La distribución de competencias en materia de obras hidráulicas en sentido estricto

Para concluir el presente estudio acerca del reparto de responsabilidades entre el Estado y las Regiones italianas sobre las infraestructuras vinculadas a las aguas, es menester prestar atención al régi-

(38) Dicha delimitación entre pequeña y gran derivación no plantea ningún problema en el caso específico de que el destino de las aguas derivadas sea la producción de energía eléctrica, puesto que el criterio diferenciador viene establecido por el propio Derecho positivo en función de la cantidad de energía que se genere. En concreto, la Ley de 4 de enero de 1.977, n.º 7, califica de pequeña derivación aquella en la que la energía producida no supere los 3.000 kilovatios, mientras que será gran derivación aquella en la que la energía producida supere dicha cantidad. Sobre este particular, véase a Carlo DE BELLIS: *Le piccole derivazioni d'acqua per uso idroelettrico: dai nodi antichi del dPR 616/1.977 all'evanescenza odierna della l. 183/1.989*, en "Le Regioni" 3/1.992, mayo-junio, pág. 731-732.

(39) Sobre las competencias en materia de derivaciones de recursos hídricos se plantea una interesante cuestión, la cual llegó incluso a la Corte Constitucional. La polémica se centraba básicamente en la legitimidad constitucional del art. 91.6 dPR 616/1.977, a cuyo tenor queda reservada al Estado la utilización de las aguas para la producción de energía eléctrica. Los términos de la discusión eran si dicha reserva funcional no era irrespetuosa con la delegación operada a favor de las Regiones por el dPR 8/1.972, en torno a las pequeñas derivaciones de agua, ya que, en virtud del dPR 616/1.977, todas las derivaciones para fines eléctricos serían de competencia estatal, con independencia de su volumen.

La Corte Constitucional falló que, efectivamente, el art. 91.6 dPR 616/1.977 es inconstitucional y debe ser interpretado sin perjuicio de las competencias previamente delegadas a las Regiones. El fundamento a ese posicionamiento de la Corte reside en el hecho de que el art. 1.c de la Ley de 22 de julio de 1.975, n. 382, de Normas sobre el Ordenamiento Regional y sobre la Organización de la Administración Pública, previó la delegación a las Regiones de funciones administrativas —delegación que se actuó a través del dPR 616/1.977— con el fin de "hacer posible el ejercicio orgánico por parte de las Regiones, de las funciones transferidas y ya delegadas". Consecuentemente, concluye la Corte que el dPR 616/1.977 en ningún caso tiene permitido sustraer a las Regiones competencias que ya le hubiesen sido delegadas o transferidas con anterioridad, y retornarlas al poder estatal (SCC de 12 de julio de 1.991, n. 260. Ponente: Gabrielle Pescatore).

men competencial en materia de obras hidráulicas en sentido estricto, es decir, de aquellas infraestructuras pertenecientes a alguna de las cinco categorías definidas en el TUOH. Frente a lo que sucede con el resto de las obras vinculadas a la ordenación y aprovechamiento de las aguas, el Ordenamiento jurídico italiano dispensa un tratamiento competencial unitario a todas las obras hidráulicas mediante la reconducción de las mismas a un único título competencial. Ese tratamiento unitario no es empero sinónimo de sencillez o claridad en la distribución de atribuciones. Antes al contrario, el orden competencial diseñado por el dPR 616/1977 se caracteriza precisamente por las notas opuestas, esto es, por la complejidad y las dificultades interpretativas. No en vano, la referida regulación ha sido calificada de "lío (*guazzabuglio*) normativo" (SATTA)⁽⁴⁰⁾, y se ha dicho de ella que es "hasta tal punto enmarañada (*ingarbugliata*), que resulta difícil extraer un orden perfecto de la materia" (CERULLI IRELLI)⁽⁴¹⁾. El acierto de estas consideraciones críticas podrá comprobarse de manera inmediata.

El reparto de responsabilidades en materia de obras hidráulicas gira alrededor de la combinación de dos criterios de distribución diversos, tanto en su significado como en su alcance. Dichos parámetros de distribución son, en concreto, la clasificación de las obras en cinco categorías, contenida en el TUOH, y la naturaleza regional, interregional o nacional de la cuenca hidrográfica en la que las mismas se ubiquen. En relación a la utilización del criterio de la cuenca hidrográfica, conviene advertir con carácter previo al estudio del régimen competencial, cómo el dPR 616/1977 —norma clave en la materia objeto de atención— diferenciaba únicamente entre cuencas regionales e interregionales. Sin embargo, la posterior Ley de 18 de mayo de 1989, n. 183, de Normas para la Reorganización Organizativa y Funcional de la Defensa del Suelo introdujo una tercera categoría de cuenca hidrográfica: la cuenca nacional⁽⁴²⁾. Lo importante de esta previsión es que el art. 15.2 LDS dispone la transferencia a las Regiones

(40) Vid. Filippo SATTA: *Bacini idrografici ed opere idrauliche tra Stato e Regioni*, en "Il Foro Administrativo" 6/1982, junio, pág. 377.

(41) Vid. Vincenzo CERRULLI IRELLI: *Acque...*, cit., Pág. 528.

(42) Las cuencas de relieve nacional y las Regiones en que se insertan son, en la vertiente adriática: Isonzo (Friuli-Venezia, Giulia), Tagliamento (Veneto, Friuli-Venezia, Giulia), Livenza (Veneto, Friuli-Venezia, Giulia), Piave (Veneto, Friuli-Venezia, Giulia), Brenta Bacchiglione (Veneto, Trentino-Alto Adige), Adige (Veneto, Trentino-Alto Adige), y Po (Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Toscana, Emilia-Romagna). Y en la vertiente tirrénica: Arno (Toscana, Umbria), Tevere (Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo), Liri Garigliano (Lazio, Campania, Abruzzo), y Volturno (Abruzzo, Lazio, Campania).

de las funciones relativas a todas las obras hidráulicas ubicadas en cuencas interregionales, excepto las de primera categoría⁽⁴³⁾, al tiempo que en su art. 14.3 declara vigente el reparto de competencias diseñado en el dPR 616/1977. Ello significa que este último dPR, el cual basa la distribución de competencias en el carácter regional o interregional de las cuencas hidrográficas, debe ser hoy en día interpretado a la luz de la LDS; de modo que, allí donde se hace referencia a las cuencas hidrográficas interregionales, debe entenderse que se refiere a las cuencas nacionales⁽⁴⁴⁾. La correcta comprensión del régimen competencial resultante de la LDS hace recomendable, con todo, realizar un estudio del reparto de atribuciones diseñado por el dPR 616/1977, el cual se basa, como ha quedado dicho, en el carácter regional o interregional de la cuenca hidrográfica en la que las obras se ubiquen.

La primera previsión normativa de corte competencial acerca de las obras hidráulicas se estableció en el dPR 8/1972, cuyos arts. 2.e) y 8.f) declararon la responsabilidad de las Regiones sobre las obras hidráulicas de cuarta y quinta categorías, así como en torno a las no clasificadas, a la vez que dejaban en manos del Estado las infraestructuras pertenecientes a las tres primeras categorías⁽⁴⁵⁾. El dPR

(43) Añade el art. 15.4 LDS, que las Regiones ejercerán dichas competencias sobre obras hidráulicas en cuencas interregionales, mediante la adopción de los oportunos acuerdos de colaboración. Si bien es cierto que el citado art. 15.4 fue modificado por art. 4 de la Ley de 7 de agosto de 1990, n. 253, de Disposiciones Complementivas de la Ley de 18 de mayo de 1989, n. 183, en el sentido de establecer un poder de sustitución o subrogación a favor del Estado para el supuesto de que las Regiones no llegasen a alcanzar los mencionados acuerdos de colaboración en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la LDS.

(44) De hecho, a excepción de las cuencas del Isonzo, el Arno y el Tevere, el resto de cuencas declaradas nacionales por el art. 14.1 LDS, eran calificadas como interregionales en la norma que originariamente definió las cuencas hidrográficas en Italia, el dPCM de 22 de diciembre de 1977.

(45) Dada la importancia que la clasificación de las obras hidráulicas contenida en TUOH adquiere a efectos competenciales, y puesto que dicho reparto de atribuciones es muy complejo y debe hacerse referencia continua a las distintas categorías, puede ser de utilidad recordar cuáles son dichos tipos de obras:

- *Obras de primera categoría*: obras cuyo fin sea la conservación del álveo de los ríos transfronterizos (art. 4 TUOH).

- *Obras de segunda categoría*: obras ubicadas a lo largo de los ríos encauzados y sus afluentes igualmente encauzados desde el punto en que las aguas empiezan a fluir entre los muros de contención o defensa continua, y en cuanto tales obras sirvan a un gran interés de una Provincia (art. 5.a) TUOH); y nuevos encauzamientos, rectificaciones y obras anejas que se ejecuten con el fin de regular los ríos anteriores (art. 5.b) TUOH).

- *Obras de tercera categoría*: obras no comprendidas en los ríos de referencia de las obras de primera y segunda clases y que, junto a la ordenación de dichos ríos, tengan una de las siguientes finalidades: a) defender ferrocarriles, carreteras y otras obras de gran interés público, o bienes demaniales; b) mejorar el régimen de un curso de agua que tenga obras

8/1972 diseñaba por tanto un orden de distribución de atribuciones diáfano.

Dicha claridad desaparece, sin embargo, con el posterior dPR 616/1977 y su propósito de incorporar el carácter regional o interregional de las cuencas hidrográficas como criterio de reparto de competencias. El mencionado dPR 616/1977 se preocupa en primer lugar de declarar la firmeza de la transferencia de competencias operada en la materia por el dPR 8/1972 a favor de las Regiones, es decir, se confirman de esa forma las competencias regionales sobre las obras hidráulicas de cuarta y quinta categorías, así como de las no clasificadas (art. 89.2 *in fine*), con independencia del carácter regional o interregional de la cuenca en la que se ubiquen⁽⁴⁶⁾.

El dPR 616/1977 no se limita empero a reiterar las previsiones de su predecesor de 1972, sino que tiene además una clara pretensión ampliatoria de las atribuciones de las Regiones. Con ese designio, el art. 88.2 en conexión con el art. 89.1, declararon la competencia del Estado en relación a las obras hidráulicas de primera categoría y, en tanto en cuanto no hubiese culminado el procedimiento de definición de las cuencas hidrográficas, también las obras de segunda clase. Esta previsión implicaba que, una vez delimitadas las cuencas hidrográficas, cosa que se hizo a través del dPCM de 22 de diciembre de 1977⁽⁴⁷⁾, debía entenderse que las obras hidráulicas de segunda cate-

de primera o segunda categorías; y c) impedir inundaciones, desbordamientos, corrosiones, invasiones de grava o de otro material de aluvión, los cuales puedan producir un daño relevante al territorio o a los habitantes de uno o más Municipios o que produciendo terrenos pantanosos puedan provocar daños a la higiene o a la agricultura (art. 7 TUOH).

- *Obras de cuarta categoría*: obras no comprendidas en las tres primeras clases y concernientes a la ordenación del álveo y la contención de las aguas de los ríos y torrentes, así como de los grandes colectores y cursos de agua importantes (art. 9 TUOH).

- *Obras de quinta categoría*: obras especialmente dirigidas a la defensa de la población de ciudades, villas y aldeas contra las corrosiones de un curso de agua y contra los corrimientos (art. 10 TUOH).

(46) La competencia regional sobre todas las obras hidráulicas de cuarta y quinta categorías y sobre las no clasificadas con independencia del tipo de cuenca en que se sitúen, ha sido confirmada de manera expresa por la Corte Constitucional italiana en sus Sentencias de 6 de junio de 1989, n. 322 (Ponente: Aldo Corasaniti), y de 10 de julio de 1988, n. 631 (Ponente: Gabrielle Pescatore).

(47) El dPCM de 22 de diciembre de 1977, de delimitación de las cuencas hidrográficas de carácter interregional en actuación de los artículos 89 y 91 del dPR de 24 de julio de 1977, n. 616, definió las mencionadas cuencas hasta un total de veintisiete: diecinueve en la vertiente adriática, dos en la vertiente jónica y, finalmente, ocho en la tirrénica.

Ese gran número de cuencas interregionales y su extensión a casi todo el territorio italiano fue criticado por excesivo. En ese sentido, Antonella CAPRIA entiende que esa circunstancia y el hecho de que con carácter genérico las obras vinculadas a dichas cuencas se

goría ubicadas en cuencas regionales pasaban asimismo a ser consideradas de competencia regional.

Respecto de las obras hidráulicas de segunda clase ubicadas en cuencas suprarregionales, el art. 89.2 remitió el reparto de competencias a la Ley de Reforma de la Administración de Obras Públicas. Ahora bien, en previsión de la excesiva tardanza del legislador en la emanación de dicha Ley de Reforma, dispuso asimismo que a partir del 1 de enero de 1980 las funciones referentes a las infraestructuras ubicadas en aquellas cuencas interregionales quedaban delegadas a favor de las Regiones, que deberían ejercitarlas con base en programas establecidos y coordinados por el Estado. Más de dos décadas después, la Ley de Reforma de la Administración de Obras Públicas sigue sin ser dictada, circunstancia que, en principio, debería llevar a predicar la efectividad de la delegación de competencias a favor de las Regiones desde la citada fecha de 1 de enero de 1980. Ello no obstante, dicha delegación fue prorrogada *sine die*, situación en la que se halla todavía hoy⁽⁴⁸⁾, de modo que las competencias sobre obras de

atribuyan al Estado, supuso un sustancial vaciado de contenido de la reforma operada por el dPR 616/1977, dado que impidió una asunción efectiva de las competencias por parte de las Regiones (Cfr. su trabajo: *La legge quadro sulla difesa del suolo n. 183*, en el vol. col.: *La difesa del suolo e la politica delle acque. In Italia in base alla Legge 183/1989. In Francia e nel Regno Unito*, ed. Giuffrè, Milán, 1990, pág. 33). Con mayor dureza se manifestó en su día Umberto POTOTSCHNIG, para quien la prontitud estatal en la delimitación de las cuencas interregionales "tuvo como única finalidad bloquear la transferencia a las Regiones de las funciones concernientes a dichas cuencas" (Vid. *Livelli de governo e riordino delle funzioni nel bacino interregionale*, en "Le Regioni", 1-2/1980, enero-abril, pág. 106). En términos parejos Giuseppe SANVITI: *Definizione del ruolo e dei rapporti dello Stato e delle Regioni: un'occasione non colta pienamente della Corte*, en "Le Regioni" 6/1984, noviembre-diciembre, págs. 1266-1267; quien critica el amplio margen de discrecionalidad de que dispone el Estado para incidir —vía definición de las cuencas hidrográficas interregionales— en las competencias regionales sobre obras hidráulicas. Por otra parte, esa posibilidad de incidencia estatal en el marco competencial regional en la materia, a través del dPCM de 22 de diciembre de 1977, fue reconocida legítima por la SCC de 11 de julio de 1984, n. 187 (Ponente: Brunetto Bacciarelli Ducci).

(48) Efectivamente, es preciso aclarar que el plazo de 1 de enero de 1980, en el cual, en defecto de Ley de Reforma de la Administración de Obras Públicas, debía producirse la delegación a las Regiones de las obras hidráulicas ubicadas en cuencas interregionales, fue repetidamente prorrogado con carácter anual. Así, por DL de 7 de mayo de 1980, n. 152, convertido en Ley de 7 de agosto de 1980, n. 298, se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 1980; y por DL de 28 de febrero de 1981, n. 35, convertido en Ley de 29 de abril de 1981, n. 162, se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 1981. Finalmente, el mismo fue pospuesto *sine die* por DL de 12 de agosto de 1983, n. 372, de Medidas urgentes frente a problemas de la Administración pública y normas sobre la disminución del impuesto de fabricación sobre algunos productos petrolíferos.

Dicha prórroga fue daramente criticada por Raffaele PROSPERI, no sólo por ser llevada a cabo a través de una Ley paquete, sino sobre todo por que generó una "absoluta descoordinación normativa". La razón de su postura reside en el hecho de que al no haber sido ema-

segunda categoría situadas en cuencas interregionales permanecerían en manos del Estado, de no ser por la transferencia que de las obras hidráulicas situadas en dichas cuencas operó la citada LDS. Tras dicha LDS ha de entenderse, por tanto, que las obras hidráulicas de segunda categoría pendientes de transferencias hasta que se promulgue la Ley de Reforma de la Administración de Obras Públicas, son las situadas en cuencas nacionales.

Al hilo de cuanto se lleva expuesto cabe concluir que el dPR 616/1977 define un marco competencial claro en relación a las obras hidráulicas de primera, de segunda, y de cuarta y quinta categorías y no clasificadas. No puede decirse sin embargo lo mismo respecto de las obras hidráulicas de tercera categoría, sino que, antes al contrario, el art. 89.3, en el que se dispensa tratamiento a dicho particular, ha originado en este punto una viva y compleja polémica doctrinal, la cual sigue en la actualidad sin resolver.

El mencionado art. 89.3 dPR 616/1977 dispuso que a partir del 1 de enero de 1978, las obras hidráulicas de tercera categoría eran atribuidas a las Regiones. La controversia suscitada por esta disposición gira en torno a si la transferencia de las mismas a las Regiones, operada por el art. 89.3, a partir del 1 de enero de 1978, se refiere a la totalidad de la categoría o, por el contrario, atañe de forma exclusiva a las infraestructuras situadas en cuencas de carácter regional.

Son dos las posturas mantenidas por la doctrina italiana sobre este particular. La primera de ellas, que ha dado en denominarse *tesis estatalista* por su defensa de unas mayores competencias del Estado en la materia, entiende que la interpretación del art. 89 en su conjunto debe pasar por una prevalencia del criterio de la cuenca sobre la clasificación de las obras en categorías. Siendo así, el reparto de competencias sobre obras hidráulicas de tercera clase ubicadas en cuencas interregionales seguiría el régimen previsto en el ya comentado art. 89.2, el cual remite dicha distribución de responsabilidades a la Ley de Reforma de la Administración de Obras Públicas. Ello implicaría, en suma, que ante la inexistencia de esta Ley de Reforma de la Administración de Obras Públicas, las competencias sobre obras hidráulicas de tercera categoría situadas en cuencas hidrográficas interregionales continuarían en manos del Estado. O lo que es lo

nada la Ley de reforma de la Administración de obras públicas, quedaba indefinido el reparto competencial en la materia, remitiendo *sine die* esa situación prevista en principio con carácter transitorio hasta el advenimiento de la delegación. (Cfr. su estudio: *Le competenze..., cit.*, pág. 337 y, posteriormente su trabajo: *Competenze e attribuzioni in materia di lavori pubblici*, en el vol. col. dirigido por Rino GRACILI: *Le opere pubbliche degli enti locali*, ed. UTET, Turín, 1993, vol. 1, págs. 171-172).

mismo, que la transferencia a las Regiones de las atribuciones relativas a dichas infraestructuras hidráulicas de tercera categoría, prevista por el art. 89.3 a partir del 1 de enero de 1978, afecta tan sólo a aquellas obras localizadas en cuencas regionales⁽⁴⁹⁾.

Frente a la expuesta tesis estatalista, algunos autores vienen manteniendo una postura diversa, llamada por ello *tesis regionalista*⁽⁵⁰⁾, favorable a la titularidad regional de las competencias sobre cualesquiera obras hidráulicas de tercera categoría, con independencia de la naturaleza interregional o regional de la cuenca hidrográfica en que se sitúen. El punto de partida de esta línea de entendimiento reside en la consideración de que la remisión del art. 89.2 a la Ley de Reforma de la Administración de Obras Públicas para que sea ésta quien delimite las competencias en materia de obras hidráulicas ubicadas en cuencas interregionales, se refiere de manera exclusiva a las obras de segunda categoría, y no así a las de tercera clase. La transferencia prevista a favor de las Regiones a partir del 1 de enero de 1978, ordenada por el art. 89.3, afectaría por ende a todas las obras de tercera categoría, ya se localicen en cuencas regionales, ya se hallen situadas en cuencas interregionales⁽⁵¹⁾.

(49) Han defendido la lectura estatalista, entre otros, los siguientes autores: Carlo COSCIONI: *Le opere...cit.*, pág. 105; Alberto ABRAMI: *Voz Opere idrauliche*, en *Novissimo Digesto Italiano*, ed. UTET, Turín, Appendice MIN-PROC. 1980, pág. 508; Franco FAVARA: *Commento...cit.*, págs. 1501-1517; Filippo SATTA: *Bacini...cit.*, págs. 377-381; Giovanni TORREGROSSA: *I rapporti...cit.*, págs. 473-474; idem: *Voz Opere...cit.*, págs. 5-6; Raffaele PROSPERI: *Le competenze...cit.*, págs. 337-338; idem: *Competenze...cit.*, págs. 171-173; y Gabriella MAGALDI: *Opere...cit.*, págs. 1021-1025.

Por su parte, también a nivel jurisprudencial se ha entendido que el art. 89.3 dPR 616/1977 transfirió a las Regiones únicamente las obras hidráulicas de tercera categoría ubicadas en cuencas regionales. Al respecto cabe citar los siguientes pronunciamientos: Sentencia del Tribunal de Cuentas de 8 de junio de 1978, n. 881 (Ponente: Speranzoni), SCC de 11 de julio de 1984, n. 188 (Ponente: Brunetto Bucciarelli Ducci), Ordenanza de la Corte Constitucional, de 14 de enero de 1986, n. 10 (Ponente: Brunetto Bucciarelli Ducci), SCC de 10 de junio de 1988, n. 631 (Ponente: Gabrielle Pescatore), y SCC de 6 de junio de 1989, n. 322 (Ponente: Aldo Corasaniti).

(50) De tesis regionalista "tibbia" y tesis regionalista "caliente", respectivamente, habla Franco FAVARA: *Commento... cit.*, págs. 1501.

(51) Han defendido la interpretación regionalista del art. 89.3 dPR 616/1977: Luisa GEROLA: *Opere idrauliche di terza categoria e competenze regionali*, en "Le Regioni" 4/1979, págs. 715-716 y 719; Carlo DE BELLIS: *Opere... cit.*, págs. 696-716; idem: *Bacini idrografici interregionali nel dPR 616: infine, un'interpretazione "giuridica" della Corte*, en "Le Regioni" 4/1990, págs. 1346-1352; Vincenzo CERULLI IRELLI: *Acque... cit.*, págs. 528-529; Francesca TRIMARCHI BANFI: *Le leggi di trasferimento delle competenze statali alle Regioni: fonti atipiche?*, en "Le Regioni" 6/1984, noviembre-diciembre, págs. 1279-1282; Umberto POTOTSCHNIG: *Livelli... cit.*, pág. 106; Domenico SORACE: *Le opere... cit.*, págs. 204-207; idem: *Commento all'articolo 87*, en el vol. col. dirigido por Augusto BARBERA y Franco BASSANINI: *I nuovi... cit.*, pág. 487; y Sergio BARTOLE: *Ricorso alla regola stare decisis in materia de opere idrauliche*, en "Le Regioni" 4/1986, julio-agosto, pág. 914.

No es éste, por el propio alcance del presente trabajo, el lugar adecuado para entrar a exponer los muchos y muy interesantes argumentos que han sido aducidos por los autores en apoyo de las dos líneas interpretativas apuntadas. Ello no obstante, me parece oportuno hacer hincapié en un razonamiento que a mi juicio conduce de manera decisiva a postular el protagonismo de las Regiones en materia de obras hidráulicas de tercera categoría. Obsérvese al respecto cómo es el art. 89.1 mismo el que en su último inciso atribuye a las Regiones las competencias relativas a todas las obras hidráulicas ubicadas en cuencas regionales. En atención a dicha previsión, parece lógico entender que cuando el art. 89.3 transfiere las infraestructuras de tercera categoría a partir del 1 de enero de 1978, únicamente puede hacer referencia a aquéllas que se localicen en cuencas interregionales⁽⁵²⁾. De no entenderlo así, se produciría una contradicción interna en el art. 89, de suerte que su párrafo tercero resultaría superfluo, amén de innecesariamente reiterativo.

Sea cual fuere la interpretación correcta, conviene recordar que para el conocimiento del régimen de reparto de competencias en materia de obras hidráulicas en Italia no es suficiente el análisis de los preceptos del dPR 616/1977. Se ha señalado con anterioridad cómo la LDS da un paso más en el diseño de esa distribución de responsabilidades entre el Estado y las Regiones. En particular, la LDS crea un tercer tipo de cuencas hidrográficas, la cuencas nacionales, al tiempo que ordena la transferencia a las Regiones de las competencias sobre obras hidráulicas ubicadas en cuencas interregionales y declara la firmeza de las atribuciones estatales en torno a las obras situadas en cuencas de carácter nacional.

La LDS comporta en principio un cierto refuerzo de los postulados favorables a un mayor protagonismo de las Regiones en materia de obras hidráulicas. De modo especial, la transferencia a las Regiones de las competencias sobre obras hidráulicas en cuencas interregionales desvirtúa cualquier intento de identificar obras hidráulicas en cuencas de ámbito superior al regional, con obras de interés y competencia del Estado. Tras la LDS, queda claro que la disciplina orgánica y racional de las aguas que se pretendía alcanzar con la institución de las cuencas hidrográficas como unidades territoriales de referencia en la gestión de los recursos hídricos, no se ve impedida ni obstaculizada por el hecho de que las obras hidráulicas sean ejecutadas por una instancia diversa de la competente sobre las aguas⁽⁵³⁾.

(52) Para una más detenida exposición de esta argumentación, véase a Vincenzo CERULLI IRELLI: *Acque... cit.*, pág. 529.

(53) Hasta tal punto ha sido trascendente la LDS, que destacados defensores de la tesis estatalista han reconocido expresamente que la misma ha supuesto una total inversión

La LDS no implica, pese a todo, una confirmación definitiva de la tesis regionalista, ya que sigue sin resolver la controvertida cuestión acerca de la competencia sobre las obras hidráulicas de tercera categoría ubicadas en cuencas hidrográficas de carácter nacional. La respuesta a esta problemática sigue en manos de la todavía no dictada —a pesar de los casi cinco lustros transcurridos desde el dPR 616/1977— Ley para la Reforma de la Administración de Obras Públicas. La LDS no ha hecho en realidad otra cosa que trasladar la polémica competencial que envolvía a las obras hidráulicas de tercera categoría situadas en cuencas interregionales, a las obras hidráulicas de tercera categoría situadas en cuencas nacionales. Las dudas hermenéuticas son en la actualidad, por tanto, idénticas a las que suscitaba el dPR 616/1977.

IV. LAS COMPETENCIAS LOCALES SOBRE OBRAS VINCULADAS A LAS AGUAS

Visto el reparto de atribuciones entre el Estado y las Regiones en materia de obras hidráulicas y de obras no hidráulicas vinculadas a la ordenación y aprovechamiento de las aguas en Italia, a continuación procede prestar atención a las responsabilidades de las Provincias y Municipios en dicha materia.

Por cuanto se refiere a los Municipios, el régimen competencial diseñado por el Derecho italiano en materia de obras hidráulicas y de infraestructuras vinculadas a la gestión y utilización de las aguas responde en líneas generales a unos planteamientos muy similares a los asumidos para el mismo ámbito material por el Ordenamiento jurídico español. En particular, y al igual que se desprende del art. 25.2.1) de la Ley española 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, el Derecho italiano atribuye a los Municipios competencias en materia de obras de abastecimiento de agua potable, así como sobre las de evacuación y tratamiento o depuración de las aguas residuales⁽⁵⁴⁾.

En el reparto de competencias en materia de obras hidráulicas. En ese sentido, si bien en virtud del dPR 616/1977, la regla general era la competencia del Estado, tras la LDS, dicha regla general es la contraria, de modo que lo normal es que las obras hidráulicas sean de responsabilidad regional. Por el contrario, únicamente permanecen en el haz de poderes estatales las grandes obras de interés nacional.

En esa línea se han manifestado Raffaele PROSPERI: *Le competenze...*, cit., págs. 338-339; idem: *Competenze...*, cit., pág. 173; y Antonella CAPRIA: *La legge...*, cit., págs. 35-36.

(54) Sobre las competencias municipales en materia de obras hidráulicas en el Derecho español, véase a José María GARRIDO LOPERA: *El servicio público de abastecimiento de*

Tanto el suministro de agua como la evacuación de la misma una vez usada constituyen en efecto sendos servicios públicos que el Derecho positivo ha encomendado tradicionalmente a los Ayuntamientos⁽⁵⁵⁾. Buena muestra de ello la constituye la Ley de 29 de marzo de 1903, n. 103, de Municipalización, en cuyo art. 1 se declaraba la competencia municipal sobre la "construcción de acueductos y fuentes y distribución de agua potable", así como en torno a la construcción de alcantarillados. Esta formulación no varió con el Regio Decreto de 15 de octubre de 1925, n. 2.578, del Texto Único de las Leyes sobre la Asunción Directa de los Servicios Públicos por parte de los Municipios y Provincias⁽⁵⁶⁾. En una línea similar, el art. 91c del Real Decreto de 3 de marzo de 1934, n. 383, del Texto Único de la Ley Municipal y Provincial establecía que la construcción, mantenimiento y ejercicio de las obras de provisión de agua potable, y del alcantarillado, eran un deber de los Municipios⁽⁵⁷⁾.

Esa atribución de competencias a los Municipios no ha variado en la legislación vigente en la actualidad. En tal sentido, el art. 19 de la Ley de 8 de junio de 1990, n. 142, de Ordenación de las Autonomías Locales, dispone que en las áreas metropolitanas las leyes autonómicas atribuirán a éstas las competencias de los

agua a poblaciones, ed. Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), Madrid, 1973; Francisco Javier FERNÁNDEZ GONZÁLEZ: *La intervención del Municipio en la actividad económica. Los títulos que la legitiman*, ed. Ayuntamiento de Gijón-Civitas, Madrid, 1995, págs. 161-232; Antonio FANLO LORAS: *Obras hidráulicas de saneamiento y depuración*, en el vol. col. dirigido por Antonio EMBID IRUJO: *Las obras hidráulicas*, ed. Universidad de Zaragoza-Confederación Hidrográfica del Ebro-Civitas, Madrid, 1995, págs. 125 y sgs. (también publicado en "Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica" n.º 266, abril-junio de 1996); y, del mismo autor: *Dominio público hidráulico y saneamiento de aguas residuales*, en el vol. col. dirigido por José ESTEVE PARDO: *Derecho del medio ambiente y Administración local*, ed. Diputación de Barcelona-Civitas, Madrid, 1996, págs. 305 y sgs.

(55) El estudio del régimen competencial de los Municipios en Italia se ve dificultado por la inexistencia de un elenco o lista en la que se enumeren las atribuciones de los mismos, circunstancia que ha conducido a la doctrina a decir que una de las características definitorias de los Entes locales transalpinos es el elevado grado de indefinición de sus responsabilidades. Sobre este concreto particular véase la clásica obra de Sabino CASSESE: *Il sistema amministrativo italiano*, ed. Il Mulino, Bolonia, 1983, pág. 165.

(56) La continuidad de planteamientos referida es lógica si se tiene en cuenta que el citado Regio Decreto tuvo por objeto la refundición y coordinación de la propia Ley n. 103 de 1903 y la posterior Ley de 4 de febrero de 1923, n. 253.

(57) Un más extenso y completo comentario en torno a la evolución legislativa sobre la atribución a los Municipios de responsabilidades en materia de aprovisionamiento y evacuación de las aguas, puede encontrarse en: Giuseppe PERICU y Enzo ROPPO: *Concessioni di derivazioni, acquedotti privati e pubblico servizio di distribuzioni dell'acqua potabile*, en "Quaderni Regionali" 4/1982, octubre-diciembre, págs. 1320-1323; y Arturo CANCRINI y Gianfranco D'ALESSIO: *Aspetto...*, cit., págs. 393-396.

Ayuntamientos que alcancen carácter supramunicipal, en materia de recogida y distribución de las aguas, así como en las materias de defensa del suelo, protección hidrogeológica y protección de los recursos hídricos. El citado precepto parte pues de la tácita consideración de que dichas actividades son de incumbencia de los Municipios.

A mayor abundamiento, la Ley Sanitaria de 27 de julio de 1934, n. 1265, señala que el Municipio "debe ser provisto, para uso potable, de agua pura y de buena calidad" (art. 248). Asimismo, la Ley de 10 de mayo de 1976, n. 319, de Normas para la Protección de las Aguas de la Contaminación, declara que los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, depuración de las aguas usadas, evacuación de fanos residuales de procesos productivos e instalaciones de tratamiento de aguas de vertido, son gestionados por los Municipios o por consorcios intermunicipales.

Parece en conclusión evidente que tanto las obras de abastecimiento de agua potable como las de evacuación y depuración de las residuales recaen en la esfera de poderes municipales. Interesa con todo aclarar que esas competencias no son en ningún caso de carácter exclusivo, sino que se hallan en gran medida condicionadas por la concurrencia de competencias regionales en idénticas materias. Recuérdese al respecto que corresponden a las Regiones las obras higiénicas de interés local, entre las que se incluyen los alcantarillados y las instalaciones de depuración de los recursos hídricos (art. 2.3 dPR 8/1972), así como las competencias sobre acueductos de interés local (art. 2.b dPR 8/1972), y la disciplina de vertidos y la programación de las actuaciones de conservación y depuración de las aguas. En suma, cabe afirmar que si bien las responsabilidades sobre el aprovisionamiento de recursos hídricos, el alcantarillado y la depuración de las aguas residuales pertenecen a las Corporaciones municipales, el concreto alcance de las mismas queda condicionado o supeditado a lo que se establezca en la legislación específica de cada Región.

La similitud entre el régimen competencial municipal en materia de obras vinculadas a la gestión de los recursos hídricos entre el Derecho español y el Derecho italiano es, como ha habido ocasión de comprobar, evidente. Esa semejanza no es sin embargo predicable con relación a las competencias de las Provincias, toda vez que las atribuciones de las mismas son sensiblemente más amplias en el Ordenamiento jurídico italiano. Aunque, en los términos que a continuación se exponen, la Provincia carece de atribuciones específicas sobre obras hidráulicas, su poder de actuación en el sector es notable —sobre todo desde una perspectiva cualitativa— al igual que lo es la

posibilidad de condicionar o encauzar la ejecución de las infraestructuras correspondientes a las Administraciones municipales.

En concreto, el art. 14 de la ya citada Ley de 8 de junio de 1990, n. 142, de Ordenación de las Autonomías Locales atribuye a las Provincias, en lo que al objeto del presente trabajo interesa, la competencia sobre defensa del suelo (art. 14.1-a), protección de los recursos hídricos (14.1-b) y, junto a los Municipios y con base en programas, la realización de obras de relevante interés provincial (art. 14.2). Además, el precepto en cuestión vincula la posibilidad de que la Provincia pueda ejercitar dichas competencias a que las mismas sean de interés provincial y afecten a grandes zonas intermunicipales o a la totalidad del territorio provincial.

Las responsabilidades provinciales con mayor trascendencia en la materia estudiada son no obstante las de programación, definidas en el art. 15 de la Ley 142/1990. Dicha disposición normativa atribuye a las Provincias, entre otras, la función de elaborar el plan territorial de coordinación el cual, si bien no puede modificar las competencias municipales, y constituye una ejecución o desarrollo de la legislación y de los programas regionales, tiene una notable incidencia sobre las obras vinculadas a las aguas. De manera especial, amén de contener las directrices generales de ordenación del territorio, le corresponde determinar la localización de las infraestructuras mayores, al igual que las líneas de intervención para la reparación hídrica, hidrogeológica e hidráulica-forestal y, en general, para la consolidación y la regulación (*regimazione*) de las aguas⁽⁵⁸⁾.

V. LAS OBRAS HIDRÁULICAS Y LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA EN EL DERECHO ITALIANO

Para concluir esta aproximación al régimen jurídico general de las obras hidráulicas en el Derecho italiano, interesa dar cuenta del papel que los distintos instrumentos de la que podría denominarse planificación hidrológica están llamados a desempeñar en orden a la programación de las obras hidráulicas y de las obras vinculadas a la gestión y el aprovechamiento de las aguas. Al hilo de este estudio habrá oportunidad de comprobar cómo la concepción italiana de la planificación hidrológica y del lugar que la previsión individualizada

(58) Un comentario más profundo de las competencias provinciales se contiene en el libro de Francesco STADERINI: *Diritto degli enti locali*, ed. CEDAM, Padua, 1993, pág. 214-241 En particular sobre sus potestades programatorias, págs. 240-241

de infraestructuras ocupa en la misma, es notablemente diversa de la concepción propia de la legislación española, en la que las obras hidráulicas de necesaria previsión en los Planes Hidrológicos son más bien escasas⁽⁵⁹⁾. En particular, podrá constatarse cómo las infraestructuras constituyen uno de los contenidos o elementos más importantes de la planificación transalpina de las aguas, debido a que los distintos tipos de planes se configuran, de modo principal, como un mecanismo de programación de las específicas actividades que se estimen precisas para alcanzar los objetivos y finalidades hídricas propuestos⁽⁶⁰⁾.

La planificación hidrológica en Italia se desarrolla a través de varios instrumentos o planes. Entre ellos destacan en primer lugar los Planes de Cuenca (*Piani di Bacino*), los cuales constituyen los instrumentos planificadores de mayor calado y trascendencia, puesto que son los únicos que parten de una concepción global de las aguas y pretenden la consecución de un gobierno integral de las mismas. Junto a estos Planes de Cuenca, se contemplan otros dos instrumentos de planificación de carácter sectorial u orientados a ordenar ámbitos o aspectos específicos de la gestión de los recursos hídricos. Se trata del Plan Regulador General de los Acueductos (*Piano Regolatore Generale degli Acquedotti*), acerca del cual se han hecho ya algunas consideraciones con ocasión del estudio del reparto de competencias entre el Estado y las Regiones en materia de obras de acueducto, y de los Planes de Saneamiento (*Piani de Risanamento*), caracterizados por sus objetivos esencialmente ambientales o de protección de la calidad del agua.

1. Los Planes de Cuenca

Los principales instrumentos de la planificación hidrológica articulados por el Ordenamiento jurídico italiano son los denominados

(59) Las únicas obras hidráulicas que en concreto han de ser incluidas en el Plan Hidrológico Nacional son las "transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos Planes Hidrológicos de Cuenca" (art. 43.1-c LAg). En cuanto a los Planes Hidrológicos de Cuenca, tan sólo son de necesaria previsión en el mismo las denominadas "infraestructuras básicas" (art. 40.j LAg).

(60) La notable presencia de las obras hidráulicas en la planificación hidrológica ha sido igualmente una constante en los diversos intentos de programación de las aguas en la historia del Derecho italiano. Más concretamente, los primeros conatos de dicha planificación respondían a la idea y al objetivo de ordenar la ejecución de infraestructuras. Así, por ejemplo, la Ley de 19 de marzo de 1952 preveía la elaboración de un plan orientativo para todo el complejo de obras de defensa en los cursos naturales de aguas en todo el territorio italiano. Posteriormente, la Ley de 25 de enero de 1962, n. 11, dispuso la formación de un programa quinquenal de las obras públicas a ejecutar, etc.

Planes de Cuenca (*Piani di bacino*). El Derecho de aguas en Italia se ha caracterizado tradicionalmente por la fragmentación y la dispersión en la gestión de los recursos hídricos. En efecto, las diversas decisiones relativas a la utilización y la tutela del agua han sido tomadas por lo común de un modo improvisado, en atención a las situaciones de emergencia que se han ido produciendo y, muy a menudo, de forma parcial y poco coordinada. Dicho con otras palabras, en la tradición jurídica hidrológica italiana no cabe hablar de un verdadero gobierno de las aguas, entendido éste como una gestión integrada de las mismas. Más bien al contrario, tan sólo es posible identificar una simple policía hidráulica, pero sin la garantía de una mínima programación de los diversos usos en relación a las necesidades sociales, económicas, medioambientales o de cualquiera otra índole⁽⁶¹⁾.

Con el diseño de poner fin a esa situación de irracionalidad, se emanó la Ley de 18 de mayo de 1989, n. 183, de Normas para la Reordenación Organizativa y Funcional de la Defensa del Suelo. A pesar de lo que pudiera llevar a pensar su título, dicha norma tiene un objeto mucho más amplio que la estricta defensa del suelo. Se trata, en realidad, de una normativa sobre el régimen jurídico del aprovechamiento y la protección de los recursos hídricos, tal como se colige con claridad de su artículo primero, el cual, al definir los propósitos generales de la Ley, dispone lo siguiente: "La presente Ley tiene por finalidad asegurar la defensa del suelo, el saneamiento de las aguas, la utilización y la gestión del patrimonio hídrico para los usos de desarrollo económico y social, la protección de los aspectos ambientales a estos conexos". Con esos fines, la Ley arbitra una serie de novedosas medidas, las cuales tienen una clara vocación de racionalizar el gobierno de las aguas, amén de alcanzar una gestión integrada de las mismas.

Entre esas medidas destaca sobre las demás la reconducción de esa gestión al ámbito territorial natural de los recursos, esto es, a la cuenca hidrográfica⁽⁶²⁾. A tal efecto, el art. 13 diferencia entre cuencas

(61) Sobre la tradicional descoordinación y la falta de programación y racionalización en la gestión de las aguas en el Derecho italiano, véanse los comentarios de Giuseppe CAIA: *L'approvvigionamento... cit.*, pág. 165, y de Antonio MASSARUTTO: *La politica ambientale a livello di bacino idrico: tre esperienze a confronto*, en "Economia delle Fonti di Energia e dell'Ambiente" 2/1993, mayo-agosto, págs. 138-139.

(62) El art. 13.d define la cuenca hidrográfica como "el territorio por el cual las aguas pluviales o de deshielo de las nieves y de los glaciares, fluyendo por la superficie, se concentran en un determinado curso de agua directamente o por medio de afluentes, así como el territorio que puede ser inundado por las aguas del mismo curso de agua, incluidos sus ramales finales con las desembocaduras al mar y la fachada del litoral marítimo; en caso de que un territorio pueda ser inundado por las aguas de más de un curso de agua, el mismo se

de carácter nacional, interregional y regional, a la vez que en sus artículos 14, 15 y 16 enumera las cuencas pertenecientes a cada una de las categorías⁽⁶³⁾. Esta opción legislativa de ordenar los recursos hídricos en torno a las cuencas hidrográficas fue aplaudida por la doctrina de forma generalizada, al entender que únicamente a nivel de cuenca es posible desarrollar una administración del consumo y la conservación del agua en un contexto unitario y según una visión completa de las disponibilidades y las necesidades cuantitativas y cualitativas de los recursos hídricos⁽⁶⁴⁾. Dicho de otra forma, sólo a través de una delimitación territorial de cuenca es posible encontrar respuesta racional y coherente a las distintas exigencias de la utilización de las aguas, de su valoración ecológica, así como de sus distintos aprovechamientos (industrial, turístico, de suministro a la población, etc)⁽⁶⁵⁾.

La utilización de la cuenca hidrográfica no es, empero, por sí sola elemento suficiente para garantizar la gestión unitaria de las aguas. Junto a ello era asimismo precisa la creación de unas instancias en las

entiende perteneciente a la cuenca hidrográfica cuya cuenca imbrífera de montaña tenga la superficie mayor”.

(63) Recuérdese que el art. 14 enumera un total de once cuencas nacionales, el art. 15 incluye dieciséis cuencas interregionales y, finalmente, el art. 16 dispone que serán regionales todas aquellas cuencas que no hayan sido calificadas como nacionales o interregionales.

(64) Entre otros, han valorado positivamente la elección de la cuenca hidrográfica como espacio para el gobierno de las aguas: Giovanni CORDINI: *Bacini idrografici per la gestione dell'ambiente idrico: aspetti di diritto straniero e comparato*, en “Il Diritto dell'Economia” 2/1989, mayo-agosto, pág. 591; Paola ROCCHINI: *La verifica...*, cit., págs. 26-27; Felice SANTONASTASO: *Il disegno di legge sulla riforma dei servizi idrici: profili rilevanti per una gestione industriale della risorsa acqua*, en “Archivio delle Opere Pubbliche”, 1990, pág. 1357; y Marcella NANNI: *Il bacino come unità di gestione delle acque in Italia: tra l'intenzione e la realtà*, en el vol. col. dirigido por Stefano BURCHI: *Il Diritto e l'amministrazione delle acque. Profili di Diritto comparato, di Diritto comunitario e stato della normativa in Italia*, ed. CEDAM, Padua, 1995, pág. 91.

(65) Con todo, a pesar de la claridad con que el art. 13.d define a la cuenca hidrográfica, es curioso observar cómo a la hora de calificar una cuenca en una u otra categoría no se ha atendido exclusivamente al aspecto geográfico o territorial. La doctrina ha subrayado que en esa labor delimitadora, el legislador ha atendido principalmente a la importancia económica o de otra índole que la cuenca pudiera presentar, y no tanto a las demarcaciones físicas de las mismas (Cfr. sobre el particular, a Laura RAINALDI: *I piani di bacino nella previsione della Legge n. 183 del 1989*, ed. Giuffrè, Milán, 1992, págs. 10-11).

Que el legislador no ha querido atender exclusivamente al criterio espacial o territorial es algo evidente. puesto que, de no ser así, tan sólo debería haber distinguido entre cuencas regionales y suprarregionales, en una línea coincidente con el Derecho español. Pero resulta de cualquier modo llamativo que tras acuñar una definición de cuenca hidrográfica y convertirla en el espacio de referencia de la política y las actuaciones hidráulicas, orille esa conceptualización y realice una delimitación en atención a otros criterios diversos del territorial.

que se tomasen las decisiones en torno a la política hidráulica y de las actuaciones a realizar a nivel de cada cuenca y, a su vez, era conveniente la articulación de un instrumento en el que se vieran plasmadas esas decisiones y tendencias. Por ese motivo, la Ley 183/1989 creó las denominadas Autoridades de Cuenca (*Autorità di Bacino*), como órgano decisorio superior en cada cuenca⁽⁶⁶⁾, al tiempo que configuró y reguló los ya referidos Planes de Cuenca.

El Plan de Cuenca, en la definición que del mismo establece el art. 17.1 LDS, “tiene valor de plan territorial de sector y es el instrumento cognoscitivo, normativo y técnico-operativo mediante el cual son planificadas y programadas las acciones y las normas de uso dirigidas a la conservación, a la defensa y a la valorización del suelo y la correcta utilización de las aguas, en atención a las características físicas y ambientales del territorio interesado”. Del precepto transcrito cabe deducir que el Plan de Cuenca pretende configurarse como la sede y el punto de referencia principal de cuantas decisiones se adopten en el sector hidráulico a nivel de cuenca⁽⁶⁷⁾. Desde ese punto de vista, el Plan presenta una clara aspiración a ser un instrumento omni-compreensivo, de modo que en él se vean plasmadas las distintas opciones hidrológicas, y a la vez sirva de marco general de referencia para las concretas actuaciones que se pretenda llevar a término en el ámbito del uso y la protección de los recursos hídricos y de la defensa del suelo⁽⁶⁸⁾.

(66) Algunas reflexiones en torno a la institución de la Autoridad de Cuenca pueden encontrarse —al margen de en los comentarios que sobre la Ley 183/1989 se citan en el presente trabajo— en el estudio de Marco RUGEN: *Il ruolo delle autorità di bacino nella concessione dell'acqua e nei programmi triennali di intervento*, en el vol. col. dirigido por Stefano BURCHI: *Il Diritto...*, cit., págs. 103 y sgs.

(67) Es conveniente destacar cómo, a pesar de que la Ley 183/1989 parece suponer la configuración originaria de los Planes de Cuenca, existen en el Derecho italiano algunos antecedentes de intentos de planificación hidrológica a nivel de cuenca. Entre ellos destacan, por ejemplo, los “Planes Reguladores de las Cuencas Hidrográficas” (*Piani Regolatori dei Bacini Idrografici*), previstos en el Decreto Interministerial de 15 de septiembre de 1933-XI. Dichos instrumentos eran concebidos con una función primordial de asegurar la proyección y ejecución coordinada de las obras hidráulicas precisas en cada cuenca. A tal fin, el Plan debía definir, en términos de máxima, las directivas generales de la ordenación de la cuenca, e indicar los diversos grupos de obras a realizar y el orden cronológico de su ejecución.

Sobre estos planes y las razones que impidieron su formulación real, así como en torno a otros precedentes de los actuales Planes de Cuenca, véase el trabajo de Marco RUGEN: *Dalla concessione di acque pubbliche (T. U. 1112.1933, N. 1775) alla gestione integrata delle risorse idriche nei piani di bacino*, en “Rassegna dei Lavori Pubblici” 1/1987, enero, especialmente págs. 49 y sgs.

(68) En atención a los amplios objetivos que la Ley 183/1989 marca para los Planes de Cuenca, y dados asimismo los muy variados aspectos que deben contener, y a los cuales se hará referencia inmediatamente, la doctrina ha criticado de forma unánime su calificación como “plan

Pero, a los efectos del presente trabajo, interesa estudiar de manera particular cuál es el contenido de los Planes de Cuenca y, más específicamente, la presencia en ellos de las infraestructuras hidráulicas. Contenido que, como de inmediato se podrá comprobar, viene a confirmar la voluntad legislativa de configurar el Plan como el eje central de la política y de las actuaciones hidrológicas a nivel de cuenca.

Los diversos contenidos que los Planes de cuenca deben contemplar son enumerados en el extenso apartado tercero del art. 17 de la Ley 183/1989. En atención a dicho elenco, y con base en la propia definición legal del PC (art. 17.1), la doctrina ha diferenciado tres bloques diversos de componentes (cognoscitivo, normativo y técnico-operativo), correspondientes a otros tantos objetivos de carácter general⁽⁶⁹⁾. En primer lugar, ha de hacerse referencia a la función de tipo cognoscitivo, consistente en la descripción y el reconocimiento de la situación fáctica de la cuenca. Desde ese punto de vista, el Plan se configura como un marco general en el que se expone la realidad hidrológica y del suelo en la cuenca, se dan a conocer las situaciones particulares de degradación territorial y del suelo y, por último, se ponen de relieve las derivaciones existentes para los diversos usos y de otras utilidades que no exijan una derivación previa (pesca, navegación, etc).

territorial de sector". Diversos autores han coincidido en afirmar que el Plan de Cuenca no tiene un carácter sectorial, puesto que presenta una clara vocación de disciplinar globalmente las actividades relativas a la defensa del suelo, de la contaminación, de las inundaciones, así como las formas de utilización de dicho suelo, desde la agraria a la forestal, de la industrial a la extractiva y, a la vez, pretende ordenar todas las formas de defensa, protección y utilización de las aguas. Por el contrario, entienden que los planes realmente sectoriales persiguen finalidades específicas, en ámbitos territoriales circunscritos. En consecuencia, el Plan de Cuenca debería haber sido calificado más correctamente, como plan general. Sobre esta cuestión, véase, entre otros varios, a: Pier Maria PIACENTINI: *Aspetti della funzionalità amministrativa nella nuova Legge sulla difesa del suolo*, en "Rivista Trimestrale degli Appalti" 3/1989, julio-septiembre, pág. 891; Laura RAINALDI: *I piani...*, cit., págs. 47-49; Alberto LUCARELLI: *Suolo e ambiente: l'esperienza italiana. Questioni istituzionali, strumenti normativi e piani di bacino*, en el vol. col. dirigido por Stefano BURCHI: *Il Diritto...*, cit., págs. 85-86; y Nicola LUGARESÍ: *Le acque...*, cit., pág. 290.

Ese carácter sectorial fue asimismo negado por la SCC de 28 de febrero de 1990, n. 85 (Ponente: Antonio Baldassarre), resolutoria de varios recursos interpuestos contra la Ley 183/1989. Un comentario general de esta importante Sentencia puede encontrarse en Vittorio ANGIOLINI: *Lineamenti del giudizio principale e coerenza delle argomentazioni della Corte*, en "Giurisprudenza Costituzionale" 1-2/1990.

(69) Sobre esa tripartición de contenidos, véanse, entre otros, los siguientes trabajos: Pier Maria PIACENTINI: *Aspetti...*, cit., págs. 891-892; Antonio MASSARUTTO: *La politica...*, cit., págs. 139-141; Nicola LUGARESÍ: *Le acque...*, cit., págs. 390-392. Con una mayor precisión, Laura RAINALDI distingue cuatro bloques de contenidos en cada Plan de cuenca: cognoscitivo, preceptivo, técnico-operativo y programatorio (Cfr. su estudio: *I piani...*, cit., págs. 29-30).

En segundo término, todo PC debe tener un componente de naturaleza normativa o reglamentaria, cuyo objetivo es la ordenación o regulación de la disciplina relativa al uso y la protección de las aguas, así como a la defensa de los suelos. En sintonía con ese planteamiento, los Planes de Cuenca han de precisar, entre otras cuestiones, las directivas a las que deben adecuarse la defensa del suelo, la reparación hidrogeológica e hidráulica y la utilización de los recursos hídricos y de los suelos (art. 17.3.c).

Por último, los Planes de Cuenca están integrados por un tercer bloque de contenidos denominado técnico-operativo, el cual responde al designio de determinar las medidas y actuaciones que hayan de llevarse a cabo en la cuenca. Es precisamente en este punto donde se comprueba la notable importancia que la presencia de las infraestructuras vinculadas a la gestión y aprovechamiento de las aguas tiene en los Planes de Cuenca. De modo singular, los PC han de incluir entre sus determinaciones los siguientes extremos relativos a las obras (art. 17.3 Ley 183/1989):

d.-la indicación de las distintas obras necesarias en función de: de los riesgos de inundación y de la gravedad y la extensión de la crisis, de la persecución de los objetivos de desarrollo social o económico o de reequilibrio territorial, así como del tiempo necesario para asegurar la eficacia de las actuaciones.

f.-la especificación de las prescripciones, de los vínculos y de las obras hidráulicas, hidráulico-agrarias, hidráulico-forestales, de forestación, de saneamiento hidráulico, de estabilización y consolidación de los terrenos y de cualquier otra acción o norma de uso o vínculo dirigido a la conservación del suelo y a la tutela del ambiente.

g.-la continuación y la terminación de las obras indicadas en la precedente letra f), en caso de que ya hayan sido emprendidas con asignaciones dispuestas por leyes especiales o por leyes ordinarias de presupuesto.

h.-las obras de protección, consolidación y reparación de los litorales marítimos que subtienden la cuenca hidrográfica."

Los apartados transcritos permiten comprobar la trascendencia que la previsión de infraestructuras presenta en los Planes de Cuenca⁽⁷⁰⁾. El Plan de Cuenca no se limita sólo a ser un marco de referencia que deba ser respetado a la hora de llevar a cabo una determinada actuación. Además de cumplir esa función, es el propio Plan

(70) Hasta tal punto es así, que se ha dicho que la previsión de infraestructuras hidráulicas constituye el contenido sustancial de los Planes de Cuenca (Emmanuele TORTORETO: *La «tutela degli equilibri» come uno dei principi per l'interpretazione della normativa sul «suolo terraqueo»*, en el vol. col. dirigido por Stefano BURCHI: *Il Diritto...*, cit., pág. 139).

quien sirve de instrumento en el que deben ser plasmadas de manera singular o individualizada las diversas infraestructuras vinculadas a la gestión y uso de los recursos hídricos⁽⁷¹⁾.

2. El Plan Regulador General de los Acueductos

Con ocasión del estudio de la distribución de atribuciones en materia de infraestructuras de acueducto, se han hecho ya algunas consideraciones acerca del Plan Regulador General de los Acueductos. En particular, se ha reflexionado en torno a la incidencia que en dicha distribución de responsabilidades presenta el Plan y su procedimiento de elaboración y aprobación. Sabido esto, es oportuno analizar seguidamente el grado de presencia de las obras hidráulicas concretas entre los contenidos del PRGA.

El PRGA —el cual constituye la primera actuación integral habida en Italia orientada a la planificación del sector hídrico⁽⁷²⁾— fue creado por la Ley de 4 de febrero de 1963, n. 129, con el objetivo de que sirviera de instrumento para la programación y la racionalización de la implantación de las obras de acueducto⁽⁷³⁾. Se trata, en síntesis, de

(71) Por otra parte, la Ley 183/1989 no sólo ordena la necesaria previsión de las infraestructuras hidráulicas en el Plan de Cuenca, sino que establece asimismo algunos elementos relativos a su concreta ejecución. En ese sentido, la Ley condiciona la realización de las obras previstas en el Plan de Cuenca, a que las mismas sean incluidas en los denominados Programas Trienales de Actuación (*Programmi Triennali di Intervento*). La norma es, empero, poco precisa en la definición del contenido de estos instrumentos, pues se limita a decir que las obras contempladas en un PC únicamente podrán ser realizadas si además están incluidas en el Programa y, por otra parte, en el orden que en el mismo se establezca. A su vez, el art. 25 previene que las actuaciones previstas en el Programa serán "a total cargo del Estado". Este precepto se hubiese podido interpretar en el sentido de entender que en el Plan de cuenca sólo tienen cabida las infraestructuras que ha de financiar la Administración estatal. Sin embargo, la doctrina ha precisado que, al contrario, las obras previstas por cada Plan podrán ser ejecutadas por la Administración competente en la cuenca correspondiente, con independencia del Programa Trienal, siempre y cuando disponga de recursos propios para ello. A esa conclusión conduce la circunstancia de que el Programa cumpla fundamentalmente una función de acopio y reparto de fondos, motivo por el que no se encuentra la razón por la que, existiendo disponibilidad económica, las actuaciones previstas en el PC no puedan llevarse a término al margen de aquél. En suma, el Programa parece quedar reservado a las infraestructuras para cuya realización no existan recursos financieros suficientes. Sobre estas cuestiones, véase a Pier Maria PIACENTINI: *Aspetti...*, cit., págs. 895 y sgs.

(72) Cfr. en ese sentido a Nicola LUGARESÍ: *Le acque...*, cit., pág. 368.

(73) Se ha expuesto con anterioridad cómo, en coincidencia con el grueso de la doctrina, el Comité Interministerial para la Protección de las Aguas de la Contaminación, a través de las Normas Técnicas de ejecución del art. 2.b), d) y e) de la Ley de 10 de mayo de 1976, n.º 319, sobre la Protección de las Aguas de la Contaminación, aprobadas en deliberación de 4 de febrero de 1977, definió los acueductos como el "complejo de las instalaciones de toma, de tratamiento, de transporte y de distribución de aguas para uso potable o para fines múltiples".

un plan de ámbito estatal cuyo objeto fundamental es el cálculo de las necesidades hidráulicas para uso potable de la totalidad de los Municipios italianos para un horizonte temporal de 50 años y, con base en esa estimación, la definición de las actuaciones precisas para garantizar del suministro de agua en la cantidad y con la calidad necesarias⁽⁷⁴⁾.

El PRGA no se configura, por tanto —y este es el aspecto en el que interesa hacer hincapié en el momento presente— como una mera definición de las líneas generales que han de presidir la obtención, el destino y la utilización de las aguas para consumo humano. Por el contrario, basta la lectura de los contenidos que la Ley n. 129, de 4 de febrero le atribuye, para comprobar que el PRGA ha de incluir una verdadera concreción de las obras públicas existentes, así como de aquellas infraestructuras que deban ser implantadas en el futuro para garantizar el suministro hidráulico a todos los Municipios para el antedicho horizonte temporal de cincuenta años. Además, el PRGA no se limita a la previsión de las infraestructuras precisas para el aprovisionamiento, sino que ha de determinar asimismo aquéllas obras que se consideren convenientes para la evacuación de las aguas residuales⁽⁷⁵⁾.

Queda así confirmada la idea apuntada anteriormente, en el sentido de que el PRGA contiene específicas previsiones de las obras de abastecimiento y evacuación que hayan de realizarse, así como de la integración y reparación de las preexistentes para su mejor explotación. Todo ello permite decir que, al margen de otras funciones, tales como el cálculo de las disponibilidades y de las necesidades hídricas de la población para un determinado período de tiempo, el PRGA constituye un verdadero plan de obras.

3. Los Planes de Saneamiento

El último de los instrumentos de planificación hidrológica previsto en el Ordenamiento jurídico italiano al que se va a prestar aten-

(74) Sirva recordar que el PRGA fue aprobado por el DPR de 3 de agosto de 1968, n. 1090, con un horizonte temporal de necesidades hídricas hasta el año 2015, y articulado en diecinueve subplanes de ámbito regional.

(75) En la línea apuntada es claro el art. 2 de la citada Ley, el cual señala que el plan debe, particularmente:

"c. Determinar los esquemas sumarios de las obras necesarias para la construcción de nuevos acueductos o la integración y reparación de los ya existentes.

d. Determinar los esquemas sumarios de las obras necesarias para la correcta y racional evacuación de los residuos líquidos."

ción en este trabajo, son los denominados Planes de Saneamiento. La configuración legal dichos instrumentos de planificación tiene su origen en la situación de generalizada degradación cualitativa de los recursos hídricos en que paulatinamente se fue encontrando la República transalpina. En efecto, en un principio el Derecho italiano era claramente tributario de una concepción de las aguas como un recurso natural inagotable, de modo que la única preocupación existente a nivel jurídico se reducía a la ordenación o la articulación de la explotación de las mismas. Este planteamiento dio lugar a un cierto orillamiento de los aspectos relativos a la protección de la calidad de las aguas, circunstancia que se tradujo en su progresivo deterioro.

Para atajar esa situación y en la medida de lo posible recuperar un nivel cualitativo adecuado de las aguas, fue emanada la Ley de 10 de mayo de 1976, n. 319, de Normas para la Protección de las Aguas de la Contaminación, más conocida como "Ley Merli". En dicha disposición se establecieron básicamente dos medidas dirigidas tanto a la prevención de la contaminación como a la recuperación de los recursos ya contaminados: por un lado, introdujo la primera reglamentación italiana de los vertidos y, en segundo término, creó los citados Planes de Saneamiento de las aguas residuales.

La Ley Merli contempla dos tipos de Planes de Saneamiento, en función de su ámbito territorial de referencia. Por una parte, prevé la formulación de un único Plan de Saneamiento General, de ámbito nacional y, por otra, ordena a las Regiones la elaboración de sus respectivos Planes de Saneamiento (art. 8). Curiosamente, la Ley apenas regula la figura del Plan de Saneamiento General, ni su contenido, ni tan siquiera el eventual procedimiento a seguir en su elaboración⁽⁷⁶⁾. Por ese motivo, las presentes consideraciones se centran de manera

(76) La falta de regulación de esos aspectos ha planteado dudas a la doctrina administrativista italiana en torno a la función que el Plan General debe desempeñar y, asimismo, qué relación guarda con los Planes Regionales. Al respecto, destaca la formulación del art. 2.c), el cual se limita a encomendar al Estado la responsabilidad en la elaboración del Plan General de Saneamiento, y añade que deberá hacerlo "con base en los planes regionales". Esa literalidad ha conducido a algunos autores a afirmar que ambos instrumentos planificadores son conectados en la Ley Merli de modo que los Planes Regionales representan un *primus* respecto al Plan General. Finalmente, se ha señalado que ese modelo de sistematización supone una relación anómala entre los dos Planes, ya que atribuye a la actividad de programación regional un rol central en la persecución de un eficaz diseño del saneamiento de los recursos hídricos, convirtiendo al Plan Nacional en una simple suma de los Planes Regionales. Véase en esa línea de pensamiento, entre otros, a SALVIA: *L'inquinamento: profili pubblicistici*, ed. CEDAM, Padua, 1984, pág. 106.

Con un tono menos crítico se han manifestado FRIGORILLI y LUGARESÍ. A juicio de estos autores, la Ley Merli ha pretendido llevar a cabo un sistema de planificación desde abajo, de tal suerte que el Plan General desempeñaría una función de coordinación o coho-

fundamental en el estudio del contenido y las previsiones que en materia de obras hidráulicas y vinculadas a la gestión y el aprovechamiento de las aguas han de incluir los Planes Regionales de Saneamiento.

El primer aspecto sobre el que es menester hacer hincapié es que el Plan Regional de Saneamiento no se configura como un instrumento de planificación general de las actuaciones y medidas de protección de todos los recursos hídricos, sino que el mismo parece tener por objeto únicamente la protección de las aguas destinadas a usos hidropotables. Así se colige del art. 8.a) de la Ley Merli, a cuyo tenor dichos planes habrán de contener la reorganización de las estructuras técnico-administrativas periféricas ordenadas a los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y depuración. Esta caracterización de los Planes se ve además confirmada por el tipo de infraestructuras que los mismos han de contener de manera necesaria. En particular, el punto b) del propio art. 8 dispone que los Planes Regionales de Saneamiento deben incluir la programación de las obras públicas relativas a los tres servicios citados de acueducto, alcantarillado y depuración.

Interesa en cualquier caso retener que la previsión individualizada de obras constituye el núcleo central de los contenidos de los Planes Regionales de Saneamiento. Tanto es así, que no han faltado críticas al hecho de que dichos Planes sean en rigor simples instrumentos de programación de las infraestructuras adscritas a la gestión de un servicio público hídrico —ya sea en régimen de gestión directa por la Administración o en régimen de concesión— y, sin embargo, no se incluyan otros contenidos de indudable trascendencia como, por ejemplo, posibles mecanismos de coordinación entre las variadas actividades de saneamiento de las aguas y las posteriores actuaciones realizadas con los mismos recursos hidráulicos⁽⁷⁷⁾.

VI. FINAL

La distancia que separa los regímenes jurídicos de las obras hidráulicas español e italiano es, como en las páginas precedentes se han pretendido poner de manifiesto, notable. Las diferencias de plan-

nestación de las diversas indicaciones recibidas de los Planes Regionales (Cfr. Fabrizio FRIGORILLI: *I piani regionali di risanamento delle acque*, en "Rivista Giuridica di Urbanistica" 2/1988, abril-junio, págs 364-365, y Nicola LUGARESÍ: *Le acque...*, cit., pág. 382).

(77) Cfr. a Giuseppe CAIA: *L'approvvigionamento...*, cit., pág. 174.

teamiento entre ambos Derechos es patente en el propio concepto de obra hidráulica. En particular, la noción jurídica de obra hidráulica formulada en España en el art. 114 LAg, es prácticamente coincidente con la definición manejada en el lenguaje ordinario⁽⁷⁸⁾, de suerte que merecen la consideración de hidráulicas cualesquiera obras vinculadas al aprovechamiento y a la ordenación de los recursos hídricos. El legislador italiano, en cambio, ha optado por un acepción de obra hidráulica de contenido más restringido, limitado a las obras de encauzamiento y de defensa frente a las catástrofes que las aguas puedan ocasionar (avenidas, inundaciones, etc.).

El distinto significado de la noción de obra hidráulica determina por otra parte que también el régimen de reparto de competencias en ambos países responda a patrones diversos. En concreto, mientras en España la distribución de responsabilidades entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia se halla presidida con carácter general por un título competencial unitario —el art. 149.1.22ª CE relativo la ordenación y aprovechamiento de los recursos hídricos—, el Ordenamiento italiano articula un tratamiento competencial específico para cada tipo de obra vinculada a la ordenación, a la utilización, a la gestión y a la defensa frente a las aguas. Pluralidad de títulos competenciales que, a la postre, conduce a un elevado grado de complejidad, al tiempo que origina interrogantes y disfunciones importantes y no siempre fáciles de solucionar⁽⁷⁹⁾.

También en el ámbito de la planificación son manifiestas las divergencias de criterio entre el Derecho español y el Derecho italia-

(78) En la mente de todos está que las obras hidráulicas son aquellas infraestructuras relacionadas de uno u otro modo con el agua. No en vano, el Diccionario de la Real Academia Española define la hidráulica, en su segunda acepción, como el "arte de conducir, contener, elevar y aprovechar las aguas".

(79) Tras estas últimas consideraciones podría pensarse que el modelo competencial español en materia de obras hidráulicas es —en contraposición con el esquema de reparto de competencias diseñado por el Ordenamiento italiano— claro y carente de problemas hermenéuticos. Tal conclusión estaría desde luego alejada de la realidad, y sería por tanto errónea. El hecho de que la distribución de responsabilidades entre el Estado y las Comunidades Autónomas esté presidido por un título competencial unitario —el art. 149.1.22ª CE— no quiere decir que dicha distribución sea ajena a otros títulos. Antes al contrario, en el reparto de competencias en materia de obras hidráulicas confluyen varios títulos, tales como los referentes a las obras públicas (art. 149.1.24ª y 148.1.4ª CE), a la agricultura (art. 148.1.7ª CE), o al medio ambiente (art. 149.1.23ª y 148.1.9ª CE) entre otros. Sucede sin embargo que, con independencia de inevitables entrecruzamientos de dichos títulos, en España las obras hidráulicas, en tanto que tales, son subsumibles de modo unitario en ese título competencial que es el art. 149.1.22ª CE. En Italia, sin embargo, no existe ni siquiera ese título competencial único en el que incluir de manera unitaria a todas las obras vinculadas a las aguas.

no. En páginas anteriores se ha intentado poner de relieve cómo los distintos instrumentos de lo que podría denominarse planificación hidrológica en Italia constituyen, entre otras cosas, auténticos planes de obras en los que han de recogerse de modo singularizado las distintas infraestructuras hidráulicas a implantar. En nuestro Ordenamiento jurídico, por el contrario, los planes hidrológicos tienen como principal preocupación la racionalización en la distribución y aprovechamiento de los recursos hídricos, así como su protección cualitativa. Sin embargo, para conseguir esos objetivos prescinden de descender a la previsión de las obras específicas que deban llevarse a cabo, de modo que únicamente han de ser incorporadas en los instrumentos planificatorios determinadas infraestructuras cualificadas. La planificación hidrológica en España no se configura, en definitiva, como una planificación de obras, sino que su función esencial consiste en servir de marco de referencia de obligado respeto por cuantas actuaciones pretendan realizarse en relación con las aguas; circunstancia que otorga a nuestro régimen de las obras hidráulicas un adecuado nivel de dinamismo, en el sentido de que podrán ejecutarse las obras que se crean oportunas sin necesidad de modificar Plan alguno⁽⁸⁰⁾.

El modelo italiano de planificación pretende ser más omnicompreensivo, motivo por el cual además de ser la referencia a cuantas actividades de trascendencia hidráulica pretendan desarrollarse, ordena que los diversos instrumentos planificatorios prevean las específicas obras que quieran llevarse a cabo. La planificación hidrológica transalpina —de manera señalada los Planes de Cuenca— es en efecto articulada con un importante grado de rigidez, toda vez que son los propios Planes los que han de contemplar o precisar de modo directo las obras que deben ser implantadas. La consecuencia de ello es que la realización de las obras hidráulicas en Italia carece de la agilidad a la que acaba de hacerse alusión y que es propia del modelo español de planificación hidrológica, puesto que la ejecución de cualquier infraestructura exige su previa inclusión en el correspondiente Plan, con el necesario respeto al muy complejo procedimiento de elaboración y aprobación de los mismos.

Las consideraciones precedentes en torno al régimen jurídico general italiano en materia de obras hidráulicas sugieren algunas

(80) Sobre la configuración de los instrumentos de la planificación hidrológica en el Derecho español cabe destacar, sin ánimo de exhaustividad, a: Antonio EMBID IRUJO: *La planificación hidrológica: régimen jurídico*, ed. Tecnos, Madrid, 1991; María del Carmen ORTIZ DE TENA: *Planificación hidrológica*, ed. Marcial Pons, Madrid, 1994; y José BERMEJO VERA (director): *Constitución y planificación hidrológica*, ed. Asociación de Juristas Independientes de Aragón (AJIA)-Civitas, Madrid, 1995.

reflexiones acerca del papel o la posición que el Derecho español de aguas debería ocupar en el panorama de los Derechos hidráulicos a nivel comparado. Ha sido en todo momento habitual entre los autores españoles, dedicar buena atención al tratamiento dispensado por los Derechos extranjeros —alemán, francés, italiano y, en los últimos tiempos, también anglosajón— a las distintas instituciones y materias. Es bien cierto, y así lo observado algún autor, que en no pocas ocasiones la aproximación a los Derechos foráneos se ha hecho de un modo un tanto sincrético, con un mero afán de erudición y sin tener en cuenta si dichos estudios pueden ser de alguna utilidad o guardar algún punto de conexión con el Derecho patrio⁽⁸¹⁾. Ello no obstante, cabe afirmar que el conocimiento de los Derechos de nuestro entorno constituye en líneas generales una práctica beneficiosa en la que conviene insistir, toda vez que repercute en último término en una mejor comprensión y en un perfeccionamiento del Ordenamiento jurídico propio. Los resultados de ese interés por los estudios de Derecho comparado pueden considerarse, por ese mismo motivo, positivos, tal como lo demuestra el hecho de que sean numerosas las instituciones, las doctrinas y los planteamientos que han sido “importados” de otros países y que se han incorporado —con las correspondientes adaptaciones a la idiosincrasia jurídica española— a nuestro acervo jurídico con total naturalidad⁽⁸²⁾.

Esa permeabilidad del Derecho español contrasta sin embargo con el escaso interés que los juristas extranjeros acostumbran a tener por el estudio de Derechos distintos al suyo. Salvo contadas excepciones, es en efecto poco habitual que en la construcción de sus Ordenamientos y doctrinas, los autores alemanes, galos o anglosajo-

(81) A cierta propensión de los autores españoles por estudiar los Derechos extranjeros de un modo acrítico e indiscriminado se ha referido, en un tono reprobatorio, Alejandro NIETO, en su recensión titulada *Derecho nacional. Derecho comparado*, dedicada al libro de Miguel BELTRÁN DE FELIPE: *Originalismo e interpretación. Dworkin vs. Bork: una polémica constitucional*, ed. Civitas, Madrid, 1989, en “Revista Española de Derecho Administrativo” n.º 62, abril-junio de 1989, págs. 309 y sgs. El mismo autor ha vuelto a incidir más recientemente en esta cuestión, y en particular en lo que denomina el estudio descontextualizado del Derecho extranjero, en su prólogo del libro del Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA: *El alcance del control judicial de las Administraciones Públicas en los Estados Unidos de América*, ed. McGraw-Hill, Madrid, 1996, págs. XV y sgs.

(82) Sobre la influencia de los Derechos extranjeros en la evolución del Derecho Administrativo español, véanse los trabajos de Alejandro NIETO GARCÍA: *Influencias extranjeras en la evolución de la Ciencia española del Derecho administrativo*, en “Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna”, 1965-1966, Tomo III, Volumen I.º, págs. 45 y sgs); y, más recientemente, Alfredo GALLEGO ANABITARTE: *La influencia extranjera en el Derecho administrativo español desde 1950 hasta hoy*, en “Revista de Administración Pública” n.º 150, septiembre-diciembre de 1999, págs. 75 y sgs.

nes —los italianos en menor medida— vuelvan la mirada a planteamientos y formulaciones foráneas o que no sean de cuño propio.

El Derecho español tiene sin embargo numerosos aspectos y regulaciones dignas de ser tenidas en cuenta a nivel comparado por otros países, y el Derecho de aguas es sin lugar a dudas una de ellas. España cuenta en efecto con una muy importante tradición jurídica en el sector hidráulico, que le hace acreedor de un lugar destacado en el panorama de los Derechos hidráulicos a nivel mundial⁽⁸³⁾. El Ordenamiento jurídico español ha sido pionero, por ejemplo, en la institución de una Administración especial en materia de aguas: las Confederaciones Hidrográficas⁽⁸⁴⁾. Una de las Leyes más alabadas de su Ordenamiento jurídico —calificada en más de una ocasión, de *monumento legislativo*— es precisamente la Ley de Aguas de 1866-1879, la cual prolongó su vigencia durante más de una centuria, hasta ser finalmente derogada por la vigente Ley de Aguas de 1985⁽⁸⁵⁾. Por último, en materia de gestión de los recursos hídricos el Ordenamiento español se ha mostrado en todo momento original y avanzado, y ha sabido ofrecer soluciones a problemáticas hidráulicas nada sencillas en un país caracterizado por la escasez de agua y por los desequilibrios hídricos tanto temporales como geográficos. Son destacables en ese sentido, a simple modo de ejemplo, la reconducción de la gestión de las aguas a las cuencas hidrográficas naturales⁽⁸⁶⁾, la demanialización —ya en el siglo XIX— de la mayoría de los recursos hídricos y el consiguiente sometimiento de su aprovechamiento a

(83) Para un detallado estudio histórico del Derecho de aguas en España, véase el fundamental volumen de Alfredo GALLEGO ANABITARTE, Ángel MENÉNDEZ REXACH y José Manuel DÍAZ LEMA: *El Derecho de aguas en España*, ed. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1986. De modo particular, y desde ese punto de vista histórico, son destacables la primera parte, titulada: *El Derecho español de aguas en la historia y en el Derecho comparado* (págs. 13 y sgs.), elaborada por Alfredo GALLEGO ANABITARTE; y la segunda, titulada: *La Ley de Aguas de 13 de junio de 1879 y la evolución posterior* (págs. 423 y sgs.), debida a la pluma de Ángel MENÉNDEZ REXACH.

(84) Sobre el origen y evolución de las Confederaciones Hidrográficas es obligada la cita de la monografía de Antonio FANLO LORAS: *Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones hidráulicas*, ed. Universidad de Zaragoza-Confederación Hidrográfica del Ebro-Civitas, Madrid, 1996.

(85) En efecto, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA se ha referido a la Ley de Aguas de 1866 como “el monumento legal más prestigioso entre la legislación administrativa del siglo XIX” (en su clásico trabajo: *El dogma de la reversión de concesiones*, incorporado a su libro: *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo*, 3ª edición, ed. Civitas, Madrid, 1998, pág. 72).

(86) Para un análisis de la consideración de la cuenca hidrográfica como ámbito físico de referencia para la gestión de los recursos hídricos —opción ésta que ha sido aplaudida por la doctrina de una forma unánime— a lo largo de la historia del Derecho español de aguas, véase la ya citada monografía de Antonio FANLO LORAS: *Las Confederaciones...*, cit.

concesión administrativa previa⁽⁸⁷⁾, o la adopción de políticas públicas de impulso a la implantación de obras hidráulicas⁽⁸⁸⁾.

Italia es precisamente uno de los países que a mi entender podrían dedicar atención al Derecho español de aguas, sobre todo si se tiene en cuenta que la situación hídrica transalpina presenta una clara semejanza a la española. En concreto, Italia —al igual que España— sufre una acentuada desigualdad hidráulica entre el norte y el sur de su territorio y entre las épocas de estiaje y de escorrentía, al tiempo que padece serios problemas cualitativos. De hecho, el legislador italiano ya ha adoptado algunas medidas en la materia, cuyo origen se encuentra en el Ordenamiento español. Tal es el caso, por ejemplo, de la adopción de las cuencas hidrográficas como ámbito físico de referencia para la ordenación de las aguas, o de la creación de una Administración instrumental para llevar a cabo dicha gestión en cada cuenca (las *Autorità di Bacino*).

A mi juicio, la influencia del Derecho español sobre el Derecho italiano podría ir incluso más lejos, y alcanzar, entre otros aspectos, a algunas de las cuestiones relativas al régimen jurídico de las obras hidráulicas. Los tres puntos que han sido objeto de estudio en el presente trabajo son buena muestra de ello. En los apartados precedentes ha habido oportunidad de constatar cómo el tratamiento normativo de las obras hidráulicas en Italia está aquejado de un elevado y negativo

(87) Si bien es posible encontrar normas anteriores de las que podría deducirse la consideración de algunas aguas como bienes de dominio público, cabe afirmar que la primera disposición en la que se plasmó dicha calificación jurídica de modo expreso fue la Real Orden de 24 de mayo de 1853, resolviendo que las aguas y cauces de los ríos no son susceptibles de apropiación privada, sino en virtud de Real autorización, en la que se establecía el carácter demanial "de los ríos y sus cauces". Tras esa tímida disposición, la declaración generalizada de demanialidad se produjo con el Real Decreto de 29 de abril de 1860, dictando varias disposiciones sobre aprovechamiento de aguas, cuyo art. 19 disponía que "los cauces de los ríos, arroyos, y demás corrientes naturales á que se refiere el párrafo primero del art. 1.º son del dominio público, así como las aguas que por ellos discurren". A partir de este Real Decreto se inicia un proceso de consolidación de la demanialización de las aguas, el cual tiene como momentos fundamentales la Ley de Aguas de 1866-1979 y, por último, la vigente Ley de Aguas de 1985. Sobre el alcance de la demanialización operada por Ley de Aguas de 1985 véase, por todos, a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: *Titularidad y aprovechamiento de las aguas*, ed. Civitas, Madrid, 1995, págs. 79 y sgs. (trabajo posteriormente incorporado a su volumen recopilatorio: *Derecho de Aguas*, ed. Civitas, Madrid, 1997); José Luis MOREU BALLONGA: *Aguas públicas y aguas privadas*, ed. Bosch, Barcelona, 1996, págs. 13 y sgs.; y, por último, Emilio PÉREZ PÉREZ: *La propiedad de las aguas*, ed. Bosch, Barcelona, 1998, págs. 51 y sgs.

(88) Sobre la política de fomento a las obras hidráulicas —cuyo punto de partida puede situarse en la Instrucción de Javier de Burgos a los Subdelegados Provinciales de Fomento, de 30 de noviembre de 1833— a lo largo del siglo XIX y XX, véase el ya citado libro de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: *Aguas públicas...*, cit., págs 15 y sgs.

grado de complejidad. Para hacer frente a esa situación podría ser oportuna una reformulación del concepto de obra hidráulica, de modo que en el mismo se integrase el común de la categoría de las infraestructuras vinculadas a la gestión y aprovechamiento de las aguas. Esa redefinición de las obras hidráulicas debería ir a su vez acompañada de la reconducción de su régimen de distribución de responsabilidades a un único título competencial en el que fuese susceptible de ser subsumida la totalidad de la categoría. Estas dos medidas repercutirían en una mayor simplicidad de la existente en la actualidad, a la vez que en una disminución de los interrogantes y controversias interpretativas que hoy en día se plantean.

Junto a las modificaciones anteriores, sería asimismo apropiada la superación de la consideración de los Planes de Cuenca como si de auténticos programas de obras se tratara, y su configuración como instrumentos al servicio de la ordenación de los recursos hídricos que sirvan de punto de referencia y de legitimidad jurídica a la implantación de obras hidráulicas, pero sin contemplar dichas obras de una manera singularizada. Ello permitiría obviar las rigideces a que está sujeta la ejecución de infraestructuras hidráulicas en el momento presente, y dotaría al sector de un deseable grado de dinamismo.

Sin pretender desconocer en este momento que el Derecho español plantea en el ámbito material que nos ocupa numerosos interrogantes y padece algunas deficiencias importantes⁽⁸⁹⁾, a mi entender la experiencia y los planteamientos del mismo podrían resultar cuando menos enriquecedores para el legislador italiano en orden a una eventual reordenación del régimen jurídico de las obras hidráulicas.

(89) Puede hacerse referencia, en ese sentido y a simple modo de ejemplo, a los problemas que ocasiona la dispersión normativa existente, o a las ya mencionadas dificultades originadas por el entrecruzamiento de títulos competenciales con incidencia en el sector. No menos controvertida es asimismo la cuestión de la financiación de las obras hidráulicas, sobre todo la disyuntiva entre el recurso a la financiación privada y la financiación pública a través de unas figuras tributarias —el canon de regulación y la tarifa de utilización regulados en el art. 106 LAg— de escasa capacidad recaudatoria y, por ende, poco eficaces. O las dificultades y consiguiente tardanza que ha envuelto a la formulación de los diversos Planes Hidrológicos de Cuenca —la mayoría de ellos finalmente aprobados por Real Decreto 1664/1998, de 24 de julio—, y la demora de más de tres lustros en la aprobación del esperado —por necesario— Plan Hidrológico Nacional.