

# EL NUEVO ENFOQUE ESTATUTARIO SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE AGUAS

MÓNICA ÁLVAREZ FERNÁNDEZ  
Profesora de Derecho Administrativo  
Universidad de Oviedo

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: 1. *Los títulos habilitantes de las normas reguladoras en materia de aguas*: A) El marco constitucional y las referencias incluidas en los Estatutos de Autonomía «tradicionales». B) Las nuevas formulaciones estatutarias en materia de recursos hidráulicos: a) Las competencias hidráulicas recogidas en los Estatutos de Autonomía de los archipiélagos canario y balear. b) La ordenación y gestión del agua en las Comunidades Autónomas que disponen de cuencas inter e intracomunitarias. c) Las pretensiones competenciales de las Comunidades Autónomas que carecen de cuencas intracomunitarias. C) Concurrencia de otros títulos específicos y sectoriales en la gestión del agua. 2. *El Texto Refundido de la Ley de Aguas*. 3. *La incidencia de la jurisprudencia constitucional*.—III. LA INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.

## RESUMEN

El nuevo proceso de reforma estatutaria abierto en nuestro país incide de manera notable en el régimen de distribución de competencias en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos. Las pretensiones competenciales de las Comunidades Autónomas y la relevancia creciente de las aguas para el desarrollo económico-social de los territorios determinan la inclusión, en sus respectivos Estatutos de Autonomía, de previsiones al respecto que exceden las posibilidades estrictas derivadas de los parámetros que para la distribución de competencias se precisan en la Constitución. Es el concepto de cuenca hidrográfica, definido por el Texto Refundido de la Ley de Aguas y ratificado por el Tribunal Constitucional para hacer efectivo el criterio de territorialidad a que se refiere el artículo 149.1.22 CE, el único que debe servir de base para la delimitación de las competencias en esta materia. No obstante, muchos de los nuevos Estatutos de Autonomía pretenden obviar tal criterio.

*Palabras clave*: recursos hidráulicos; aprovechamientos hidráulicos; competencias; Estatutos de Autonomía.

## ABSTRACT

The process of reform of the basic institutional laws of Autonomous regions that has begun recently in our country, affects the legal framework of distribution of competences in the matter of water resources and their uses in a significant way. The attempts of the Autonomous regions to exercise competence and the increasing importance of water for the economic and social development of the territories, has caused their basic institutional laws to make provisions in the matter that exceed the real possibilities that our Constitution allows. The river basin, as defined in the Water Law and ratified for the Constitutional Court so as to apply the territorial criterion of 149.1.22 CE, is the basic principle that determines the delimitation of competences in this subject. However, many of the new basic institutional laws of autonomous regions attempt to ignore this criterion.

*Key words*: water; water resources; use of water; competences; basic institutional laws of the autonomous regions.

## I. INTRODUCCIÓN

El agua constituye un recurso natural imprescindible para la vida, pero además presenta una serie de connotaciones económicas, territoriales e incluso sociales cuyas raíces se hunden en la historia. Por esta razón, si bien el agua ha tenido tradicionalmente la condición de bien libre, en consonancia con su relativa abundancia, en cambio, el aprovechamiento de los recursos hidráulicos ha sido desde muy antiguo objeto de regulación jurídica a causa de los múltiples intereses y actividades que suelen verse afectados. Es precisamente ese conjunto de reglas dirigidas a su ordenación y gestión lo que ha determinado la progresiva configuración de una «cultura» en torno al agua que ha terminado por incorporarse a la sociedad como uno de sus valores esenciales.

Uno de esos aspectos esenciales en la ordenación de las aguas es la delimitación de las competencias que sobre las mismas ejercerán las diversas Administraciones Públicas, dada la trascendencia que ello supone, como se advierte, respecto a los más diversos intereses y, fundamentalmente, en relación con el progreso económico y social de los distintos territorios que integran el Estado.

Ello adquiere, además, especial relevancia en los períodos de escasez hídrica, que acentúan los desequilibrios hidráulicos que siempre han caracterizado a nuestro país y que se reflejan en las carencias que muchas veces afectan a aprovechamientos tales como el abastecimiento de poblaciones o el regadío<sup>1</sup>.

Todo ello se evidencia en las aspiraciones autonómicas de alcanzar el máximo nivel competencial en esta materia, recogiendo en los Estatutos de Autonomía previsiones que, en muchas ocasiones, van más allá de las posibilidades reales que lleva aparejada la realidad geográfica de dichas Comunidades Autónomas. Este interés queda demostrado, efectivamente, en el debate abierto de nuevo con ocasión de las reformas efectuadas o en tramitación de diversos Estatutos de Autonomía que revelan la trascendencia de disponer de recursos hidráulicos suficientes para asegurar el desarrollo socioeconómico de los distintos territorios.

A partir de la diversidad existente entre la organización hidráulica y la organización administrativa del territorio derivada de las previsiones constitucionales, las Comunidades Autónomas que afrontan o han afrontado recientemente una modificación de sus Estatutos de Autonomía tratan de diseñar un régimen hidráulico «a medida», invocando unos derechos de gestión sobre las aguas que, a alguna de ellas, les lleva a blindar una eventual disponibilidad interregional de los recursos hidráulicos por parte del Estado, incluso respecto a aquellos cuya ordenación y gestión corresponde

---

<sup>1</sup> Los datos actualizados sobre la situación hídrica en España se recogen en [http://hispagua.cedex.es/datos/agua\\_espana/agua\\_espana.php?&localizacion=El%20agua%20en%20Espa%F1a](http://hispagua.cedex.es/datos/agua_espana/agua_espana.php?&localizacion=El%20agua%20en%20Espa%F1a).

a éste y que, en cambio, a otras Comunidades Autónomas les lleva a todo lo contrario, esto es, a consagrar en el propio texto estatutario el derecho a disponer de agua a partir de la redistribución de la procedente de cuencas excedentarias, apelando para ello a la imprescindible solidaridad interterritorial.

Podría hablarse, en definitiva, si no ya de la tradicional pugna entre la España húmeda y la España seca, sí al menos de una confrontación entre la España seca y la menos seca, aunque olvidando que, salvo en ámbitos concretos (de los que destacan las cuencas internas de Cataluña, la cuenca Galicia-Costa y las dos cuencas internas de Andalucía), en el resto de los casos, esos conflictos son sencillamente irreales a la vista de las actuales previsiones constitucionales.

## II. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Definir el marco en el cual el Estado y las Comunidades Autónomas ejercerán competencias sobre las aguas nos lleva a un análisis de los títulos competenciales que sanciona la Constitución en sus artículos 148 y 149. No obstante, el estudio no se agota en los preceptos constitucionales, sino que es preciso tener en cuenta el tratamiento que al respecto efectúan los distintos Estatutos de Autonomía, referencias que deben calificarse como heterogéneas tal y como se desprende de las previsiones estatutarias vigentes, resultantes de las sucesivas reformas experimentadas por estas normas.

A este respecto, cuando está en marcha un nuevo proceso de reforma estatutaria que tendrá incidencia sobre los recursos hidráulicos, aún se espera en algunas Comunidades Autónomas el traspaso de las funciones y servicios del Estado que permita a aquéllas hacer efectivo el ejercicio de las competencias asumidas al respecto en la última o antepenúltima modificación de los Estatutos de Autonomía<sup>2</sup>.

De otro lado, las concretas funciones que a cada Administración corresponden sobre los recursos hidráulicos no derivan exclusivamente de los títulos específicos en esta materia, sino que habrá que considerar, además, otros títulos incidentales de la más variada índole que confluyen en la orde-

---

<sup>2</sup> Tras las anteriores reformas, únicamente se procedió al traspaso de funciones y servicios en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos al País Vasco, a través del RD 1501/1994, de 8 de julio, y a las Islas Baleares, mediante el RD 115/1995, de 27 de enero. Más recientemente se ha procedido al traspaso de funciones y servicios del Estado en relación con los recursos y aprovechamientos hidráulicos respecto a las cuencas internas de Andalucía. En concreto, el RD 2130/2004, de 29 de octubre, traspasó a la Comunidad Autónoma de Andalucía las funciones y servicios que tenía encomendadas la Confederación Hidrográfica del Sur, en cuya posición se subroga la Junta de Andalucía, lo que ha dado lugar a la configuración de la Cuenca Mediterránea Andaluza. Por su parte, el RD 1560/2005, de 23 de diciembre, procedió a idéntico traspaso en relación con los recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las cuencas andaluzas vertientes al litoral atlántico, integrados ahora en la Cuenca Atlántica Andaluza.

nación de las aguas y que van a permitir a las Comunidades Autónomas asumir competencias, en unos casos con carácter exclusivo y en otros en desarrollo o en ejecución de la legislación del Estado sobre el dominio público hidráulico.

### 1. *Los títulos habilitantes de las normas reguladoras en materia de aguas*

#### A) *El marco constitucional y las referencias incluidas en los Estatutos de Autonomía «tradicionales».*

La determinación de las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas no debería presentar ninguna dificultad a la vista de la enumeración de materias que se asignan a una y otra instancia administrativa en los artículos 148 y 149 CE. Sin embargo, esa distribución de competencias no resulta tan simple en relación con las aguas continentales. La dificultad radica, en este caso, en la contradictoria redacción dada a los artículos 149.1.22 y 148.1.10 del texto constitucional, contradicción que se constata tanto desde el punto de vista material como, esencialmente, en relación con los principios definidores de las competencias estatales y autonómicas, pues mientras el artículo 148.1.10 utiliza como criterio delimitador el interés de la Comunidad Autónoma, el artículo 149.1.22 alude al aspecto territorial.

Así, en primer término, no existe homogeneidad en relación con la materia objeto de regulación pues se habla de recursos, por un lado, y de aprovechamientos hidráulicos por otro<sup>3</sup>, para recoger, a continuación, conceptos tales como los de canales y regadíos. Por otra parte, se omite toda referencia a las aguas subterráneas en un sentido genérico, previéndose únicamente la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de aguas termales y minerales<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> De la propia lectura de los artículos 149.1.22 y 148.1.10 CE se deduce que el recurso hace referencia a las aguas en cuanto tales, quedando limitados los aprovechamientos a los concretos usos de las mismas. Así, A. MENÉNDEZ REXACH y J. M. DÍAZ LEMA, «La Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985: análisis institucional», en la ob. col. *El Derecho de aguas en España*, vol. I, MOPU, Madrid, 1986, pág. 565. También, J. ORTIZ DÍAZ, «Competencias establecidas en la Constitución y en los Estatutos de las Comunidades Autónomas respecto al sector hidráulico», núm. 99 de esta REVISTA, 1982, pág. 43, y A. SÁNCHEZ BLANCO, «Recursos y aprovechamientos hidráulicos», REDA, 34, 1982, págs. 61 y ss. Algunos autores, en cambio, observan una absoluta identidad entre ambos conceptos. En este sentido, G. ARIÑO, «Informe jurídico», en *Proyecto de Ley de Aguas*, IEE, Madrid, 1981, pág. 93, y R. MARTÍN MATEO, «El agua: bases institucionales», RVEA, 1, 1985, págs. 46 y ss.

<sup>4</sup> No existe ninguna dificultad en reconocer la competencia de las Comunidades Autónomas sobre las aguas minerales y termales (estas aguas se recogen dentro de la categoría de recursos minerales —sección B— y son regulados por la Ley de Minas), pues se les atribuye expresamente esta posibilidad en el artículo 148.1.10 CE, competencia que deberá ejercerse conforme a las bases del régimen minero y energético. En relación con las aguas subterráneas no existe, en cambio, ninguna referencia expresa en la Constitución. Esta imprecisión podría suponer, en principio, que, en cuanto no se atribuyen expresamente al Estado, su regulación podría asumirse por las Comunidades de grado máximo. Sin embargo,

En segundo lugar, y en relación a los criterios definidores del ámbito competencial que corresponde en cada caso al Estado y a las Comunidades Autónomas, del texto del artículo 149.1.22 CE se deduce que corresponde al Estado el ejercicio de las competencias legislativas, normativas y administrativas<sup>5</sup> sobre las aguas cuando éstas discurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, es decir, cuando se trate de aguas extracomunitarias o intercomunitarias, competencias que se extienden no sólo al propio recurso, sino también a sus aprovechamientos cuando concurre la circunstancia precedente. De acuerdo con esta interpretación, se da un valor preponderante al criterio geográfico, a la territorialidad, en la distribución de las competencias en materia de aguas, desechando otras posibles interpretaciones que tomarían como punto de inflexión en el reparto de atribuciones un criterio funcional o incluso material.

De acuerdo con lo anterior, inicialmente las Comunidades Autónomas —si bien sólo las de autonomía plena— pudieron asumir competencias hasta el techo máximo competencial fijado en el artículo 149.1.22 CE, de modo que cuando las aguas discurran íntegramente por su territorio<sup>6</sup> y así lo hu-

---

en relación con estas aguas debe aplicarse, como señalaremos, el principio de unidad del ciclo hidrológico.

<sup>5</sup> Vid. J. ORTIZ DÍAZ, «Competencias...», cit., págs. 39 y ss. La legislación comprendería no sólo la legislación básica, sino también la legislación de desarrollo y afectaría a todas las aguas. La ordenación, por su parte, no ofrece un significado preciso, y puede referirse tanto a potestades normativas como a concretos actos administrativos. Por último, se atribuye al Estado la competencia para el otorgamiento de concesiones. En el mismo sentido, A. GUAITA, *Derecho administrativo especial: aguas, montes, minas*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1986, págs. 131 y 132.

<sup>6</sup> Esta constante referencia a que las aguas discurran «íntegramente» por el territorio de la Comunidad Autónoma como requisito para otorgarles competencias más amplias permite una doble interpretación ante la ausencia de una precisión constitucional, consistente en o bien limitar esta exigencia a los concretos cursos de agua que discurren por una Comunidad Autónoma, o bien partir de la unidad del recurso y referir el discurrir de las aguas a una cuenca hidrológica, entendiéndose por tal lo establecido en el artículo 16 TRLA, tras incorporar las prescripciones de la Directiva marco de aguas, esto es, «la superficie de terreno cuya escorrentía superficial fluye en su totalidad a través de una serie de corrientes, ríos y eventualmente lagos hacia el mar por una única desembocadura, estuario o delta». Este último planteamiento, que reduce la posibilidad de competencias propias sobre aguas intracomunitarias a las Comunidades Autónomas costeras que tengan cuencas de cierta importancia —sin perjuicio de contar con el otro requisito esencial: que sus Estatutos de Autonomía hayan podido asumir competencias en este sentido—, es la solución finalmente sancionada por la Ley de Aguas. S. MARTÍN-RETORTILLO, *Administración y Constitución*, IEAL, Madrid, 1981, págs. 241 y 242; en el mismo sentido, S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1982, pág. 531; L. MARTÍN-RETORTILLO, «Aguas subterráneas...», cit., págs. 413 y ss. Por su parte, A. MENÉNDEZ REXACH y J. M. DÍAZ LEMA, «La Ley de Aguas...», cit., pág. 561, realizan una interpretación distinta, abriendo nuevas posibilidades para las Comunidades Autónomas sobre la base de la distinción entre recursos y aprovechamientos. Así, entienden estos autores que la división geográfica de las cuencas hidrográficas es aplicable únicamente a los recursos. Respecto a los aprovechamientos, las Comunidades Autónomas podrían asumir competencias siempre y cuando el caudal concedido para el aprovechamiento se derive a través de acequias, canales o conducciones localizadas, exclusivamente, en el territorio de la Comunidad. A. EMBID IRUJO, «Las competencias sobre las aguas continentales. Planteamiento normativo y realidad jurídica», en la ob. col., dirigida por él mismo, *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1993, págs. 23 y 24, se hace eco del planteamiento de los autores

biesen recogido expresamente sus respectivos Estatutos, las Comunidades Autónomas de grado máximo tendrían plena competencia —legislación, ordenación y concesión— sobre los recursos y aprovechamientos. Por el contrario, las Comunidades Autónomas de autonomía lenta sólo pudieron asumir, en principio, competencias —legislativas, reglamentarias y de ejecución— sobre los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos cuando fuesen de su interés en los términos del artículo 148.1.10 CE, cualquiera que fuese la formulación efectiva que se hubiese dado a los Estatutos de estas Comunidades Autónomas<sup>7</sup>.

No obstante, ese distinto nivel competencial que ostentaban las Comunidades Autónomas en virtud de su grado de autonomía, tal y como se desprende del texto constitucional, experimentó profundas variaciones como consecuencia de las reformas operadas por los Estatutos de Autonomía de aquellas Comunidades constituidas por la vía del artículo 143 CE, que transcurrido el plazo de cinco años a que se refiere el artículo 148.2 CE, pudieron ampliar sus competencias hasta el techo competencial máximo definido negativamente por las atribuciones que el artículo 149 CE reserva al Estado<sup>8</sup>.

De este modo, las competencias exclusivas que en materia de aguas defi-

---

anteriores, calificándolo como el más «natural» para la interpretación de la Constitución, en orden a la ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas, si bien no deja de advertir su carácter artificioso.

<sup>7</sup> Así, por ejemplo, pese al techo competencial máximo establecido por el artículo 148 CE para los EA de Aragón y Extremadura, éstos incluyeron en su redacción inicial, junto a las competencias efectivamente ejercitables, la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre las aguas subterráneas y sobre la ordenación de los recursos hidráulicos, cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio autonómico.

<sup>8</sup> Una primera modificación de las normas estatutarias es la que tiene lugar como consecuencia de los «Acuerdos Autonómicos», firmados en Madrid el 28 de febrero de 1992. En materia de aguas, la reforma supuso la transferencia a las Comunidades de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León de la competencia exclusiva en materia de «ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma»; ahora bien, el ejercicio de tales competencias debería hacerse siempre teniendo en cuenta «la regulación que el Estado establezca en las materias que, relacionadas con el dominio público hidráulico, sean de su competencia según el artículo 149 de la Constitución» [arts. 2.a) y 6 de la Ley 9/1992]. Estos contenidos fueron incorporados a los correspondientes Estatutos de Autonomía en virtud de las Leyes Orgánicas 1 a 11/1994, de 24 de marzo. Tras esta primera reforma importante algunos de los Estatutos de Autonomía de estas Comunidades han sido modificados con posterioridad, si bien en este caso fue la voluntad de los diferentes Parlamentos autonómicos la que determinó el correspondiente proceso de reforma. El resultado de este nuevo proceso de modificación consistió, en relación con el dominio público hidráulico, en la referencia expresa de la competencia exclusiva sobre las aguas subterráneas cuando éstas discurran íntegramente por el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma respectiva. Así lo establece la LO 3/1997, de 3 de julio (EA Castilla-La Mancha); LO 1/1998, de 15 de junio (EA Murcia); LO 11/1998, de 30 de diciembre (EA Cantabria); LO 1/1999, de 5 de enero (EA del Principado de Asturias); LO 2/1999, de 7 de enero (EA La Rioja); LO 4/1999, de 8 de enero (EA Castilla y León). Por su parte, la LO 5/1998, de 7 de julio (EA Madrid), incluye junto a las aguas subterráneas la referencia a aguas nacientes y superficiales. Los EA de Extremadura y Aragón ya contenían, en los términos vistos en la nota anterior, la referencia expresa a las aguas subterráneas.

nen los Estatutos de estas Comunidades Autónomas, y a salvo de las previsiones que podrán incluirse en algunos de ellos tras las nuevas reformas estatutarias que se preparan, se extienden ahora, en la mayoría de los casos, a los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos —incluidos los canales y regadíos— de interés para la Comunidad Autónoma, a las aguas minerales y termales, así como a las aguas subterráneas y a la ordenación y concesión de los recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren íntegramente por su territorio<sup>9</sup>.

Del análisis de los Estatutos de Autonomía de las llamadas inicialmente Comunidades de grado máximo también se derivan abundantes similitudes, si bien algunas de estas autonomías ya han procedido a la reforma estatutaria y otras están en vía de hacerlo en los próximos meses, lo que variará notablemente el panorama actual, entre otras cosas, en relación con los planteamientos incluidos en estos Estatutos de Autonomía respecto a la ordenación y gestión de los recursos hidráulicos.

De los «viejos» Estatutos de Autonomía, los correspondientes al País Vasco y a Galicia presentan una redacción similar que supone su competencia exclusiva en relación con los «aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de la Comunidad»<sup>10</sup>. Asimismo, ostentan competencias exclusivas en materia de aguas minerales y termales y aguas subterráneas, competencias que, en el caso del texto vasco, no tienen en cuenta ningún límite territorial, atemperándose la previsión, en cambio, en el Estatuto gallego<sup>11</sup>. Una descripción semejante a las anteriores se contiene también en la Ley Orgánica de Rein-

<sup>9</sup> Así, EA Asturias (art. 10.1.12), EA Cantabria (art. 24.11), EA La Rioja (art. 8.1.17), EA Castilla-La Mancha (art. 31.1.8). Pueden apreciarse, no obstante, ciertas peculiaridades sobre este criterio general. En algunos casos las atribuciones sobre las aguas subterráneas se atribuyen a las Comunidades Autónomas de forma plena, sin condicionamiento alguno de carácter geográfico, asimilando la competencia sobre ellas a la que se ejerce sobre las aguas minerales y termales [EA Aragón (art. 35.1.16)], sometiendo en otros casos las competencias sobre dichas aguas al límite territorial autonómico [EA Extremadura (art. 7.1.7)]. En ocasiones la especialidad de las normas estatutarias se deriva de la sujeción de los proyectos, de la construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos al doble criterio del interés de la Comunidad Autónoma sobre tales aprovechamientos y de la circunstancia de que las aguas discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad [EA Murcia (art. 10.1.7), que alude al cauce integral de las aguas]. Por último, algunos Estatutos incluyen la referencia a una genérica competencia sobre todas las aguas cuando las mismas no salgan del ámbito territorial de la autonomía correspondiente. Es peculiar, así, la redacción del EA de Madrid (art. 26.1.8), que atribuye a esta Comunidad las competencias sobre «aguas naces, superficiales, subterráneas, minerales y termales...». También el EA Murcia (art. 10.1.7) atribuye competencias sobre las «aguas superficiales y subterráneas cuando discurren o se hallen íntegramente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma». De forma más simple, el Estatuto de las Islas Baleares (art. 10.6) se refiere al «régimen de aguas», omitiendo, en este punto, toda alusión al carácter intracomunitario de las mismas.

<sup>10</sup> Vid. artículo 10.11 EA País Vasco y artículo 27.12 EA Galicia.

<sup>11</sup> El Estatuto vasco finaliza el precepto correspondiente con una referencia a lo establecido en el artículo 149.1.25 CE, que alude a la competencia del Estado para dictar las bases del régimen minero y energético. El Estatuto gallego recoge la competencia de la Comunidad sobre las aguas minerales, termales y subterráneas en el artículo 27.14, sujetando esa competencia a idéntica previsión que para los aprovechamientos, esto es, el respeto a lo establecido en el artículo 149.1.22 CE.

tegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que atribuye la competencia a la Comunidad Autónoma sobre los aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran íntegramente dentro de Navarra «y su aprovechamiento no afecte a otro territorio del Estado»<sup>12</sup>. La competencia se extiende, igualmente, a las aguas minerales, termales y subterráneas, pero al igual que en los Estatutos de las dos autonomías mencionadas en el párrafo anterior, no se fija previsión geográfica alguna del discurrir de dichas aguas.

Puede apreciarse así, a la vista de lo anterior, que las anteriores modificaciones estatutarias experimentadas por las Comunidades Autónomas que, en principio, vieron limitadas sus competencias a las prescripciones del artículo 148 CE han llevado a la peculiaridad de que las que de entre ellas dispongan de cuencas intracomunitarias tendrán reconocida expresamente su competencia plena en la ordenación y concesión de los recursos cuando las aguas no salgan de su territorio, previsión que falta, sin embargo, en las normas estatutarias de las Comunidades Autónomas que accedieron inicialmente al máximo techo competencial<sup>13</sup>. De esta manera, las amplias facultades de que disfrutaban estas últimas en materia de recursos hidráulicos (y mientras no procedan a la revisión de sus Estatutos de acuerdo con el nuevo proceso abierto en el momento actual) son fruto no tanto de sus fórmulas estatutarias como de los Decretos de traspaso de funciones del Estado a estas Comunidades Autónomas, que interpretaron ampliamente las previsiones incluidas en los respectivos Estatutos<sup>14</sup>, aun cuando ello no resulte muy adecuado desde un punto de vista técnico-jurídico.

En todo caso, si bien las diferentes Comunidades Autónomas presentan desde la reforma estatutaria de 1994 un régimen de competencias análogo, las eventuales diferencias provienen ahora no de ningún título jurídico, sino de la existencia en sus territorios de cuencas propias. Esta circunstancia hace que algunas de las previsiones contenidas en estas normas resulten de imposible materialización para esas Comunidades Autónomas.

Por otra parte, no parece muy adecuada la diversificación que los Estatutos recogen entre aguas superficiales y subterráneas pues, partiendo de la

---

<sup>12</sup> Así lo establece el artículo 44.5 de la Ley por la que se adecua el régimen foral navarro a las prescripciones constitucionales (Ley 13/1982, de 2 de agosto).

<sup>13</sup> Esta referencia sí se incluía, en cambio, en la redacción que sobre esta cuestión recogían los viejos Estatutos andaluz y canario. En todo caso, la jurisprudencia constitucional ha venido interpretando de modo muy favorable las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE. La propia interpretación hecha del bloque de la constitucionalidad por la Ley de Aguas y sus normas de desarrollo, confirmada después por la STS 227/1988, permite superar el estrecho límite competencial que establecen los preceptos constitucionales y estatutarios. En este sentido, la no precisión de competencias legislativas en los correspondientes Estatutos no impide el ejercicio efectivo de las mismas respecto a los recursos, pues la ordenación de los mismos comprende las funciones legislativas.

<sup>14</sup> Estas reflexiones se refieren únicamente a los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Galicia y Comunidad Foral Navarra. El resto de los Estatutos que tradicionalmente se han incluido en esta categoría (Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias) ya han sido objeto de reforma o están sometidos a ese proceso actualmente, lo que nos llevará a su tratamiento en el epígrafe siguiente.



unidad del ciclo hidrológico, la referencia a los recursos debería ser suficiente a la hora de determinar el régimen unitario de ambas. Únicamente sería ilustrativa esta previsión en relación a las aguas subterráneas fósiles o no renovables o respecto a las aguas subterráneas que no forman parte de una cuenca hidrológica en sentido estricto<sup>15</sup>.

Por último, no debe olvidarse que si bien el criterio geográfico ha primado y sigue primando como criterio de distribución competencial en materia de aguas, sin embargo, su aplicación debe circunscribirse, estrictamente, a las previsiones constitucionales, sin proceder a una generalización excesiva del mismo, pues la Constitución en su artículo 148.1.10 ha incluido igualmente como criterio de asunción competencial mínimo de las Comunidades Autónomas el interés que para ellas presenten los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, competencia que se asumirá con carácter exclusivo por todas ellas y que en ningún caso podrá supeditarse a determinaciones de carácter geográfico, toda vez que ello supondría una negación de la previsión contenida en ese precepto constitucional.

B) *Las nuevas formulaciones estatutarias en materia de recursos hidráulicos.*

Las aspiraciones competenciales de las Comunidades Autónomas y la voluntad de alcanzar el grado más alto de autonomía por parte de sus respectivos territorios quedan reflejadas en el nuevo proceso de reforma estatutaria abierto en los últimos meses. En el momento actual se han aprobado ya los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares, Andalucía y Aragón<sup>16</sup>, y se tramitan en las Cortes Generales otros tres, los Estatutos de Autonomía de Canarias, Castilla y León y Castilla-La Mancha<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Serían los supuestos de aguas subterráneas pertenecientes a cuencas endorreicas, esto es, aguas que fluyen desembocando en un lago o laguna o que desaparecen por evaporación o aprovechamiento integral. Estas aguas, cuando no traspasen los límites de la correspondiente Comunidad Autónoma, se sujetarán a su competencia (vid. J. L. MOREU BALLONGA, *Nuevo régimen jurídico de las aguas subterráneas*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1990, pág. 209).

<sup>16</sup> LO 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la LO 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Cataluña; LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y LO 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

<sup>17</sup> En enero de 2005 se presentó ante la Mesa del Congreso una propuesta de reforma del Estatuto político de la Comunidad de Euskadi, presentada por el Parlamento vasco y que fue rechazada tras el debate en el Congreso. Otras Comunidades Autónomas se encuentran en un proceso más o menos embrionario en la preparación de la reforma de sus respectivos Estatutos de Autonomía. Es el caso de Galicia, donde ya trabaja la Ponencia encargada de elaborar la Proposición de Ley de modificación y se han presentado distintas bases o principios sobre los que comenzar los trabajos, y de la Región de Murcia, que se encuentra en la misma situación. En Asturias ha quedado igualmente designada la Ponencia en-

En la mayoría de estos textos las pretensiones competenciales en relación con los recursos hidráulicos adquieren una nueva perspectiva que, como ya se apuntó, viene marcada por la relevancia de las aguas y su implicación en el desarrollo económico de las regiones. Ello encuentra un reflejo evidente en la formulación como objetivos básicos de las políticas autonómicas, y en la enumeración entre los principios rectores de la actuación de las Comunidades Autónomas, la gestión adecuada y sostenible de los recursos hidráulicos y la protección de su calidad<sup>18</sup>, llegando incluso algunos textos a proclamar un auténtico derecho de los ciudadanos a disponer de agua tanto para el consumo humano como para el desarrollo de todo tipo de actividades económicas y sociales que este recurso permite<sup>19</sup>.

Incluso, más allá de este reconocimiento, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana reconoce también el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias, derecho carente de sentido y justificación pues si el precepto se refiere a aguas de cuencas internas de la propia Comunidad Autónoma, su efectividad respondería, más que a un derecho público subjetivo, a previsiones propias de la política hidráulica autonómica. La otra posibilidad, esto es, que con este planteamiento la Comunidad Valenciana pretendiese reconocer un derecho sobre aguas de otras cuencas hidrográficas distintas a las anteriores, resultaría sencillamente imposible, careciendo de toda competencia al respecto, porque sería ésta una decisión vinculada al interés general y, por tanto, de competencia estatal, sin perjuicio de la posibilidad y de la necesidad de alcanzar un acuerdo entre los diversos territorios implicados<sup>20</sup>.

---

cargada de la redacción de reforma del Estatuto en el seno de la Comisión de Economía y Administración Pública de la Junta General del Principado de Asturias, si bien no iniciará sus trabajos por falta de acuerdo político. Finalmente, otras Comunidades Autónomas como Cantabria, La Rioja, Navarra, Madrid o Extremadura no han dado ningún paso aún para iniciar el proceso de reforma.

<sup>18</sup> En la propuesta de reforma del EA de Canarias se recoge en el artículo 7.f) y en el artículo 9.p), e igualmente en el EA de Andalucía, en sus artículos 10.3.7.º y 37.20.º. Ello se completa, además, con la exigencia que se impone a los poderes públicos andaluces de proteger el ciclo integral del agua, para promover su uso sostenible, eficiente y responsable, de acuerdo con el interés general (art. 197.3). También en la propuesta de reforma del EA de Castilla y León (art. 75.5) se eleva a principio rector de la acción política autonómica la garantía de abastecimiento de agua en condiciones de cantidad y calidad suficientes que permitan la satisfacción de las necesidades presentes y futuras de la población.

<sup>19</sup> En este sentido, el artículo 17 del EA de la Comunidad Valenciana. También se prevé en el artículo 19 EA de Aragón y en el artículo 98 de la propuesta de reforma del EA de Castilla-La Mancha. En el caso del Estatuto aragonés se vincula la consecución de este derecho a un mínimo de 6.550 Hm<sup>3</sup>, aunque remite a la planificación hidrológica la determinación concreta de las reservas para el cumplimiento del principio de prioridad en el aprovechamiento de los recursos de la cuenca del Ebro (Disposición Adicional Quinta). Se matiza de este modo la exigencia inicial de la propuesta de reforma, que preveía una reserva fijada en ese volumen de agua señalado que, de haberse mantenido en el texto, sólo podría haberse modificado posteriormente mediante una nueva reforma del Estatuto.

<sup>20</sup> Independientemente de estas razones, la delimitación de estos derechos por parte de los Estatutos de Autonomía mencionados debe tomarse con cautela y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 149.1.1 CE, que atribuye al Estado la competencia para regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales.

En el otro extremo y desde la posición de cuencas eventualmente excedentarias, el Estatuto de Autonomía de Aragón y la propuesta de reforma de Castilla-La Mancha incluyen una cláusula de blindaje a eventuales transferencias de agua, atribuyendo a los poderes públicos autonómicos la obligación de velar para evitar dichas transferencias desde cualquiera de las cuencas hidrográficas que transcurren por sus respectivos territorios, amparándose precisamente en las expectativas e intereses que los recursos hídricos satisfacen<sup>21</sup>. Igual que en el caso anterior, se trata de una previsión absolutamente irregular pues únicamente corresponde al Estado dicha decisión, dado el carácter intercomunitario de las cuencas hidrográficas que discurren por estas Comunidades Autónomas.

Así, salvo en el caso de las Comunidades insulares, donde el carácter inequívocamente intracomunitario de las aguas determina a priori los límites de las competencias en esta materia, en los demás supuestos se incurre en evidentes excesos reguladores a partir de interpretaciones diversas y acomodadas a las diversas circunstancias del criterio geográfico previsto en la Constitución como base para la distribución de competencias en materia hidráulica.

a) *Las competencias hidráulicas recogidas en los Estatutos de Autonomía de los archipiélagos canario y balear.*

En el archipiélago canario, las competencias en materia de aguas aparecen ya recogidas de manera notablemente amplia en su Estatuto de Autonomía actual (art. 30.6), consecuencia de la condición insular de estos territorios. La proposición de Ley que actualmente se tramita para la reforma estatutaria en las Cortes Generales mantiene esas amplias competencias, que se concretan en todo el proceso de captación o alumbramiento de las aguas, su explotación y transformación a través de procesos de producción industrial tales como la desalación o la depuración de aguas residuales que permitan a esas aguas servir a las necesidades del archipiélago y su distribución a través de las redes de transporte existentes. Todo ello lleva aparejado, evidentemente, las facultades para la ordenación y gestión de los recursos y aprovechamientos hidráulicos en los términos previstos por la norma estatutaria.

La nueva redacción dada a los preceptos relativos a los recursos hídricos<sup>22</sup> únicamente incluye alguna precisión menor que viene a plasmar en el texto estatutario competencias de las que ya disponía esta Comunidad Autónoma y que se regulan expresamente en su normativa de aguas, tales como las facultades de planificación de los recursos hidráuli-

<sup>21</sup> Así lo establecen el artículo 19 del texto aragonés y el 100 del texto de Castilla-La Mancha. Curiosamente, este último justifica dicha previsión sobre la base del principio de unidad de cuenca.

<sup>22</sup> Artículo 96 de la propuesta de reforma que se tramita en el Congreso de los Diputados.

cos de las islas o el establecimiento del régimen jurídico concesional de tales recursos<sup>23</sup>.

En el caso de las Islas Baleares los planteamientos son análogos<sup>24</sup>. Se asume de manera exclusiva la competencia sobre el régimen jurídico de las aguas y sus aprovechamientos en los términos que establecía el anterior Estatuto de Autonomía.

Únicamente se especifica ahora la competencia para adoptar cuantas medidas, ordinarias y extraordinarias, sean necesarias para garantizar el suministro hidráulico de las islas, previsión que deriva, sin duda, del temor a un eventual desabastecimiento como consecuencia de los períodos de sequía que se reproducen cíclicamente y las nocivas consecuencias que ello acarrearía para la población del archipiélago y algunas de sus más importantes actividades económicas, como son las de carácter turístico. No se hace ninguna precisión adicional al respecto, pero parece obvio que una concreción mayor debería incluirse en la correspondiente planificación hidrológica insular.

Finalmente, se resalta la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma para ordenar y organizar la participación de los usuarios en la gestión de los recursos hidráulicos, elevando a norma estatutaria uno de los principios generales inspiradores del ejercicio de funciones en materia de aguas que derivan del TRLA y que deben aplicarse a las competencias ejercidas por las Administraciones hidráulicas autonómicas en virtud del artículo 17 de dicho Texto Refundido.

b) *La ordenación y gestión del agua en las Comunidades Autónomas que disponen de cuencas inter e intracomunitarias.*

Al margen de los dos supuestos analizados, en el resto de las Comunidades Autónomas peninsulares existen cuencas intercomunitarias, sin perjuicio de que, a su vez, puedan disponer de cuencas propias. Esta diferencia, que puede parecer obvia y que, sin embargo, implica notables consecuencias respecto a las facultades que corresponden a unas y a otras sobre las aguas, sin embargo, no ha sido apreciada, o al menos valorada, en todos los casos.

Dejando a un lado el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que carece de cuencas propias de relevancia y que no ha introducido cambios resaltables en la regulación de sus competencias respecto a las aguas, son dos las Comunidades Autónomas que disponen de cuencas hidrográficas inter e intracomunitarias y que han aprobado sus nuevas normas estatutarias incorporando importantes novedades en relación con los recursos hidráulicos. Se trata de Cataluña y Andalucía.

<sup>23</sup> Efectivamente, la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas, regula, en su Título III, la planificación hidráulica y, en el Título V, el aprovechamiento del dominio público hidráulico, que no ha sido objeto de reproche de inconstitucionalidad alguno.

<sup>24</sup> La referencia a los recursos hidráulicos se concreta en el artículo 30.8 del Estatuto de esta Comunidad Autónoma.

Con carácter general y respecto a las aguas que discurren íntegramente por el territorio autonómico, ambas Comunidades Autónomas, en un claro paralelismo, asumen competencias de ordenación, planificación y gestión de las aguas, superficiales y subterráneas, así como de sus usos y aprovechamientos<sup>25</sup>. Así se deriva del Estatuto catalán, que vincula dichas competencias a las aguas que pertenezcan a «cuencas hidrográficas intracomunitarias» (art. 117.1), y del Estatuto andaluz, cuando circunscribe esas competencias a las «aguas que transcurran íntegramente por Andalucía», aunque después el apartado *a*) del artículo 50.1 de este texto alude únicamente a que «las aguas transcurran por Andalucía», un inciso que podría haberse omitido y que refleja una deficiente redacción, generando además inseguridad jurídica si la Comunidad Autónoma pretendiese ejercer las competencias enumeradas en dicho apartado sobre todas las aguas que circulan por Andalucía y no sólo sobre las intracomunitarias.

Igualmente y respecto a estas mismas aguas se prevé la competencia exclusiva para la adopción de las medidas necesarias dirigidas a garantizar los suministros hidráulicos de la Comunidad Autónoma, en la medida en que constituyen aspectos particulares del régimen general de los aprovechamientos hidráulicos, así como la potestad de organizar la propia Administración hidráulica, incluida la participación de los usuarios<sup>26</sup>.

Respecto a estas mismas aguas se recoge, además, en el Estatuto catalán la competencia exclusiva para la planificación y ejecución de los instrumentos dirigidos a la gestión y protección de los recursos hidráulicos y de los ecosistemas vinculados a los mismos, competencia ésta que, en principio, parece referirse a un aspecto más general de las aguas, vinculado a la protección medioambiental de éstas y sus ecosistemas acuáticos y terrestres. No obstante, y puesto que las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la posibilidad de dictar normas adicionales de protección, sólo pueden asumir competencias compartidas con el Estado en materia de medio ambiente, aquella previsión reseñada en el artículo 117.1 *b*) del Estatuto de Autonomía catalán deberá interpretarse en sus estrictos términos, referidos a la ordenación y gestión de las aguas, ajustándose al orden constitucional de competencias previsto al efecto las eventuales cuestiones medioambientales que puedan suscitarse<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Por otra parte, y frente a la previsión general contenida en el artículo 117 EA de Cataluña, el texto andaluz realiza de nuevo la advertencia respecto al carácter intracomunitario que han de tener las aguas subterráneas para que sean de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, mencionando también expresamente a las aguas minerales y termales (art. 49).

<sup>26</sup> Artículo 117.1 *c*) y *d*) del Estatuto catalán y artículo 50.1 *c*) del EA de Andalucía. En este último se incluye igualmente la referencia a las aguas minerales y termales, referencia que se suprime en el EA de Cataluña.

<sup>27</sup> De hecho, el artículo 144.1 EA de Cataluña así lo recoge, aclarando únicamente que la competencia compartida que en materia medioambiental ostenta la Generalidad de Cataluña incluye la regulación y gestión de los vertidos efectuados sobre las aguas superficiales y subterráneas «que no pasen por otra Comunidad Autónoma» y, fuera de este caso, la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas. Sobre esta cuestión puede verse alguna otra referencia en el apartado

No obstante, no debe olvidarse que, incluso tratándose de aguas de carácter intracomunitario, la exclusividad competencial manifestada respecto a las mismas por ambos Estatutos de Autonomía debe cohererse necesariamente con las facultades que corresponden al Estado en determinadas cuestiones que tienen un alcance general<sup>28</sup>, como ocurre con la competencia asignada a éste para fijar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) o con la potestad para dictar la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas (art. 149.1.18 CE).

No se trata en este caso de títulos competenciales interrelacionados directamente con los relativos al dominio público hidráulico, como los que se mencionan en un apartado posterior de este trabajo, sino de condicionamientos generales que vincularán, matizándolos, los distintos ámbitos de actuación autonómica en aras a un interés general superior que debe prevalecer de manera común para todos los ciudadanos. Ello determina una necesaria tarea de coordinación interadministrativa que integre las facultades atribuidas a los diversos entes y que facilite la acción conjunta para el logro de los objetivos fijados con carácter general.

Por lo que se refiere a las aguas pertenecientes a cuencas intercomunitarias, ambos textos prevén, como no podía ser de otro modo, la competencia autonómica para participar en la planificación hidrológica de la cuenca y en los órganos de gestión estatales de los recursos hidráulicos.

Asimismo, se recoge la competencia ejecutiva de estas Comunidades Autónomas para adoptar medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hidráulicos y de los ecosistemas acuáticos y en relación con las facultades de policía que sobre el dominio público hidráulico se desprenden de la legislación estatal. Por lo que se refiere a esto último y sin perjuicio de lo que se precisará al respecto más adelante, resulta evidente la perspectiva medioambiental que tales cuestiones presentan y la toma en consideración de este título competencial, aunque ello en ningún caso debe hacer olvidar la premisa que sirve de partida en la materia, que es la previsión constitucional del artículo 149.1.22 CE, límite infranqueable para cualquier pretensión autonómica y que, recordemos, proclama la competencia estatal en relación con los aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

Además, como aspecto resaltable de esta regulación, debe apreciarse la referencia contenida en el Estatuto de Autonomía de Cataluña respecto a la participación de la Comunidad Autónoma en la planificación de los recursos y aprovechamientos hidráulicos de las cuencas hidrográficas internacionales. Esta previsión, sin embargo, queda condicionada a la aplicación de los mecanismos previstos en el propio Estatuto, en concreto en su Título V, donde se promueve la cooperación de la Generalidad con los territo-

---

específico dedicado a la incidencia de otros títulos sectoriales sobre las competencias hidráulicas.

<sup>28</sup> Evidentemente, esta misma reflexión debe aplicarse a las competencias sobre esta materia incluidas en todos los demás Estatutos de Autonomía

rios de otros Estados con los que comparta algún tipo de interés, y, sobre todo, de acuerdo con lo previsto en la legislación estatal, que remite, salvo en el régimen de protección de las aguas recogido en el TRLA, que será de aplicación en todo caso, a lo previsto en las normas reguladoras de las relaciones internacionales y a los acuerdos y convenios suscritos con los países implicados.

Por otra parte, el Estatuto catalán impone la emisión de un informe preceptivo, aunque no vinculante<sup>29</sup>, de la Comunidad Autónoma respecto a cualquier propuesta de trasvase en la que estén implicados recursos hídricos del territorio de Cataluña. Sobre este particular debe tenerse en cuenta que la decisión sobre el trasvase o transferencia correspondería al Ministerio de Medio Ambiente o al Consejo de Ministros en los supuestos establecidos en la Ley 10/2001, por la que se aprueba el Plan Hidrológico Nacional, y de acuerdo con las condiciones previstas en dicha Ley<sup>30</sup>, todo ello en el marco de la colaboración arbitrada en esta materia entre la Administración hidráulica estatal y las Comunidades Autónomas por el TRLA. Por tanto, esta previsión no pondría en entredicho las competencias estatales al respecto, entendiendo el informe como un instrumento concreto de articulación de dicha colaboración y a través del cual la Generalidad de Cataluña podría evidenciar las eventuales repercusiones que para su territorio y para el ejercicio de las competencias autonómicas presentaría el trasvase.

Más curioso<sup>31</sup> resulta, sin embargo, lo previsto en el artículo 51 del texto de Andalucía, precepto por el que se atribuye a la Comunidad Autónoma la exclusiva competencia sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por territorio andaluz y no afectan a otra Comunidad Autónoma. Esa previsión resulta errónea en su propia declaración y parece suponer, en principio, un desconocimiento del concepto de cuenca hidrográfica que enuncia el artículo 16 TRLA<sup>32</sup> y sobre el que gravita todo el esquema competencial en materia de aguas.

<sup>29</sup> La propuesta inicial de reforma presentada por el Parlamento catalán calificaba dicho informe, además, como determinante.

<sup>30</sup> En concreto, su artículo 12.2 establece que cualquier transferencia que se realice deberá garantizar las demandas actuales y futuras de todos los usos y aprovechamientos de la cuenca cedente, incluidas las restricciones medioambientales, sin que en ningún caso pueda quedar limitado el desarrollo de dicha cuenca amparándose en la previsión de transferencias. Deberán tenerse en cuenta, además, los principios de solidaridad, sostenibilidad, racionalidad económica y vertebración del territorio.

<sup>31</sup> El texto aprobado por el Parlamento andaluz y presentado ante la Mesa del Congreso de los Diputados incluía una previsión que finalmente ha sido eliminada. En una Disposición Adicional se establecía la asunción, mediante transferencia o delegación y en virtud de lo dispuesto en el artículo 150.2 CE, de las facultades de ejecución de las competencias del Estado en relación con la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir. El mantenimiento de tal disposición hubiese supuesto una limitación injustificada a las potestades que el artículo 150.2 confiere unilateralmente al Estado, impidiéndole en el futuro cualquier disposición sobre una facultad cuya titularidad le corresponde, pues quedaría supeditada a una nueva reforma estatutaria.

<sup>32</sup> El 10% de las aguas de la cuenca del Guadalquivir discurren por las Comunidades Autónomas de Murcia, Castilla-La Mancha y Extremadura. El artículo 16 TRLA, tras definir qué se entiende por cuenca hidrográfica, advierte que ésta «como unidad de gestión del recurso se considera indivisible».

El texto inicial presentado por el Parlamento andaluz ante las Cortes Generales ha sido matizado tras su tramitación parlamentaria, refiriendo esa competencia finalmente a «las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma», frente a la redacción anterior que vinculaba la exclusividad a «la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir». En nada varía este cambio la inconstitucionalidad del precepto puesto que, como se ha venido precisando, la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas no puede realizarse a partir de cursos fluviales concretos o volúmenes de agua determinados, sino sobre la base de cuencas hidrográficas completas, pues los usos y aprovechamientos en los cauces condicionan la utilización equilibrada de los recursos de todo el sistema hidrológico incluido en una cuenca hidrográfica, que requiere por ello un tratamiento conjunto y armónico<sup>33</sup>.

Pero la incorrección del precepto se evidencia a partir de la propia lectura del mismo, que condiciona dicha competencia exclusiva, entre otras cosas<sup>34</sup>, a la planificación general del ciclo hidrológico y a lo previsto en el artículo 149.1.22 CE, inciso este último añadido en virtud de una enmienda presentada en el Congreso de los Diputados. Lo primero constituye una expresión ambigua que parece referirse al plan hidrológico de cuenca, cuyo carácter sería, parece deducirse, supraautonómico, lo que encaja mal con la competencia exclusivamente autonómica que se pretende para las aguas. Lo segundo no requiere mayor precisión pues, como se ha recogido en varias ocasiones, este precepto constitucional atribuye al Estado las competencias en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma.

Ello no obstante, resulta evidente la significación que el Guadalquivir presenta para Andalucía en atención a la ubicación territorial de la cuenca, por lo que, pese a que las previsiones estatutarias no resulten ajustadas a la Constitución por constituir en sentido estricto una cuenca intercomunitaria, nada impediría una más intensa implicación de la Comunidad Autónoma en la gestión de tales aguas, por la vía de la delegación o transferencia de competencias prevista en el artículo 150.2 CE o mediante la aplicación de instrumentos administrativos como la encomienda de gestión realizada

---

<sup>33</sup> El Consejo Consultivo de Andalucía emitió en marzo de 2006 un dictamen sobre la proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía en el que se avalaba la previsión incluida finalmente en el texto. El argumento empleado por este órgano consultivo fue el de la irracionalidad del criterio geográfico seguido para la distribución de competencias en esta materia, frente al criterio del interés que permitiría una más adecuada ordenación del conjunto de competencias autonómicas. El dictamen termina apuntando la posibilidad de articular instrumentos de colaboración con las Comunidades Autónomas por las que también discurren las aguas de esta cuenca hidrográfica, e incluso otorgar al Estado la capacidad de coordinación del conjunto. Se precisa, además, la mayor intensidad de las competencias que ostentaría Andalucía por esta vía (materializada ahora en el artículo 51) que la que resultaría del recurso a la delegación o transferencia de competencias del artículo 150.2 CE.

<sup>34</sup> Como las normas básicas sobre protección del medio ambiente o las obras hidráulicas de interés general, referencias superfluas, por otra parte, pero que tratan de dar, sin conseguirlo, legitimidad a este artículo.



por el Estado para el desarrollo efectivo de determinadas tareas vinculadas a la gestión hidráulica.

Para terminar, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana mantiene una redacción «tradicional» en la materia, previendo la competencia autonómica exclusiva sobre los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurran íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, previsión que, sin embargo, resulta ambigua tanto en relación con el alcance y extensión de estas competencias como respecto al tipo de aguas a que se refiere<sup>35</sup>. La misma exclusividad competencial se extiende a las aguas subterráneas, que, en el precepto, aparecen vinculadas a las aguas minerales y termales. En relación con aquéllas, la previsión estatutaria es ajena al principio de unidad del ciclo hidrológico formulado por la normativa hidráulica, atribuyendo a la Comunidad Autónoma la competencia sobre las mismas independientemente de su carácter inter o intracomunitario y prescindiendo de cualquier otra precisión respecto a las facultades que le corresponderían sobre tales aguas.

- c) *Las pretensiones competenciales de las Comunidades Autónomas que carecen de cuencas intracomunitarias.*

Junto a las normas estatutarias analizadas debe mencionarse el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado recientemente, y las propuestas de reforma que se tramitan para los Estatutos de Castilla y León y Castilla-La Mancha. En todos los casos se trata de Comunidades Autónomas que carecen de cuencas intracomunitarias, pese a lo que pueda parecer a la vista de los textos manejados.

En el caso de Aragón, su Estatuto de Autonomía incurre en un defecto de base, pues parte de una enumeración de las competencias autonómicas exclusivas sobre las aguas «que discurran íntegramente por su territorio» (art. 72), que se extienden a la planificación, ordenación y gestión de todas las aguas, superficiales y subterráneas, y de sus usos y aprovechamientos. Además, y en clara analogía con las previsiones incluidas en el Estatuto de Autonomía catalán, atribuye a la Comunidad Autónoma competencias para la adopción de las medidas extraordinarias que sean necesarias para garantizar la disponibilidad de agua y la competencia para la organización de una Administración hidráulica propia, incluida la participación de los usuarios. Ninguna de estas competencias será ejercitable por la Comunidad Autónoma, que carece de cuencas intracomunitarias y que deberá ajustarse en esta materia a lo dispuesto en el artículo 149.1.22 CE y a la interpretación que del mismo ha realizado el Tribunal Constitucional, vinculándolo al concepto de cuenca hidrográfica que establece el

<sup>35</sup> Lo recoge el artículo 49.1.16. Si se refiere a aguas intracomunitarias, la competencia exclusiva sobre los aprovechamientos hidráulicos debería entenderse en sentido amplio; en cambio, si se refiere a aguas intercomunitarias, la competencia exclusiva se limitaría a los proyectos, construcción y explotación de tales aprovechamientos.

TRLA<sup>36</sup>. Existe, por tanto, una clara imposibilidad geográfica para que Aragón pueda asumir las competencias mencionadas.

Sin embargo, sí resulta conforme con las prescripciones constitucionales la competencia exclusiva en relación con los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, previsión que se menciona en un párrafo distinto, evidenciando el distinto criterio empleado para la asignación de estas competencias, derivado en este caso del artículo 148.1.10 CE, y la posibilidad de que las mismas se apliquen a cualquier tipo de aguas, y por lo tanto también a las de carácter intercomunitario.

Esta previsión, pese a lo que pudiera parecer, resulta novedosa en los nuevos textos estatutarios elaborados o en proceso de elaboración<sup>37</sup>. Evidentemente, la ampliación del espectro competencial de las Comunidades Autónomas tras las sucesivas reformas estatutarias ha dejado superadas en muchos casos las prescripciones del artículo 148.1 CE. Ahora bien, tratándose de cuencas intercomunitarias, es ésa la competencia tradicionalmente ejercitable por las Comunidades Autónomas, tal y como se ha recogido hasta ahora en los Estatutos de Autonomía. La omisión de esta referencia en los nuevos textos estatutarios deja abierta la duda sobre la posibilidad real de ejercer tales competencias que, como se desprende del propio artículo 148.1, son potestativamente asumibles para las Comunidades Autónomas, y máxime teniendo en cuenta que las competencias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderán al Estado, según se desprende del artículo 149.3 CE.

Al margen de estas competencias exclusivas sobre aguas que supuestamente discurren íntegramente por el territorio de Aragón, se mencionan las que la Comunidad Autónoma ejerce sobre recursos intercomunitarios<sup>38</sup> y que, en términos generales, son las que sobre ese mismo tipo de aguas se recogen en los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía, ya analizados, y resultan por lo tanto merecedoras de los mismos comentarios que los realizados entonces. La similitud entre el Estatuto de Autonomía de Aragón y el texto estatutario aprobado en Cataluña se advierte igualmente en la exigencia contenida en el último párrafo del artículo 72 de aquél respecto a la emisión de un informe preceptivo por parte de la Comunidad Autónoma no

<sup>36</sup> El mismo precepto atribuye competencias exclusivas a esta Comunidad Autónoma en relación con la planificación y el establecimiento de instrumentos de gestión y protección de los recursos hidráulicos y de los ecosistemas acuáticos y terrestres vinculados a las aguas, de manera idéntica a como lo hace también el EA de Cataluña. Para salvar la constitucionalidad de tal previsión habría que vincular esta competencia al título medioambiental, interpretándola en base a las competencias autonómicas para dictar normas adicionales de protección en la materia.

<sup>37</sup> Únicamente el texto de Castilla y León contiene una referencia a esta competencia, si bien con una redacción un tanto defectuosa, a la que más adelante se hará referencia.

<sup>38</sup> La participación en la planificación y en los órganos de gestión de los recursos hidráulicos pertenecientes a cuencas hidrográficas intercomunitarias, la adopción de medidas adicionales de protección de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos y las facultades de policía demanial. Se añade, además, la participación en la fijación del caudal ecológico.

sólo para cualquier transferencia de aguas, sino también para cualquier obra hidráulica que afecte a su territorio.

Igual que en el caso del texto estatutario aragonés, diferenciando las competencias sobre aguas intracomunitarias e intercomunitarias, se manifiesta la propuesta de reforma estatutaria de Castilla-La Mancha, si bien en este caso tomando como ámbito de referencia las demarcaciones hidrográficas aún por delimitar<sup>39</sup>, aunque a efectos de gestión hidráulica ello no debería tener en principio ninguna repercusión, pues las demarcaciones hidrográficas se configuran, pese a la confusión terminológica que se advierte en el TRLA tras la incorporación de la Directiva marco sobre aguas, a los solos efectos de extender el régimen de protección medioambiental de las aguas continentales también a las aguas costeras y de transición asociadas.

Al margen de esa precisión, cabe efectuar un comentario similar a los ya realizados: la aplicación del criterio de cuenca hidrográfica que recoge el TRLA, utilizado por el Tribunal Constitucional para hacer efectivas las previsiones constitucionales del artículo 149.1.22 CE, elimina cualquier posibilidad de que el Estatuto de Autonomía que finalmente se apruebe para Castilla-La Mancha atribuya a esta Comunidad Autónoma competencias sobre aguas intracomunitarias con una pretensión de ejercicio efectivo<sup>40</sup>.

En relación con las aguas que el texto incluye en las cuencas intercomunitarias (las únicas existentes en esta Comunidad Autónoma) existe también un exceso competencial notable, similar al recogido en otros textos recientemente aprobados de los que, sin duda, se toma referencia<sup>41</sup>. No obstante, se incluyen algunas previsiones diversas y llamativas como la atribución de las competencias ejecutivas sobre el dominio público hidráulico, o la asunción de la titularidad de las reservas de agua que se establezcan en los planes hidrológicos para atender a las demandas futuras en el ámbito de la Comunidad Autónoma. En relación con la primera cuestión no cabe duda de que, tratándose de cuencas intercomunitarias, dichas competencias serán asumidas por el correspondiente organismo de cuenca. Respecto a la segunda cuestión, si bien cabe la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, en este caso Castilla-La Mancha, puedan prever en

---

<sup>39</sup> Las demarcaciones hidrográficas se definen como la «zona terrestre y marítima compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas de transición, subterráneas y costeras asociadas a dichas cuencas» (art. 16 bis TRLA).

<sup>40</sup> No obstante, este texto intenta vencer la indudable inconstitucionalidad que dicha inclusión acarrearía vinculando las competencias exclusivas sobre las aguas a la protección ambiental de las mismas. Ello no resulta en absoluto adecuado pues si bien existe una incontestable conexión entre ambos títulos competenciales, que debe hacerse efectiva a través de los diversos cauces de colaboración que permite la normativa hidráulica, en ningún caso permite asumir competencias en materia hidráulica fuera de los estrictos límites constitucionales.

<sup>41</sup> Así ocurre, por ejemplo, en relación con las competencias ejecutivas que se atribuyen a la Comunidad Autónoma sobre la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de cursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos, la ejecución y explotación de las obras de titularidad estatal, si así se establece mediante convenio, o las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal.

su normativa o en sus propios planes sectoriales reservas o volúmenes de agua necesarios para el desarrollo de sus competencias, y que en virtud de los diferentes cauces de colaboración arbitrados deberían recogerse en la planificación hidrológica, sin embargo, eso en ningún caso permitiría a la Comunidad Autónoma asumir la titularidad administrativa de dichos caudales, incluidos, como el resto de aguas continentales, en el dominio público hidráulico.

De manera análoga a lo previsto en el Estatuto de Autonomía catalán se prevé la emisión por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha de un informe, que el texto analizado califica de previo, preceptivo y determinante, en relación con cualquier cesión, transferencia o intercambio de aguas, de cualquier naturaleza, dentro de una misma cuenca o entre cuencas distintas y que afecte a la Comunidad Autónoma. Resulta perfectamente admisible la emisión por la Comunidad Autónoma de un informe previo y preceptivo sobre cualquier transferencia hidráulica que pueda afectar a la aplicación de dichos recursos al desarrollo económico-social autonómico. Evidentemente, en ningún caso podrá calificarse dicho informe como determinante.

Precisamente en relación con las transferencias de recursos y, en concreto, respecto al trasvase Tajo-Segura, la Disposición Transitoria Primera de la propuesta de reforma estatutaria insta a los poderes públicos estatales y autonómicos a velar por la reducción progresiva de los volúmenes transferibles desde la cuenca del Tajo a la del Segura, fijando como fecha límite para la extinción del trasvase el año 2015. Esta previsión no deja de ser una mera declaración de voluntad, pues la decisión al respecto excede de la exclusiva voluntad autonómica, siendo los órganos estatales competentes los que deben concretar la evolución y las características de esta transferencia.

Más curiosa e insólita resulta la regulación que en relación con las competencias autonómicas en materia de aguas se incluye en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que atribuye al Estado la competencia para dictar la legislación básica y, en consecuencia, asigna a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos (art. 75.1). Incurre el texto en un importante error que quizá responda a la voluntad de evitar la carga de inconstitucionalidad que supondría asumir competencias exclusivas sobre las aguas, evidentemente intercomunitarias, que discurren por esta Comunidad Autónoma, aunque para ello se parta, a su vez, de una previsión constitucional incorrecta. El título competencial derivado del artículo 149.1.22 CE (que se completa con el concepto de cuenca hidrográfica que regula el TRLA) en ningún caso admite una concurrencia en el desarrollo de las competencias sobre los recursos y aprovechamientos hidráulicos, sino que entrarán en juego las del Estado o de la Comunidad Autónoma en virtud del ámbito por el que discurren las aguas.

No cabe duda de que si bien en sentido estricto la cuenca del Duero se extiende a más de una Comunidad Autónoma —y constituye, por tan-

to, una cuenca intercomunitaria—, lo hace en un porcentaje mínimo<sup>42</sup>, discurriendo prácticamente en su totalidad por la Comunidad castellano-leonesa. Esta circunstancia debería suponer un hecho diferencial respecto a otras cuencas hidrográficas intercomunitarias<sup>43</sup> y al régimen aplicable a las mismas, como así refleja la Disposición Adicional Tercera del actual Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, que impone la cooperación con el Estado en materia de gestión de las aguas. No obstante, ello no puede suponer la atribución a la Comunidad Autónoma por vía estatutaria de competencias que exceden de las posibilidades reales derivadas de los criterios de distribución competencial recogidos en la Constitución y, en concreto, asignándole potestades de desarrollo legislativo en relación con los recursos y aprovechamientos hidráulicos de la cuenca del Duero.

La solución podría pasar por la aplicación de la posibilidad prevista en el artículo 150.2 CE, de manera similar a lo apuntado para Andalucía en relación con la cuenca del Guadalquivir, esto es, la posible transferencia o delegación de competencias a favor de la Comunidad Autónoma en materia de gestión de las aguas de esta cuenca hidrográfica, lo que permitiría, por otra parte, respetar las competencias exclusivas asignadas al Estado por el artículo 149.1.22 CE<sup>44</sup>. La titularidad de la competencia se mantendría también recurriendo a técnicas administrativas como la encomienda de gestión respecto al cumplimiento de actividades técnicas o materiales vinculadas a los recursos de la cuenca y que permitieran alcanzar una mayor participación autonómica y un más alto grado de eficacia en su cumplimiento.

Por lo demás, el texto de la propuesta de reforma estatutaria presentado por Castilla y León recoge la competencia exclusiva sobre los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de la Comunidad Autónoma, aunque incomprensiblemente ajusta dicha competencia al hecho de que las aguas «discurran íntegramente dentro del territorio de Castilla y León». Al margen de que, como ya hemos señalado, en sentido estricto, no concurre tal circunstancia, las facultades señaladas se vinculan en el artículo 148.1.10 CE al interés que esas actuaciones representan para la Comunidad Autónoma, al margen del criterio de

---

<sup>42</sup> En concreto, el 98,32% de la misma se encuentra en el territorio de esta Comunidad Autónoma. El 1,68% restante se reparte entre Galicia, Cantabria, La Rioja, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid.

<sup>43</sup> En este sentido se manifiesta el Dictamen 381/2004, de 29 de julio, emitido a partir de la consulta formulada por el Presidente de la Junta de Castilla y León acerca de las posibles vías para asumir competencias y facultades dentro del marco constitucionalmente previsto en materia de aprovechamientos hidráulicos, cuyas previsiones se asumen y reiteran en el Dictamen 713/2006, de 14 de septiembre, en relación con la reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

<sup>44</sup> El Dictamen 381/2004 ya mencionado alude en este sentido a las «competencias menos “graves” o de ejecución», como sería, por ejemplo, la tramitación de autorizaciones y concesiones, la policía demanial, etc., permitiendo a la Comunidad Autónoma gestionar las subcuencas comprendidas íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma, si bien de manera coordinada con las directrices formuladas por el Estado a través de la Confederación Hidrográfica del Duero.

la territorialidad. Todo ello llevaría al absurdo de que tales competencias no podrían ejercitarse por Castilla y León por no existir en esa Comunidad cuencas intercomunitarias.

C) *Concurrencia de otros títulos específicos y sectoriales en la gestión del agua.*

Tal y como apuntamos más arriba, las aguas constituyen el soporte de una pluralidad de actividades diversas que suponen nuevas atribuciones competenciales tanto para las Comunidades Autónomas como para el propio Estado, y ello en virtud de los títulos implicados en la regulación de tales actividades y que tienen una repercusión notable en la ordenación jurídica de los recursos hidráulicos, cuyo régimen aparece, de este modo, como el resultado de la confluencia de las competencias a ejercer en materia de obras hidráulicas, medio ambiente y recursos naturales, pesca, agricultura, energía, ordenación del territorio y algunas otras. Este entrecruzamiento competencial resulta, en ocasiones, de difícil solución, pues no siempre pueden deslindarse claramente los ámbitos materiales de actuación pública, sino, al contrario, tiende a producirse un solapamiento entre los diversos conceptos; de ahí que resulte esencial la articulación de instrumentos de colaboración entre las Administraciones implicadas en la ordenación de un bien, consistentes, normalmente, en el establecimiento de mecanismos de información recíproca, en la consecución de una cierta homogeneidad técnica en determinados aspectos, en la actuación conjunta de las diversas autoridades en el ejercicio de sus respectivas competencias, etc., fundamentalmente en orden a una planificación coordinada, de modo que pueda alcanzarse una solución coherente y adecuada para el ejercicio de las competencias implicadas.

Precisamente en solución a estos evidentes problemas de articulación, el TRLA intensifica y fomenta la colaboración entre las Administraciones Públicas competentes sobre las diversas actividades en las que estén implicados los recursos hidráulicos, instrumentando técnicas diversas, tanto desde el ámbito planificador como desde la perspectiva posterior de ejecución de las previsiones contenidas en las normas (arts. 25 y 128 TRLA).

Por lo que respecta a los planes hidrológicos, éstos deberán formularse coordinadamente con el resto de planificaciones sectoriales que incidan en su ámbito de acción, tanto en relación con lo usos del agua como del suelo (art. 41.4 TRLA). A tal fin, el propio TRLA establece una cierta prelación entre las distintas planificaciones sectoriales, de modo que el señalamiento de zonas de especial protección —cuencas o tramos de cuenca, acuíferos o masas de agua— que lleve a cabo la autoridad ambiental competente en función de las características naturales o del interés ecológico que representen habrá de ser respetado en los correspondientes planes hidrológicos<sup>45</sup>. De

<sup>45</sup> También deberá incluirse en el correspondiente plan hidrológico de cuenca un resumen de los datos incluidos en el Registro de Zonas Protegidas (art. 99 bis TRLA).

modo análogo pero en el sentido inverso, se reconoce la prioridad de la planificación hidrológica sobre la urbanística y territorial en relación con la reserva de terrenos para las actuaciones y obras previstas en los planes hidrológicos (art. 43 TRLA). Una previsión similar se desprende también de la Ley del PHN, que parte del principio básico de gestión racional y sostenible de los recursos hidráulicos, lo que condiciona, en último término, cualquier tipo de autorización, concesión o infraestructura que se solicite para la materialización de los diversos aprovechamientos sectoriales de que las aguas sean susceptibles<sup>46</sup>.

Desde la otra perspectiva señalada, la coordinación de las competencias concurrentes en este ámbito se articula mediante instrumentos diversos, unos de carácter orgánico, consistentes en la integración de las Comunidades Autónomas en los órganos de gobierno, participación y planificación y cooperación de los organismos de cuenca, que está constituyendo uno de los puntos sobre los que se están pronunciando expresamente los nuevos Estatutos de Autonomía<sup>47</sup>, y otros de carácter funcional.

Entre estos últimos destaca, en primer lugar, la celebración de convenios de colaboración entre las diversas instancias implicadas en la ordenación y gestión de las aguas y, sobre todo, el intercambio de informes sobre actividades de competencia diversa a las de la entidad actuante<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Vid. artículo 10 PHN y, en el mismo sentido, el artículo 40.2 TRLA.

<sup>47</sup> El EA de Cataluña lo deja recogido en su artículo 117.3, en relación con los recursos hidráulicos, y en el apartado 2 del mismo precepto para las obras hidráulicas de interés general, e igualmente se establece en el artículo 50.2 EA Andalucía, en el artículo 72.3 del texto de Aragón y en el artículo 101 del texto que se tramita para Castilla-La Mancha. De acuerdo con la normativa estatal, esa participación se traduce para las Comunidades Autónomas en la incorporación a las Juntas de Gobierno de los organismos de cuenca (art. 25.1 TRLA) y en el Consejo Nacional del Agua, que emite informe preceptivo en relación tanto con los planes hidrológicos de cuenca antes de su aprobación por el Gobierno como con el Plan Hidrológico Nacional (art. 20 TRLA). Igualmente, se incorporan a los Consejos del Agua de la demarcación, a los que corresponde formular, entre otros cometidos, las propuestas de planificación en las mismas (art. 35 TRLA). Además, las Comunidades Autónomas participan en el Comité de Autoridades Competentes, órgano que facilita la cooperación en el ejercicio de las competencias relacionadas con la protección de las aguas en el seno de una demarcación hidrográfica.

<sup>48</sup> En concreto, las Comunidades Autónomas emitirán un informe previo respecto a los expedientes que tramiten los organismos de cuenca en relación con el otorgamiento de concesiones y autorizaciones de aprovechamiento de aguas públicas (art. 25.3 TRLA). No se prevé, en cambio, en el TRLA una colaboración análoga con las entidades locales, a pesar de que la LRBRL, en su redacción actual, exige que en la determinación de usos y en la adopción de resoluciones sobre el otorgamiento de concesiones y autorizaciones de bienes demaniales que correspondan a otras Administraciones Públicas se incluya preceptivamente el informe previo de los municipios en cuyo territorio se encuentre dicho dominio público, exigencia ésta que, por lo tanto, deberá ser tenida en cuenta por los organismos de cuenca o por las Administraciones hidráulicas autonómicas al tramitar los correspondientes expedientes concesionales o autorizatorios (art. 58.2 LRBRL). El mecanismo inverso a los anteriores constituye igualmente una técnica de colaboración funcional de la máxima importancia. En este caso serán las Confederaciones Hidrográficas las obligadas a emitir informe previo sobre los actos y planes que, en virtud de sus competencias, corresponda a las Comunidades Autónomas, siempre que los mismos afecten al régimen de utilización y aprovechamiento de las aguas conforme a lo previsto por la planificación hidrológica y por las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno, haciéndose extensiva esta obliga-

Además y sin perjuicio de lo anterior, para la adecuada articulación de todas las competencias concurrentes en este ámbito deberá determinarse claramente, si no el alcance exacto de los distintos títulos competenciales, sí al menos la repercusión que cada uno de ellos puede presentar para la gestión de los recursos hidráulicos y sus aprovechamientos, evitando generalizaciones y confusión de conceptos que conducen a una superposición reguladora que, en último término, sólo ocasiona una negativa perspectiva del tratamiento que debe darse a las aguas y sus usos. Este riesgo mencionado es especialmente notable en relación con dos títulos competenciales de enorme fuerza expansiva como son el medio ambiente y la ordenación del territorio, pero resulta también evidente respecto a la competencia en materia de obras hidráulicas, pesca en aguas continentales, agricultura (especialmente de regadío) o los aprovechamientos hidroeléctricos<sup>49</sup>.

En relación con el medio ambiente, es evidente la operatividad de este título en relación con las aguas, puesto que éstas, en cuanto recursos naturales que son, se integran en el concepto constitucional del artículo 45 CE. Esta conexión podría suponer que las atribuciones al Estado y a las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente incidiesen de forma tal en la regulación de los recursos hidráulicos que terminasen por desvirtuar la distribución competencial expresamente establecida para ellos. Sin embargo, es otra la conclusión a la que debe llegarse pues las aguas, si bien aparecen intraordenadas al medio ambiente en todo lo relativo a su defensa y restauración, sometiéndose en cuanto a estos aspectos a las potestades que el bloque de la constitucionalidad atribuye respecto a él, presentan, además, numerosos aspectos autónomos en los que está ausente todo contenido medioambiental (titularidad de las aguas, ordenación de usos y

---

ción a los actos y ordenanzas que aprueben las entidades locales en el ámbito de su competencia (art. 25.4 TRLA). La coordinación administrativa se advierte igualmente en relación con las obras hidráulicas, puesto que el Ministerio de Medio Ambiente debe emitir un informe de carácter vinculante sobre la repercusión que las infraestructuras de interés general previstas en la planificación hidrológica intercomunitaria tendrán para la protección y utilización del dominio público, informe que deberá incorporarse a los instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística que afecten a los terrenos en que dichas obras vayan a ejecutarse antes de su aprobación inicial (art. 128.3 TRLA).

<sup>49</sup> Por lo que se refiere a la pesca en aguas interiores o aguas continentales, la competencia se atribuye con carácter general a las Comunidades Autónomas que la hayan asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía, que al regular la materia deben mantener un caudal mínimo que facilite la evolución de las especies piscícolas en los cursos de agua. En materia de agricultura, y sobre todo de agricultura de regadío, el agua es un elemento fundamental, determinante de su desarrollo. La Constitución otorga a las Comunidades Autónomas la plena disposición sobre esta materia al permitirles en su artículo 148.1.7 la asunción de competencias al respecto. Para los riegos, esa ordenación que corresponde al Estado se efectuará a través de la competencia en materia de aguas y de obras hidráulicas, con lo que las atribuciones iniciales para las Comunidades Autónomas sobre la agricultura tienen como límite las previsiones contenidas en el bloque de la constitucionalidad respecto a aquellas materias. El agua aparece también como elemento primario en el proceso de generación de energía eléctrica y, así, las competencias que se atribuyen con carácter general al Estado en esta materia, y fundamentalmente en relación con las instalaciones y aprovechamientos hidroeléctricos, aparecen condicionadas y limitadas por las atribuciones constitucionales y estatutarias en relación con los recursos y aprovechamientos hidráulicos.



aprovechamientos, régimen económico-financiero de su utilización, organización de las Administraciones hidráulicas, etc.), lo que determina una regulación sujeta en todos sus términos a las competencias y prescripciones estrictas relativas al sector hidráulico.

La relevancia del aspecto medioambiental de los recursos hidráulicos se advierte en los nuevos textos estatutarios formulados o en proceso de elaboración. En todos los casos las Comunidades Autónomas pretenden recoger formalmente las máximas competencias al respecto<sup>50</sup>, elevándose a objetivo esencial de la actuación autonómica la protección de la calidad de las aguas<sup>51</sup>.

En el caso de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Andalucía y Aragón se incluye una previsión confusa en relación con esta perspectiva medioambiental de los recursos hidráulicos de sus cuencas intercomunitarias. En estas normas [arts. 117.3.a) y c) EA Cataluña, 50.2 EA Andalucía y 72.2 EA Aragón] se atribuyen a dichas Comunidades Autónomas competencias ejecutivas sobre la adopción de normas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos y en relación con las facultades de policía demanial, vinculadas a la protección de la calidad de las aguas<sup>52</sup>. No se acierta a comprender el sentido de este precepto pues, por una parte, siendo las aguas indiscutiblemente elementos inclui-

---

<sup>50</sup> En la propuesta de reforma del Estatuto de Canarias se parte, como no podía ser de otro modo, de las competencias compartidas en materia de medio ambiente, precisando que dicha competencia compartida comprenderá en todo caso la regulación y la gestión de los vertidos efectuados en aguas superficiales y subterráneas [art. 121.h) de la propuesta de reforma]. En términos similares, el artículo 144.1.g) del EA de Cataluña y, siguiendo a éste, el artículo 28 del EA de Andalucía y el artículo 57.3 del mismo texto, que atribuyen a las respectivas Comunidades Autónomas las competencias compartidas con el Estado respecto a la regulación y gestión de los vertidos efectuados a las aguas superficiales y subterráneas «que no pasen/transcurren por otra Comunidad Autónoma». Esta última precisión nos lleva a una reflexión. Tratándose de las competencias de regulación y puesto que la materia «vertidos» entra dentro del ámbito más amplio del medio ambiente, como ha venido estableciendo el TC en diversas ocasiones, la regulación contenida en el TRLA a este respecto (arts. 100 a 108) tiene carácter básico y deberá ser respetada por todas las Comunidades Autónomas al dictar normas de desarrollo o al elaborar normas adicionales de protección relativas a los vertidos, independientemente de que se efectúen en aguas inter o intracomunitarias. Ahora bien, tratándose de las competencias de gestión en materia de vertidos, pese a que todas las Comunidades Autónomas, y por tanto también Cataluña o Andalucía, han asumido la gestión en materia de protección del medio ambiente, en relación con los vertidos, deberán conjugarse dichas competencias con las relativas a las aguas, lo que determina que las competencias ejecutivas en materia de vertidos se limiten a las cuencas intracomunitarias, pero no a las intercomunitarias.

<sup>51</sup> En este sentido resulta muy expresiva la previsión contenida en el artículo 99 de la propuesta de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, que impone a la Administración autonómica la adopción de cuantos instrumentos sean necesarios para proteger las aguas frente a cualquier tipo de contaminación, de manera que se mantenga su uso sostenible y se mantengan los ecosistemas y las especies de flora y fauna.

<sup>52</sup> En el caso del Estatuto de Autonomía de Aragón se incluye, además, la competencia de la Comunidad Autónoma para participar en la fijación del caudal ecológico. Dado que esa determinación se realiza a través del correspondiente plan hidrológico de cuenca, constituye una manifestación más de la colaboración y participación en los distintos instrumentos estatales de gestión de los recursos hidráulicos que discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

dos en el concepto de medio ambiente, las cuestiones relativas a su protección ambiental encajarían precisamente en el título competencial medio ambiente, que permite a las Comunidades Autónomas dictar las normas de desarrollo necesarias para completar las bases estatales y las normas adicionales de protección que estimen convenientes, más allá de las meras competencias ejecutivas. Pero, por otra parte, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.22 CE, corresponden al Estado, a través de los respectivos organismos de cuenca, las competencias ejecutivas en relación con los aprovechamientos hidráulicos de las cuencas intercomunitarias. Por tanto, dada la ubicación sistemática de ambas previsiones y su estricta vinculación al régimen de los recursos y aprovechamientos hidráulicos, resultarían inadecuadas desde el punto de vista constitucional, debiendo integrarse, las indudables repercusiones medioambientales de estas cuestiones, por la vía de la coordinación interadministrativa ya señalada.

Una importancia esencial presenta también la ordenación del territorio en la medida en que gran parte de los aprovechamientos y de las obras e infraestructuras hidráulicas tienen incidencia en el espacio físico en el que se asientan, lo que necesariamente obliga a los poderes públicos a colaborar en el ejercicio de las diversas competencias implicadas. En relación con los recursos hidráulicos, esta necesaria armonización viene determinada por la elaboración de los diversos planes hidrológicos, que deberán articularse, a su vez, con las correspondientes normas planificadoras de carácter territorial, en una fórmula que, como ya hemos señalado, establece la prevalencia de la planificación hidrológica<sup>53</sup>.

Por lo que se refiere a las obras hidráulicas, el criterio distribuidor de las competencias entre las dos Administraciones territoriales, Estado y Comunidades Autónomas, es el interés general o autonómico que presentan (arts. 149.1.24 y 148.1.4 CE). Precisamente porque la atribución de competencias al Estado se hace sobre la base de que existe un interés general en la realización de tales obras (grandes obras de regulación, defensa o encauzamiento), la intervención estatal queda justificada incluso en las cuencas intracomunitarias. Del mismo modo, las Comunidades Autónomas tendrán plena competencia sobre las obras hidráulicas cuando sean del interés de las mismas, independientemente de que la cuenca donde se realicen tales obras sea de carácter inter o intracomunitario.

No obstante, este régimen competencial diseñado por la Constitución y

---

<sup>53</sup> La dificultad radicarán, fundamentalmente, en la instancia administrativa competente para proceder a la ordenación en ambos casos. La ordenación del territorio se configura en el bloque de la constitucionalidad como de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas. No obstante, esa competencia no puede entenderse como absoluta en todo caso, en virtud de las atribuciones que al Estado le corresponden en otras materias de carácter general. Los conflictos serán menores, por tanto, en el caso de las cuencas intracomunitarias, pues se limitarán, cuando existan, a problemas de coordinación interna. En el caso de las cuencas intercomunitarias, una posible solución, o al menos una vía para la simplificación de los conflictos que se planteen en este sentido, sería el informe a emitir por la Confederación Hidrográfica correspondiente en relación con cada uno de los planes o programas cuya elaboración sea competencia de las Comunidades Autónomas y afecten al régimen de aprovechamiento de las aguas de la respectiva cuenca hidrográfica (art. 25 TRLA).

los Estatutos de Autonomía ha planteado ciertas dificultades de interpretación como consecuencia de la estrecha conexión entre la competencia genérica sobre obras hidráulicas y la competencia sectorial en materia de aguas y, así, no faltan opiniones, contrarias a la manifestada, que consideran como obras de interés autonómico las que se realicen sobre las aguas que discurren íntegramente por ellas, resultando, en cambio, de interés general las realizadas en relación con aguas intercomunitarias. La obra hidráulica tendría de esta forma un carácter accesorio respecto al aprovechamiento hidráulico concreto. Sin embargo, no puede tomarse como válido este planteamiento, sino que la competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma sobre las obras hidráulicas ha de fundarse, exclusivamente, como se desprende del texto constitucional, en el interés, general o autonómico, que suscita la obra misma y no en el hecho de que dichas obras sirvan al aprovechamiento de aguas inter o intracomunitarias.

Los Estatutos de Autonomía más recientemente aprobados y los que se encuentran en tramitación incluyen referencia expresa a las competencias autonómicas sobre las obras hidráulicas, lo que resulta evidente para las de mero interés regional. En el caso de las obras de interés general también se asumen competencias ejecutivas, a la vista de las previsiones contenidas en el TRLA, así como de participación en la planificación y programación de tales obras<sup>54</sup>.

Resulta, no obstante, confusa la referencia a los recursos y aprovechamientos hidráulicos que se realiza en la propuesta de Estatuto de Autonomía sobre la que trabajan las Cortes de Castilla-La Mancha con ocasión de la regulación de las obras hidráulicas de interés general, pues si bien comienza otorgando a la Comunidad Autónoma las competencias de participación en la planificación de las mismas, e incluso su ejecución y explotación cuando se celebre el oportuno convenio con la Administración General del Estado, sin embargo, se añade que cuando dichas obras afecten únicamente a Castilla-La Mancha<sup>55</sup> corresponderá también a la Comunidad Autónoma la titularidad administrativa de las reservas de recursos y las concesiones de aprovechamientos.

<sup>54</sup> Así se manifiestan el artículo 50.2 EA Andalucía, el artículo 96.2 de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias y el artículo 72.2 del texto aragonés. En el EA de Cataluña se recoge una previsión similar que incomprensiblemente se repite en los apartados 2 y 3.b) del artículo 117, salvo que la referencia a las obras hidráulicas de interés general del apartado 2 alude a las que se lleven a cabo en las cuencas intracomunitarias. No obstante, en ese caso no cuadra bien dicha referencia con la que se hace inmediatamente antes a la competencia ejecutiva de la Generalidad sobre el dominio público hidráulico en los términos establecidos en la legislación estatal. Como ya hemos señalado, en las cuencas intracomunitarias, las Comunidades Autónomas asumen competencias exclusivas sobre los recursos y aprovechamientos hidráulicos, mientras que en las de carácter intercomunitario esa competencia la asume el Estado.

<sup>55</sup> Resulta artificial esta referencia a que las obras afecten únicamente a Castilla-La Mancha, pues la distribución de competencias en este ámbito pivota exclusivamente sobre el interés general o autonómico que las infraestructuras hidráulicas presentan. Cuando las obras afecten, además, a otras Comunidades Autónomas, el artículo 102 del texto de Castilla-La Mancha atribuye a la Comunidad Autónoma la participación en los órganos que se constituyan para el seguimiento de su ejecución y explotación.

Tal y como se ha indicado, si bien deben cohonestarse las competencias en relación con las aguas y las obras hidráulicas, dado el carácter instrumental que éstas tienen para el aprovechamiento de aquéllas, ambas cuestiones responden a títulos competenciales diversos, sin que puedan vincularse las facultades administrativas sobre los recursos hidráulicos a la titularidad o el carácter de las infraestructuras hidráulicas.

## 2. *El Texto Refundido de la Ley de Aguas*

La ordenación jurídica del dominio público hidráulico ha experimentado en los últimos tiempos cambios que evidencian la trascendencia y la repercusión que la gestión de los recursos hidráulicos presenta.

La publicación del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, constituyó un hito fundamental en el proceso de sistematización del régimen hidráulico iniciado con la aprobación de la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985, cuyos postulados se mantienen básicamente, aunque completados por las previsiones derivadas de las reformas que dicha Ley experimentó en sus más de quince años de vigencia<sup>56</sup>. Nuevamente, la situación económico-social actual de nuestro país, la situación hidrológica y la necesidad de reajustar los esquemas de la gestión del agua a todo ello, tratando de evitar las carencias actuales y futuras, así como las demandas derivadas de las últimas reformas experimentadas por esta norma, recomiendan una nueva modificación del texto de cabecera en esta materia<sup>57</sup>.

En la regulación del régimen hidráulico que se produce a partir de

---

<sup>56</sup> Entre esas diversas modificaciones destaca, por ejemplo, la que llevó a cabo la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, y la incidencia que en la regulación de las obras hidráulicas (Capítulo III del Título VIII de la Ley) ha tenido la aprobación de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas (Disposición Adicional Undécima). Igualmente, en relación con los vertidos al dominio público hidráulico debe destacarse la modificación que el Texto Refundido ha experimentado [art. 105.2.a) y Disposición Adicional Décima] como consecuencia de la aprobación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación (Disposición Derogatoria Única y Disposición Final 2.<sup>a</sup>). Por último, la transposición de la más reciente normativa comunitaria en materia de aguas ha supuesto una nueva modificación de calado de esta norma (vid. el art. 129 de la Ley 62/2003).

<sup>57</sup> Para lograr una mejor sistematización de este entramado normativo, la Disposición Adicional Cuadragésima Cuarta de la Ley 62/2003 autorizó al Gobierno a dictar un Real Decreto Legislativo en el que se regularice, aclare y armonice la normativa legal existente en materia de aguas. De hecho, como ya se ha apuntado, se trabaja actualmente en el seno del Ministerio de Medio Ambiente en la elaboración de un proyecto de modificación del Texto Refundido en el que se procederá a una reforma de las reglas para la delimitación del dominio público hidráulico y se regulará más adecuadamente la utilización de las aguas subterráneas, reforzando los controles sobre las mismas que permitan asegurar su uso sostenible. Se pretende incluir igualmente algunas normas sobre la seguridad de presas y embalses. Otros aspectos sobre los que pretende incidirse serán los relativos a la reutilización de las aguas depuradas y la fijación del ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas.

1985<sup>58</sup>, una de las cuestiones más importantes fue la adaptación del régimen de las aguas al nuevo modelo territorial de Estado diseñado por la Constitución y por los Estatutos de Autonomía.

Un primer punto de atención es el de la repercusión en el sistema de distribución de competencias de la previsión del artículo 132.2 CE, que remite a una Ley —en este caso el TRLA— la determinación de los bienes que integran el dominio público, que por consistir en un género de bienes naturales serán de titularidad estatal. De acuerdo con una opinión mayoritaria, esa titularidad estatal no predetermina las competencias a ejercer en relación con los recursos hidráulicos ni, por tanto, supone una merma de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas según el esquema diseñado por el bloque de la constitucionalidad y ratificado por la jurisprudencia constitucional<sup>59</sup>, partiendo de una distinción radical de los conceptos de titularidad y competencia. No obstante, y a partir de la concepción no patrimonialista del dominio público que nos parece más correcta, la titularidad sobre las aguas otorgada al Estado implica necesariamente determinados poderes de intervención sobre este ámbito demanial, potestades administrativas, por tanto, vinculadas a la titularidad estatal sobre las aguas<sup>60</sup>.

La Ley de Aguas utiliza como criterio delimitador de las competencias el criterio territorial a partir del concepto de cuenca hidrográfica<sup>61</sup>; en cambio, el otro elemento de definición competencial, el interés del Estado o de las Comunidades Autónomas en los aprovechamientos, no tiene una plasmación expresa en el texto de la Ley; no obstante, se utilizará de forma ac-

<sup>58</sup> La Ley se acompañó pronto de dos normas reglamentarias: por una parte, el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por RD 849/1986, de 11 de abril, y, por otra, el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (RD 927/1988, de 29 de julio de 1988).

<sup>59</sup> Entre otros, A. MENÉNDEZ REXACH y J. L. DíEZ LEMA, «La Ley de Aguas...», cit., págs. 579 y ss., y J. L. MEILÁN y J. F. RODRÍGUEZ ARANA, «Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de aguas: especial referencia a los casos gallego y canario», *RCDP*, 11, 1989, págs. 43 y ss.

<sup>60</sup> Vid. S. DEL SAZ, *Aguas subterráneas, aguas públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1990, págs. 95 y ss. Así, por ejemplo, entre las posibilidades de actuación que ofrece el dominio público están las relativas al uso y aprovechamiento de los bienes demaniales y las potestades de defensa y conservación. Es especialmente llamativa la facultad de deslinde que el artículo 87 TRLA atribuye a la Administración del Estado y que va a ser confirmada por el Tribunal Constitucional. J. L. MEILÁN, «Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de costas», *RDU*, 108, 1988, págs. 15 y ss., afirma categóricamente que «la declaración de dominio público estatal ha sido una vía utilizada para ampliar las competencias estatales por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, sobre aguas, al definir, en su artículo 1.º, el dominio público hidráulico, que no aparece calificado como tal en la Constitución».

<sup>61</sup> La Ley 62/2003 incluyó en el TRLA el concepto de demarcación hidrográfica, al que ya se ha aludido (art. 16 bis.1 TRLA). En ese mismo precepto, más adelante, se configura a las demarcaciones hidrográficas como el ámbito espacial en el que se aplican las normas de protección de las aguas incluidas en la propia Ley, sin perjuicio, por supuesto, del régimen específico de protección del medio marino. Una crítica a las dificultades de articulación entre la cuenca y la demarcación hidrográfica en relación con la ordenación y gestión de los recursos hidráulicos puede verse en M. ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, *El abastecimiento de agua en España*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, págs. 136 y 137.

cesoria o complementaria en la determinación de las competencias de las dos instancias territoriales.

De la combinación de estos criterios se desprende la competencia del Estado para proceder a la planificación tanto hidrológica como de las infraestructuras hidráulicas de interés general, la articulación de las medidas adecuadas al cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en la materia y el otorgamiento de concesiones y autorizaciones en las cuencas intercomunitarias, así como la tutela del dominio público hidráulico en tales cuencas<sup>62</sup>.

Por el contrario, en relación con las competencias de las Comunidades Autónomas, el Texto Refundido no efectúa ninguna precisión, sino que simplemente sujeta el ejercicio de las competencias que ostenten cada una de ellas en las cuencas intracomunitarias al cumplimiento de una serie de principios generales<sup>63</sup>, sin perjuicio de las atribuciones concretas que la Ley recoge a lo largo de su articulado<sup>64</sup>.

### 3. *La incidencia de la jurisprudencia constitucional*

La aprobación de la Ley 29/1985 y el tratamiento de los recursos hidráulicos en ella contenido dio lugar a una serie de recursos de inconstitucionalidad por parte de diversas Comunidades Autónomas —Galicia, Cantabria, Islas Baleares y País Vasco— que entendieron vulneradas sus competencias en materia de aguas, así como a varios conflictos de competencia plantea-

<sup>62</sup> Artículo 17 TRLA. Hay que tener en cuenta también las competencias específicas atribuidas a los organismos de cuenca y que, en términos generales, se subsumen en las mencionadas en este precepto constitucional.

<sup>63</sup> Esos principios pueden clasificarse en dos categorías, como principios de ordenación de las aguas, por una parte, y como principios de gestión de las mismas, por otra, que toman, a su vez, a los primeros como presupuesto básico. Entre los primeros habría que incluir con carácter primordial la unidad de los sistemas hidráulicos y del ciclo hidrológico y el concepto de cuenca hidrográfica, aunque haya que tener en cuenta ahora, además, el nuevo ámbito que constituyen las demarcaciones hidrográficas como principal unidad a efectos de la gestión de cuencas. Pero, además, y dada la interrelación de todos los recursos naturales, y en especial la conexión del agua con las más diversas actividades económicas y su condición de soporte del medio físico, se hace necesaria la articulación de la regulación sectorial concreta con los dos instrumentos básicos de articulación de todos los recursos naturales como son la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente. Desde la otra perspectiva señalada, la gestión de las aguas queda sometida al principio de unidad y tratamiento integral, sin perjuicio de la descentralización y desconcentración que la eficacia en la regulación y aprovechamiento de los recursos exige. A este fin responde también la coordinación mediante la utilización de mecanismos de información y actuación recíproca entre las Administraciones implicadas y la participación de los usuarios en las tareas no sólo de gestión, sino también de planificación y gobierno de los organismos de cuenca.

<sup>64</sup> Así, las Comunidades Autónomas pueden establecer normas complementarias para la limitación del uso de las zonas inundables (art. 11.2 TRLA); participan en la composición del Consejo Nacional del Agua (art. 19 TRLA) y en los organismos de cuenca correspondientes para colaborar con el Estado en el ejercicio de sus competencias, desempeñando funciones en materia de Hacienda y Patrimonio (arts. 37 y ss. TRLA) y en materia de planificación hidráulica; en concreto, les corresponde la elaboración de los planes hidrológicos en las cuencas intracomunitarias (art. 41.1 TRLA).

dos por el Gobierno vasco en relación con determinadas normas reguladoras del régimen jurídico de las aguas<sup>65</sup>, dando lugar a una extensa Sentencia, 227/1988, de 29 de noviembre, que se manifiesta sobre cada uno de los puntos impugnados y ratifica las disposiciones de la Ley de Aguas prácticamente en todos los puntos esenciales, anulando únicamente determinados preceptos considerados inconstitucionales.

De entre las distintas cuestiones examinadas fueron objeto de especial atención los preceptos de la Ley de Aguas relativos al sistema de distribución competencial descrito por ella, preceptos que son enjuiciados por el Tribunal a la luz de las previsiones constitucionales sobre la materia. En este sentido, se admite la competencia que tiene el Estado en virtud del artículo 132 CE para declarar la demanialidad de todas las aguas, aun de las que tienen un carácter intracomunitario, y ello por tratarse de un género de bienes que integran el llamado demanio natural, que es necesario excluir del tráfico jurídico-privado. Sin embargo, el Tribunal Constitucional afirma que esa competencia inicial del Estado sobre las aguas no prejuzga las competencias posteriores de ordenación y gestión a ejercer sobre las mismas por parte de las Comunidades Autónomas<sup>66</sup>, porque la titularidad estatal de las aguas no comporta necesariamente competencias estatales sobre ellas. Incurre por ello el Tribunal Constitucional en una abierta contradicción en este punto, pues aunque parte de la premisa anterior de que la atribución al Estado de la titularidad sobre los recursos hidráulicos no incide en el régimen de distribución de competencias diseñado por la Constitución, en el sentido de que no se reconoce al Estado ninguna potestad inherente a esa titularidad, sin embargo, en otro punto de la Sentencia (FJ 18) sí admite que la titularidad estatal sobre las aguas continentales atribuye al Estado la competencia para la protección de su integridad, en concordancia con la concepción que del dominio público proclama el Tribunal Constitucional, concepción que lleva aparejados determinados poderes o potestades que corresponden al titular demanial, lo que permite afirmar, en último término, una incidencia del artículo 132 CE en el régimen de distribución de competencias.

Por lo que se refiere estrictamente a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en base a los artículos 148 y 149 CE, la Sentencia recoge como criterio básico de delimitación el criterio

---

<sup>65</sup> En concreto, en relación con el Reglamento del Dominio Público Hidráulico de 11 de abril de 1986, el RD 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los organismos de cuenca y de los planes hidrológicos, y la Orden de 23 de diciembre de 1986 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, sobre autorización de vertidos en aguas residuales.

<sup>66</sup> Así, en el FJ 14 de la Sentencia. Otros pronunciamientos del Tribunal se manifiestan en el mismo sentido, como, por ejemplo, la STC 77/1984, de 3 de julio; la STC 103/1989, de 8 de junio, y la STC 149/1991, de 4 de julio, que establecen que la condición de dominio público no es un criterio utilizado ni en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía para delimitar competencias.

geográfico<sup>67</sup>, a partir del concepto de cuenca hidrográfica consagrado por el TRLA y que el Tribunal Constitucional ratifica claramente, en la medida en que las aguas que la integran «forman un conjunto integrado que debe ser gestionado de forma homogénea»<sup>68</sup>.

Es este criterio de la territorialidad el que sirve como pauta para la resolución de problemas concretos planteados por las Autonomías recurrentes, reconociendo el Tribunal la posibilidad de las Comunidades Autónomas con competencia material de tener atribuciones plenas sobre los recursos y aprovechamientos hidráulicos<sup>69</sup> cuando las cuencas hidrográficas se comprendan íntegramente en sus respectivos territorios, competencias que alcanzarán no sólo las funciones ejecutivas o administrativas, sino también las funciones legislativas (FJ 18). No obstante, la Sentencia no se pronuncia claramente sobre la controvertida distinción entre recursos y aprovechamientos hidráulicos a los efectos de establecer una distinta distribución competencial, matizando únicamente este último concepto para determinar su alcance en relación con las competencias de dos de las Comunidades Autónomas recurrentes. En este sentido concluye el Tribunal que el aprovechamiento comporta el régimen jurídico de la utilización de las aguas y su policía, esto es, la vigilancia en el buen uso de las mismas (FJ 17), sin perjuicio de la competencia que corresponde al Estado respecto a la protección del demanio hídrico que pretende el aseguramiento de la integridad de los bienes de su titularidad.

La misma interpretación se sigue respecto a las aguas subterráneas cuando éstas son renovables, pues su conexión con las corrientes superficiales correspondientes hace plenamente aplicable respecto a ellas la territorialidad que supone su pertenencia a una determinada cuenca hidrográfica<sup>70</sup>.

Ahora bien, tal y como establece la STC 227/1988, el sistema de distribución de competencias en materia de aguas no se agota con las previsiones de los artículos 148 y 149 CE y lo dispuesto en los diversos Estatutos de Autonomía, pues, como ya pusimos de manifiesto, no puede olvidarse la incidencia de otros posibles títulos competenciales con incidencia en la mate-

---

<sup>67</sup> También hace referencia esta Sentencia al criterio del interés que se deriva del artículo 148 CE como criterio a tener en cuenta, aunque lo considera insuficiente pues necesita ser concretado en cada caso (FJ 15).

<sup>68</sup> Vid. FJ 15 de la STC 227/1988. Se reitera la validez del criterio de la cuenca hidrográfica en la STC 161/1996, de 17 de octubre, relativa a la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1/1988, regulador de la Administración hidráulica de Cataluña. Establece esta Sentencia que todas las alegaciones formuladas por la Comunidad Autónoma recurrente deben ser rechazadas en cuanto se opongan a los resultados derivados de la aplicación de este criterio de la cuenca hidrográfica sancionado en la norma estatal.

<sup>69</sup> La Sentencia afirma que «puede convenirse» que las Comunidades Autónomas de grado máximo pueden ostentar competencias sobre recursos y aprovechamientos hidráulicos. Se trata de una interpretación extensiva, en el momento en que se dictó la Sentencia, fuertemente criticada por S. MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho de aguas*, Civitas, Madrid, 1997, págs. 417 y ss.

<sup>70</sup> Vid. FJ 16. Se reproduce esta interpretación en el FJ 7 de la STC 118/1998, de 4 de junio, por la que se resuelven los conflictos positivos de competencia acumulados en relación con el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica.



ria, dada la trascendencia de las aguas como soporte de numerosas actividades<sup>71</sup>. En estos casos, el Tribunal Constitucional ha admitido que cuando una determinada materia resulte subsumible en varios títulos competenciales, el criterio para asignar la competencia controvertida a una u otra Administración será el de la «especificidad y finalidad primordial de la disposición cuestionada»<sup>72</sup>, sin perjuicio de que en la mayoría de los supuestos lo que se produce es una concurrencia de varios títulos, perfectamente aplicables cada uno de ellos, sobre un mismo bien, de modo que el ejercicio de cualquiera de ellos puede coartar las competencias correspondientes a otra entidad administrativa. Entran en juego, entonces, los mecanismos de colaboración o cooperación entre los titulares de las diversas competencias, fundamentalmente la planificación hidrológica, que actuará como instrumento de integración de las diversas políticas sectoriales con incidencia en la ordenación y administración de las aguas<sup>73</sup>.

En definitiva, y a la vista de la STC 227/1988 y de la interpretación que ésta hace de la Ley 29/1985 a la luz del texto constitucional, se difiere la concreción de las competencias en materia de aguas a la determinación de los respectivos Estatutos de Autonomía conforme al criterio geográfico de que las aguas discurren o no íntegramente por su territorio.

Precisamente los nuevos textos estatutarios aprobados han motivado numerosos recursos de inconstitucionalidad, fundados, entre otras cosas, en las previsiones incluidas en ellos en relación con las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en materia de aguas.

Es el caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña, contra el que se han formulado hasta el momento cinco recursos de inconstitucionalidad, plan-

<sup>71</sup> Así, tal y como establece la Sentencia, no puede desconocerse la incidencia en el régimen de aprovechamiento de las aguas de las competencias, tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas, respecto a las concesiones administrativas, protección del medio ambiente, vertidos industriales o contaminantes, ordenación del territorio, obras públicas, régimen energético, pesca fluvial, etc. (FF.JJ. 13 y 18). Por esta misma razón, la ordenación de los recursos hidráulicos ha de someterse, necesariamente, a la competencia del Estado para establecer las bases y para proceder a la planificación general de la actividad económica (FJ 20). Reiteran esta concurrencia, entre otras, la STC 243/1993 (FJ 3), ya mencionada; la STC 110/1998, de 21 de mayo; la STC 166/2000, de 15 de junio, o la STC 123/2003, de 19 de junio.

<sup>72</sup> Lo recoge la STC 208/1991, de 31 de octubre, que se pronuncia en relación con un conflicto positivo de competencia entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado en relación con la adopción de determinadas medidas de control de calidad del agua en tomas de aguas superficiales destinadas a la producción de agua potable. La Comunidad Autónoma del País Vasco inscribe esas medidas entre sus competencias en materia de Sanidad; en cambio, el Estado considera que se integrarán en las competencias que él ostenta con carácter general en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos.

<sup>73</sup> La STC 118/1998, ya citada, y la STC 15/1998, de 22 de enero, en su FJ 3, mencionan varios de los mecanismos de cooperación que recoge la legislación de aguas: la incorporación de las Comunidades Autónomas al Consejo del Agua de la cuenca, así como la incorporación de aquéllas a la Junta de Gobierno o incluso a la Asamblea de Usuarios de la Confederación Hidrográfica correspondiente (vid. en este sentido lo dispuesto en el FJ 5 de la STC 161/1996, ya citada) y, sobre todo, la planificación hidrológica. Vid. también a este respecto la STC 15/1998, de 22 de enero. Tras la última modificación del TRLA, las posibilidades armonizadoras entre las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas han alcanzado un desarrollo aún mayor, como ya se ha señalado.

teados por las Comunidades Autónomas de Valencia, Murcia y La Rioja y, además, por el Defensor del Pueblo y por más de cincuenta diputados del Congreso. En todos los casos, salvo en el recurso interpuesto por la Comunidad Valenciana, que se limita a impugnar la previsión por la que se atribuye a la Generalidad de Cataluña la emisión de un informe preceptivo en relación con los trasvases de cuencas que puedan afectar al régimen de los recursos hídricos de su ámbito territorial, se impugna con carácter general el precepto estatutario relativo a las aguas y obras hidráulicas (art. 117), incluso en aquellos de sus apartados, como el primero, que por referirse a las aguas intracomunitarias permiten a la Comunidad Autónoma un mayor margen de acción<sup>74</sup>.

El Estatuto de Autonomía valenciano también ha sido objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional. En este caso, la inconstitucionalidad se solicita no del precepto que asigna competencias a la Comunidad Autónoma en materia de aguas, sino del artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2006, que da una nueva redacción al artículo 17 del texto estatutario, en el que se garantiza el derecho de los ciudadanos a contar con agua en cantidad y calidad suficientes y a la redistribución de los caudales sobrantes de otras cuencas excedentarias<sup>75</sup>.

El resto de los textos sobre los que se trabaja o que han sido aprobados recientemente serán, sin duda, también objeto de impugnación por razones similares a las anteriores, por el exceso competencial que dichos textos atribuyen a las respectivas Comunidades Autónomas en relación con los recursos hidráulicos. Todo ello dará lugar a una nueva serie de Sentencias constitucionales que contendrán pronunciamientos en este ámbito sectorial y que vendrán a completar la doctrina ya recogida por el Alto Tribunal en las Sentencias mencionadas, y en especial en la Sentencia 227/1988.

### III. LA INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Del sistema constitucional de distribución de competencias en materia de aguas se deriva la ausencia de una previsión de competencias sustanti-

---

<sup>74</sup> La Comunidad Valenciana planteó el recurso de inconstitucionalidad núm. 9501-2006, en el que se impugna el artículo 117.4 del Estatuto de Autonomía catalán. Por su parte, el Gobierno de la Región de Murcia presentó el recurso de inconstitucionalidad núm. 8829-2006, que recoge la impugnación del artículo 117, apartados 1.c), 2, 3.a) y c), 4 y 5, del mismo texto estatutario. En el caso de La Rioja, el recurso de inconstitucionalidad planteado (núm. 9330-2006) recoge la impugnación del artículo 117, en sus apartados 1, 2, 3 y 4. El Defensor del Pueblo impugna el artículo 117, en las diversas letras de su apartado 1, mediante el recurso de inconstitucionalidad núm. 8675-2006. Por último, más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados han formulado el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006 contra el artículo 117, apartados 1.a) y b), 2, 3, 4 y 5.

<sup>75</sup> En este caso, la impugnación se realiza por los Gobiernos de la Comunidad Autónoma de Aragón (recurso de inconstitucionalidad núm. 7288-2006) y de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (recurso de inconstitucionalidad núm. 7289-2006).

vas al respecto en favor de los entes locales<sup>76</sup>. Éstos se encuentran, respecto a la administración y control del dominio público hidráulico, en una posición similar a la que ostentan las Comunidades Autónomas cuando las cuencas hidrográficas exceden de su ámbito territorial, si bien con la importancia relativa que supone su menor dimensión territorial y su menor peso en el panorama competencial diseñado por la Constitución. Pero, en cualquier caso, se da entrada a estos entes territoriales en la composición de los organismos de cuenca<sup>77</sup>. En concreto, las provincias se integran en la Junta de Gobierno de las diversas Confederaciones Hidrográficas en un porcentaje proporcional al territorio integrado en la correspondiente cuenca hidrográfica, como modo para hacer efectivo su derecho a participar en los asuntos de política hidráulica que repercutan en su ámbito de interés<sup>78</sup>.

Así lo disponía el artículo 3 de la Ley 11/1999, derogado tras la incorporación de su contenido al TRLA, que dio respuesta al «Pacto Local» impulsado por la Federación Española de Municipios y Provincias, y que intentó clarificar el ámbito de competencias de los entes locales profundizando en la autonomía local reconocida por los artículos 2 y 137 CE. Poco después, la Ley 46/1999, que modificó la Ley de Aguas de 1985, incidió nuevamente en esta cuestión, previendo la incorporación de las entidades locales, sin más precisión al respecto, al Consejo del Agua de la cuenca cuando el territorio de aquéllas coincidiese total o parcialmente con el de la cuenca y en proporción a la extensión o porcentaje de su territorio afectado por ella. Más recientemente, la transposición de la Directiva 2000/60/CE ha determinado la redefinición de determinados órganos, entre ellos el Consejo del Agua de la cuenca, que pasa a actuar en el ámbito de las demarcaciones hidrográficas que se constituyan, integrándose las entidades locales en él con un número de vocales que no será superior a tres [art. 36.d) TRLA]. Igualmente, la creación de los Comités de Autoridades Competentes en las diferentes demarcaciones hidrográficas conlleva la integración en ellos de las entidades locales cuyo territorio coincida total o parcialmente con el de la demarcación hidrográfica y en relación con las competencias sobre protección y control de las aguas que ostenten<sup>79</sup>.

Al margen de aquella participación en cuanto entes territoriales en los

<sup>76</sup> Desaparece, por tanto, la referencia contenida en el artículo 23 de la Ley de Aguas de 1879 a las competencias del alcalde para la suspensión de las obras de alumbramiento de aguas subterráneas.

<sup>77</sup> Se supera así la condición que ostentaban estos entes anteriormente, cuya participación en los organismos de cuenca (o en las Administraciones hidráulicas de las Comunidades Autónomas) se limitaba a la integración en los órganos de los mismos en cuanto usuarios del dominio público hidráulico en los supuestos de abastecimiento, como titulares de vertidos tratándose del saneamiento de aguas residuales, etc.

<sup>78</sup> Fue la Ley 11/1999, de 21 de abril, la que modificó la Ley de Aguas en este sentido. La misma reforma supuso la incorporación de los entes locales al Consejo Nacional del Agua, a través de la asociación de ámbito estatal con mayor implantación.

<sup>79</sup> En este caso, la representación corresponde a las federaciones territoriales de municipios en función de su población dentro de la demarcación hidrográfica (art. 36 bis.3 TRLA).

organismos de cuenca y en el Consejo Nacional del Agua, y que es un reflejo de la autonomía que les corresponde y se les reconoce a nivel constitucional, los entes locales tienen ciertas competencias en materia de aguas. Estas competencias pueden ser indirectas, resultado del ejercicio de competencias propias en materias con incidencia en la actividad que desarrollan las Administraciones hidráulicas competentes en cada caso, y en otros casos se trata de competencias derivadas de la condición que ostentan las entidades locales en cuanto titulares de una concesión para proceder al abastecimiento de agua o para el saneamiento de aguas residuales<sup>80</sup>.

En este sentido es bien conocida la condición de servicio esencial que en todos los municipios revisten las actividades de abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado, tal y como se desprende del artículo 26.1.a) LRBRL<sup>81</sup>, y que implica para los municipios la obligación de la prestación efectiva de los mismos, aun cuando en muchos casos deba articularse dicha competencia con la propia de entes supramunicipales creados con esa finalidad o incluso con las competencias autonómicas para las primeras fases de estos servicios. En todo caso, y en cuanto servicios públicos municipales, se ajustarán a las reglas propias de los mismos, así como a las modalidades de prestación previstas para ellos.

Igualmente, no cabe olvidar la competencia que corresponde a los entes locales en relación con el otorgamiento de licencias, dado que toda actuación que lleven a cabo los particulares o las Administraciones Públicas sobre el dominio público hidráulico requiere la previa licencia municipal en cuanto presupone la realización de una obra o implica un uso del suelo, tal y como se desprende de la propia Ley de Bases de Régimen Local<sup>82</sup>, incluso cuando su realización corra a cargo de otros entes administrativos, y todo ello sin perjuicio de las demás intervenciones públicas que resulten exigibles conforme a la legislación sectorial aplicable en cada caso.

Junto a estas competencias en materia urbanística, los entes locales ostentan determinadas atribuciones en relación con la protección del medio ambiente que también tienen cierta incidencia sobre el dominio público hidráulico. La LRBRL establece con carácter general la competencia municipal para la protección del medio ambiente [art. 25.1.f) LRBRL], correspondiendo al legislador sectorial la determinación de la concreta extensión de la competencia de acuerdo con la materia de que se trate en cada caso.

<sup>80</sup> Así, por ejemplo, la competencia para el control sanitario conforme a las normas y planes sanitarios en relación con el abastecimiento de agua y el saneamiento de aguas residuales, que se deriva del artículo 42.3.a) de la Ley General de Sanidad de 25 de abril de 1986.

<sup>81</sup> El EA de Andalucía incluye una previsión específica en este mismo sentido en su artículo 92.2.d).

<sup>82</sup> El artículo 25.2.d) LRBRL atribuye a los municipios el ejercicio de competencias en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Por su parte, el artículo 84.1.b) LRBRL recoge, como instrumento de intervención de los entes locales en la actividad de los ciudadanos, el sometimiento de dicha actividad a previa licencia u otros actos de control preventivo, previsión que se refuerza en el apartado 3 del propio artículo 84 LRBRL.

Por tanto, y en relación con el dominio público hidráulico, las competencias que ejercen las entidades locales constituirán un complemento de las funciones sustantivas en la materia que corresponden al Estado o a las Comunidades Autónomas, según los casos<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Por ejemplo, pueden participar en la función de vigilancia de la calidad de los recursos naturales, entre ellos las aguas. Para ello, el legislador debe fijar unos estándares de calidad de las mismas, pudiendo el municipio establecer sistemas complementarios de análisis y muestreo de las aguas o proceder al inventario de los puntos principales de vertido dentro de su término municipal, estableciendo periódicamente controles de cantidad y calidad de los mismos, etc.