

## LA ARTICULACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA GESTIÓN DEL AGUA (\*)

ANTONIO FANLO LORAS

*SUMARIO: — INTRODUCCIÓN. — I. UN NUEVO PASO EN LA CLARIFICACIÓN DE LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE AGUAS: LA STC 161/1996, DE 17 DE OCTUBRE, RELATIVA A LA ADMINISTRACIÓN HIDRÁULICA CATALANA. — II. UNA REALIDAD INELUDIBLE Y NECESARIA: LA CONCURENCIA DE TÍTULOS COMPETENCIALES ESPECÍFICOS Y SECTORIALES EN LA GESTIÓN DEL AGUA. — III. LOS RESULTADOS DE LA CONCURENCIA COMPETENCIAL SECTORIAL EN MATERIA DE AGUAS: DUPLICIDAD DE AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS O DE INFORMES PREVIOS, SUPUESTAMENTE VINCULANTES. EXAMEN DE ALGUNAS DE SUS MANIFESTACIONES, EN ESPECIAL EN MATERIA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y FAUNA PISCÍCOLA: 1. Régimen general de informes preceptivos y vinculantes o de autorizaciones; 2. Zonas húmedas; 3. Espacios naturales protegidos; 4. Pesca y ecosistemas fluviales; 5. Actividades clasificadas; 6. Protección urbanística de las aguas; 7. Proyectos de restauración hidrológico-forestales. — IV. LA ARTICULACIÓN COMPETENCIAL Y PROCEDIMENTAL DE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA GESTIÓN DEL AGUA: 1. La articulación de competencias de Estado y Comunidades Autónomas sobre un mismo espacio o realidad física en la jurisprudencia constitucional; 2. La articulación procedimental de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas con las de las Confederaciones Hidrográficas; 3. Valor y posición de los bienes jurídicos tutelados desde las competencias sectoriales en materia de protección medioambiental y de la naturaleza. — V. LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA COMO INSTRUMENTO DE INTEGRACIÓN DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. — VI. LA INTEGRACIÓN DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS*

(\*) El presente trabajo constituye la ponencia presentada a las VII Jornadas sobre Derecho de las Aguas que con el título «Problemas actuales de la gestión del agua: la realización de las infraestructuras. El cuidado del medio ambiente», se celebraron los días 6 y 7 de marzo de 1997, en Zaragoza, organizadas por el Seminario Permanente de Derecho del Agua, dirigido por D. Antonio Embid Irujo, en el marco del convenio de colaboración Universidad de Zaragoza-Confederación Hidrográfica del Ebro. Agradezco al profesor Embid Irujo su generosa invitación a participar en ellas y su autorización para publicar por anticipado este trabajo.

*AFECTADAS EN LA PROPUESTA DE PLAN HIDROLÓGICO DE LA CUENCA DEL EBRO.*

## INTRODUCCIÓN

El objeto de esta ponencia en el marco de estas *VII Jornadas sobre Derecho de las aguas* es bien concreto. No se trata de insistir en la problemática constitucional de la delimitación de competencias en materia de aguas, extremo suficientemente debatido. Tampoco se trata de examinar en abstracto el alcance de los títulos sectoriales que tienen las Comunidades Autónomas que directa o indirectamente inciden en el agua. En anteriores Jornadas organizadas por este Seminario se ha abordado esta cuestión (en concreto, en las II Jornadas) y no parece necesario volver sobre ello.

Ciertamente, ambas temáticas están presentes, se quiera o no, como problema de fondo en este trabajo. Pero ahora se trata de dar un paso más. Se dan por supuestas aquellas, si bien la oportunidad de referirme a alguna reciente sentencia del Tribunal Constitucional, contribuye a clarificar aquel viejo panorama y sienta las bases para afrontar una nueva problemática (apartado I). Se trata de conocer y analizar cómo se articulan las competencias sectoriales propias de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua. Ello nos enfrenta con una realidad ineludible y, en todo caso, necesaria: la concurrencia competencial en la gestión del agua (apartado II). Del examen del despliegue normativo llevado a cabo por las Comunidades Autónomas resulta una falta de articulación coordinada de las competencias de Comunidades Autónomas y Confederaciones Hidrográficas, abocando a situaciones disfuncionales que conducen al menoscabo de las competencias respectivas que pone de manifiesto el análisis de algunos ámbitos sectoriales concretos (apartado III). Ello nos impele a imaginar cuáles pueden ser los mecanismos de articulación competencial y procedimental respetuosos con el sistema constitucional de distribución de competencias (apartado IV). En este sentido, la planificación hidrológica constituye el instrumento de integración de las políticas sectoriales de las distintas Administraciones afectadas por la gestión del agua (apartado V), y finalmente comprobaremos de qué modo se produce esta integración en un caso concreto, en la Propuesta de Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro (apartado VI).

## I.- UN NUEVO PASO EN LA CLARIFICACIÓN DE LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE AGUAS: LA STC 161/1996, DE 17 DE OCTUBRE, RELATIVA A LA ADMINISTRACIÓN HIDRÁULICA CATALANA

Resulta innecesario recordar ahora, por conocida, la compleja tarea interpretativa realizada por la doctrina del contradictorio marco constitucional y estatutario de distribución de competencias en materia de aguas. La Ley de Aguas de 1985 cumplió, en ese proceso interpretativo, un importante papel clarificador, por más que algunas de sus opciones de política hidráulica (demanialización de los recursos hídricos, planificación hidráulica, administración hidráulica, etc.) no tuvieron el respaldo unánime de todos. Ello explica los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la ley por algunas Comunidades Autónomas. Significativamente, Cataluña no recurrió la ley. El grupo parlamentario nacionalista catalán apoyó la Ley de Aguas en las Cortes Generales, al haber sido aceptadas algunas de sus propuestas de organización de las aguas (reconocimiento de plena competencia de la Administración hidráulica autonómica en relación con las cuencas intracomunitarias y participación en algunos aspectos de la gestión de las intercomunitarias, con el alcance que luego tendremos ocasión de referir). El apoyo político del nacionalismo catalán a la Ley de Aguas facilitó una lectura «generosa» de los títulos competenciales recogidos en el Estatuto catalán, como puso de manifiesto el Real Decreto 2646/1985, de 27 de diciembre, de traspasos a la Generalidad en materia de obras hidráulicas, aprobado unos meses más tarde, que, no obstante su título, incluye referencias al régimen de los recursos hídricos de las cuencas internas así como una significativa participación en la gestión de las aguas pertenecientes a las cuencas supracomunitarias, con manifiesta extralimitación en opinión de algunos autores (1). Esa relectura de los preceptos del Estatuto de autonomía catalán (consecuencia del nuevo horizonte abierto por la Ley de Aguas estatal de 1985 y reflejada en el Decreto de traspasos en materia de obras hidráulicas), constituye la ocasión propicia para que el Parlamento catalán regule la organización y funciones de la Administración Hidráulica de Cataluña, como así lo hace la ley 17/1987, de 13 de julio.

La Junta de Aguas es una entidad pública con competencias generales en materia de aguas, ejemplo de descentralización funcional (2).

(1) Por todos MARTÍN RETORTILLO, Sebastián, «Competencias constitucionales y autonómicas en materia de aguas», RAP, 128(1992), págs. 48-57.

(2) Sobre las configuración de la Administración hidráulica catalana, véase FANLO

En este sentido, sus competencias no sólo se extienden al ámbito de las cuencas internas catalanas, extremo que no suscita problema competencial alguno, sino que alcanzan al territorio catalán de las cuencas supracomunitarias, integradas en la *Demarcación de Poniente* (las del Segre y Garona) y la *Demarcación de las Tierras del Ebro* (que comprende la parte catalana de las cuencas de los ríos Ebro y de la Sènia, y también de las rieras que desembocan al mar entre el barranco del Codolar y la desembocadura del río de la Sènia, así como el ámbito perteneciente a la cuenca del Júcar). Distintas voces autorizadas advirtieron de los posibles excesos competenciales en los que incurría la ley catalana, desconocedores de las competencias propias de la Administración del Estado (3).

No es de extrañar que, ante estos datos, el Gobierno de la nación hubiera impugnado tres preceptos de la ley 17/1987, de 13 de julio, reguladora de la Administración Hidráulica de Cataluña: el apartado 2 del art. 35, en relación con su art. 14.3 d) y los apartados 1 y 2 del art. 38. Sorprende, sin embargo, que el recurso de inconstitucionalidad tuviera un alcance tan limitado, al referirse a cuestiones menores (4), debido a la restricción que se autoimpone el Gobierno de la nación, sobre la que luego trataré. En efecto, el art. 35.2 se refiere a la tutela de la

LORAS, *Las Confederaciones Hidrográficas y otras Administraciones Públicas*, Cívitas, Madrid, 1996, págs. 313-332

(3) Véase MARTÍN RETORTILLO, Sebastián, «Las competencias...», pág. 48 a 57 y FANLO LORAS, *Las Confederaciones*, págs. 319-320.

(4) En el texto afirmo que la declaración de inconstitucionalidad se refiere a «cuestiones menores», en cuanto que sólo afecta a dos preceptos sin extenderse a otros. Esa calificación debe matizarse, puesto que, en efecto, resulta muy importante que se declare la competencia de la Confederación Hidrográfica correspondiente en relación con dos tipos de aprovechamientos hidráulicos (los realizados por las Comunidades de Regantes y su tutela, así como la policía de aguas) de cuencas intercomunitarias, pero cuyo aprovechamiento está localizado en territorio catalán. Y a falta de mayores precisiones de la sentencia, no resultaría ilógico defender, al generalizar ese criterio a todo tipo de aprovechamientos hidráulicos en las cuencas intercomunitarias, que las competencias de las Confederaciones Hidrográficas se extienden tanto sobre los recursos (agua) como sobre todo tipo de aprovechamientos de la cuenca, sea cual sea su localización territorial (esto es, en una Comunidad Autónoma concreta). Ésta es, por ejemplo, la tesis de fondo defendida por A. EZQUERRA HUERVA en el excelente trabajo «Principio de unidad de cuenca y competencias autonómicas en materia de aguas (STC 161/1996, de 17 de octubre)», publicado en este mismo número y que he podido leer gracias a la amabilidad de su autor. Siendo absolutamente lógica y coherente esta conclusión con el principio de unidad de gestión de la cuenca, ello no está categóricamente dicho en la sentencia referida que se limita a declarar la inconstitucionalidad de dos preceptos concretos. En caso de admitir esa conclusión general ¿cómo queda, por ejemplo, la competencia autonómica en relación con las obras hidráulicas de interés regional? En pura lógica, todas las obras hidráulicas de una cuenca intercomunitaria son *per se* obras de interés supraautonómico, competencia de la Confederación. La respuesta definitiva precisa, sin duda, de nuevas matizaciones.

Junta de Aguas respecto a las Comunidades de usuarios que pertenecen a cuencas intercomunitarias («cuidar del buen orden del aprovechamiento y ejercer las demás funciones que le atribuya el ordenamiento jurídico»). De otra parte, el art. 38 asigna a la Generalidad la sanción de las infracciones leves y menos graves, en ejercicio de la función ejecutiva de policía del dominio público hidráulico en la parte catalana de las cuencas supracomunitarias, de manera que a ella corresponden la imposición de las multas y la exigencia de las reparaciones establecidas en la ley respecto a dichas infracciones (apartado 1 del art. 38), mientras que el organismo de cuenca estatal correspondiente se limita a conocer del recurso de alzada que pueda interponerse contra las sanciones impuestas por la Generalidad (apartado 2 del art. 38). Los tres preceptos impugnados son declarados inconstitucionales por la STC 161/1996, de 17 de octubre, en cuanto afectan a competencias que corresponden a las Confederaciones Hidrográficas. Pero conviene recordar el planteamiento general con arreglo al cual el Tribunal Constitucional llega a esas soluciones concretas.

Obviamente, las partes enfrentadas discrepan acerca de la lectura de los preceptos del bloque de la constitucionalidad, así como de la incidencia de la Ley de Aguas y del Real Decreto de traspaso de funciones y servicios en la delimitación de las competencias que en materia de aguas corresponden a la Administración del Estado y a la Generalidad de Cataluña. En los argumentos de las partes (en particular, del Parlamento catalán) (5), se reiteran algunos planteamientos utilizados en la polémica doctrinal que se inicia tras la Constitución de 1978 y previa a la Ley de Aguas. El Tribunal no acepta entrar en la contienda en los términos derivados de esa argumentación concreta y reitera que los preceptos constitucionales y estatutarios, que utilizan ciertamente criterios diversos y aún contradictorios para el deslinde competencial en ma-

(5) El Parlamento catalán fundamenta la defensa de la Ley 17/1987 en la distinción entre «recursos» y «aprovechamientos». Si la cuenca es el ámbito natural para ordenar los «recursos», no necesariamente ha de aplicarse a los «aprovechamientos», dado que el criterio de la localización del agua se refiere al caudal aprovechado y no a la localización de «recursos» de que dicho caudal procede. En tal sentido, sostiene que «si bien la Generalidad no tiene competencia alguna en materia de recursos hidráulicos, sí tiene reconocida una competencia exclusiva en materia de aprovechamientos intracomunitarios y ello le faculta a intervenir no sólo en aquellas cuencas íntegramente comprendidas en su territorio sino también en las cuencas intercomunitarias, pues sí tiene reconocida estatutariamente competencia en relación a los aprovechamientos de interés comunitario realizados en esas cuencas, cuando el caudal concedido para el aprovechamiento discurre íntegramente por su territorio», *Antecedente 4*. Recuérdese, que esta interpretación, que ha sido defendida por MENÉNDEZ REXACH, había sido rotundamente descalificada, con anterioridad a la STC 161/96, por incorrecta, por la STS de 17 de julio de 1990, Arz. 6635, en relación con el Canal de Urgel y por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 343/1994, de 30 de mayo de 1994, en relación con el canal Algerri-Balaguer.

teria de aguas, deben ser interpretados con el «alcance fijado por los criterios formulados por este Tribunal en la Sentencia que enjuició la Ley de Aguas (STC 227/1988)».

Como doctrina general desde la que luego aborda el examen concreto de los preceptos impugnados, la sentencia confirma con absoluta rotundidad el *principio de gestión unitaria de la administración del agua por cuencas hidrográficas*, reiterando la declaración de constitucionalidad, hecha en la STC 227/1988, de la opción seguida por la Ley de Aguas de 1985 de «ordenar todo su sistema normativo partiendo del *principio de unidad de gestión de cada cuenca hidrográfica*», de acuerdo con el concepto establecido en los arts. 13.2 y 14 de la Ley de Aguas. Esta ratificación se atiene a los principios constitucionales de orden material que atañen, directa o indirectamente, a la ordenación y gestión de recursos naturales de tanta importancia como son los recursos hidráulicos, principios que, a modo de síntesis, se condensan en el mandato constitucional que obliga a todos los poderes públicos a velar por la «utilización racional de todos los recursos naturales» (art. 45.2 CE). En tal sentido señala que

«el criterio de delimitación territorial utilizado por el legislador estatal no es contrario a lo dispuesto en el art. 149.1.22.<sup>a</sup> CE y preceptos concordantes de los Estatutos de Autonomía (y en concreto el art. 9.16 EAC), pues se acomoda a la expresión "aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma" atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia, tal y como analizamos detenidamente en la STC 227/1988, fundamento jurídico 15. Llegando a la conclusión de que "el criterio de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión permite una administración equilibrada de los recursos hidráulicos que la integran, en atención al conjunto de intereses afectados que, cuando la cuenca se extiende al territorio de más de una Comunidad Autónoma, son manifiestamente supracomunitarios"».

Estos principios, ya enunciados, como queda dicho, en la importante sentencia 227/1988, solucionan y despejan, en mi opinión, los problemas de delimitación competencial en materia de gestión de aguas en el plano de la constitucionalidad. Las exigencias de esta gestión así lo exigen. No obstante, aunque ese criterio es absolutamente capital haberlo despejado como lo ha hecho el Tribunal Constitucional, quedan importantes interrogantes en el terreno de la gestión administrativa, en particular, respecto a la compleja articulación de las competencias administrativas que corresponden a las Confederaciones Hidrográficas y a las Comunidades Autónomas, como consecuencia de la concurrencia de títulos genéricos o directos (recursos hídricos) con títulos sectoriales o

indirectos [medio ambiente (6), espacios naturales, agricultura, pesca, ordenación del territorio y urbanismo, sanidad, montes, etc.], o acerca del contenido que tiene el título competencial específico «aprovechamientos hidráulicos de interés de la Comunidad Autónoma» en el caso de las cuencas supracomunitarias. Esta problemática no se aborda, con razón, en los fundamentos jurídicos de la sentencia 161/96, dado el alcance limitado del recurso planteado por el Gobierno. El Tribunal parece que no ha considerado oportuno, en esta ocasión, entrar en esas cuestiones, dado que no ha sido requerido de manera directa en el proceso.

No obstante, la demanda formulada por el Gobierno muestra algún señuelo que bien pudiera haberse tomado como una excusa para abordarlas (la referida autorrestricción en relación con otro precepto de la ley 17/1987 —el art. 3.1.b)— que el Gobierno no impugna «por ser posible —en su criterio— interpretarlo de conformidad con el orden constitucional de competencias», *Antecedente 2.a*). Creo oportuno dar cuenta de la referida autorrestricción del Gobierno al no impugnar el art. 3.1.b) de la Ley 17/1987, porque sirve para conocer la posición oficial sostenida en aquel período por la Administración estatal, doctrina luego corregida ante la rotundidad de algunos pronunciamientos judiciales. Según el art. 3.1 responderá a la Administración de la Generalidad:

«b) En relación con las partes del territorio que corresponden a cuencas hidrográficas compartidas con otras Comunidades Autonomas, administrar y controlar los aprovechamientos hidráulicos, ejercer la función ejecutiva de policía del dominio público hidráulico y tramitar los expedientes que se refieran a ello, excepto el otorgamiento de concesiones de agua».

Para el Gobierno de la nación este precepto puede ser interpretado de conformidad con el orden constitucional de competencia, dado que:

— Primero, la competencia catalana para administrar y controlar aprovechamientos hidráulicos en cuencas supracomunitarias se refiere,

(6) Soy conciente de la simplificación que realizo al calificar el «medio ambiente» como un título sectorial, cuando para un sector de la doctrina y en la misma jurisprudencia constitucional el «medio ambiente» constituye un típico título competencial global e integrador. La clasificación debe entenderse en relación con la concreta polémica acerca de la gestión del *agua* por cuencas hidrográficas, gestión del agua, no se olvide, que constituye uno de los elementos integrantes del medio ambiente (uno de los recursos naturales). Sobre la cuestión véase el libro de J. DOMPER FERRANDO, *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, Vol. I, *Planteamientos constitucionales*, Civitas, Madrid, 1992, en particular, las págs. 162 y ss. En las págs. 205 y ss. estudia precisamente la delimitación del medio ambiente como título material genérico y específico o residual.

exclusivamente, a los que no son de interés general, ni afectan a otra Comunidad Autónoma, admitiendo, no obstante, la tramitación de expedientes de autorización demanial (nunca de concesiones), competencia cuyo fundamento cuenta, para el Gobierno, con el respaldo del art. 21.d) de la Ley de Aguas.

— Segundo, en materia de autorizaciones sobre el dominio público hidráulico y de tutela de éste, la Comunidad Autónoma no puede tener más competencias que las de tramitación que menciona el art. 15 d) de la Ley de Aguas.

La loable interpretación conforme a la Constitución que hace el Gobierno de la nación del art. 3.1. b) de la Ley 17/1987 [actual art. 6.1.b) del Decreto Legislativo 1/1988, de 28 de enero], autoatribuyéndose, ciertamente, una función que no le corresponde, merece algunos comentarios críticos. En primer lugar, la interpretación que hace de los preceptos del Estatuto catalán en concordancia con el art. 21.d) LAg, resulta contraria con la interpretación que del concepto de *aprovechamiento de interés autonómico* ha hecho la jurisprudencia ordinaria, que se ha expresado en términos absolutamente claros (las ya referidas STS de 17 de julio de 1990, caso del Canal de Urgel y del TSJ de Cataluña de 30 de mayo de 1994, caso del canal Algerri-Balaguer) (7). En segundo lugar, debe recordarse que la redacción del último párrafo del art. 15.d) LAg fue el resultado de la aceptación de una enmienda transaccional a la número 613 presentada por Minoría Catalana (8), competencia de tramitación de autorizaciones (nunca de concesiones) a favor de las Comunidades Autónomas que, según en qué supuestos, podría resultar contraria al principio de unidad de gestión de la cuenca. Por lo demás, cabe sostener que para que las Comunidades Autónomas puedan asumir la tramitación de autorizaciones demaniales en cuencas supracomunitarias, es necesario que se haya firmado el correspondiente convenio de colaboración interadministrativa a través del cual se formalice la «encomienda».

Pero, dando por concluida esa referencia a la autorrestricción del Gobierno de la que queda constancia en los Antecedentes de la sentencia, si el Tribunal no aborda la problemática que plantea la articulación de competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas en relación con las cuencas supracomunitarias, no es porque ignore que esa proble-

(7) Se refiere a la sentencia del Tribunal Supremo, de 17 de julio de 1990, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Las competencias...*, pág. 76. Una referencia a las dos sentencias puede verse en FANLO LORAS, *Las Confederaciones...*, pág. 136-137, en nota 149.

(8) DSCD, de 9 de mayo de 1985, núm. 306, pág. 9528. Véase sobre ello FANLO LORAS, *Las Confederaciones...*, pág. 192.

mática existe. Esa tarea habrá de acometerla en un inmediato futuro con ocasión de la resolución de varios recursos de inconstitucionalidad pendientes contra varias leyes de pesca y fauna silvestres de distintas Comunidades Autónomas (Castilla-La Mancha, Castilla-León, Galicia, Extremadura, Murcia, Navarra). Hasta tanto aquella llegue y a falta de la tan necesaria planificación hidrológica de las cuencas, hemos de imaginar propuestas interpretativas que permitan articular coherentemente las competencias generales y sectoriales que atribuye el ordenamiento jurídico en relación con las aguas a Confederaciones Hidrográficas y Comunidades Autónomas.

En este sentido, hay en la doctrina general formulada en la sentencia 161/1996 un expresivo párrafo que, en mi opinión, no siendo necesario para resolver el caso concreto suscitado, debe interpretarse como una llamada a la reflexión y, al mismo tiempo, como un criterio interpretativo sentado *pro futuro*, relativo a las peculiaridades de la Administración hidráulica de las cuencas supracomunitarias y de la participación de las Comunidades Autónomas en su gestión. Consideraciones del Tribunal que pudieran entenderse como una llamada a la profundización imaginativa en las actuales fórmulas orgánicas de gestión del agua o en un correcto diseño, igualmente imaginativo, de los procedimientos de gestión del agua (el procedimiento unificado del art. 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, ahora plasmado, como en su momento se verá, en el art. 110 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, en adelante RDPH), mediante los que superar la actual situación que puede conducir a una conflictividad competencial permanente.

Señala el Tribunal Constitucional, que la *participación más directa* de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua tiene lugar mediante su *integración en los órganos de gobierno* de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas. Por lo demás, las competencias que de modo directo puedan realizar las Comunidades Autónomas sobre las aguas de cuencas supracomunitarias «no son más que *complemento* de la que desarrollan participando en la dirección y gestión de la propia Confederación Hidrográfica y sólo son factibles en la medida en que *no interfiera la actuación de ésta ni la perturbe*. La importancia de las afirmaciones del Tribunal Constitucional bien merecen, pese a su extensión, que las reproduzcamos literalmente. En efecto,

«Esto no significa, como afirman las partes personadas en defensa de la ley recurrida, que la ley estatal defina o delimite las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma mediante su Estatuto. Significa, simplemente que el ejercicio de sus competencias, por parte de las instituciones centrales del Estado sobre las cuencas hidrográficas de su competencia condicionan la actuación que puede llevar a cabo la Comunidad

Autónoma en dichas cuencas. El *modo más directo* que tiene la Comunidad Autónoma para *incidir* en los intereses afectados por la *administración de las aguas* en las cuencas que, como la del Ebro o la del río Garona, se extienden más allá de su territorio, es mediante su *participación en los órganos de gobierno de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas*, en los términos previstos por la legislación estatal (art. 23 de la Ley de Aguas y Reales Decretos 931/1989 y 924/1989, ambos de 27 de julio, que rigen respectivamente las Confederaciones Hidrográficas del Ebro y del Júcar), respetando siempre el marco constitucional, que incluye como principio esencial el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, subrayado en la Sentencia sobre la legislación estatal de Aguas [STC 227/1988, fundamento jurídico 20, letras b) y e)] como eco de otros muchos pronunciamientos en ese sentido (SSTC 64/1982, fundamento jurídico 7.º *in fine*). Las actuaciones que pueda llevar a cabo *directamente* cada una de las Administraciones autonómicas sobre las aguas de las cuencas hidrográficas que discurren por varias Comunidades Autónomas no son más que *complemento* de la que desarrollan participando en la dirección y gestión de la propia Confederación Hidrográfica y *sólo son factibles en la medida en que no interfiera la actuación de ésta ni la perturbe* (STC 77/1984, fundamento jurídico 2.º).

Como puede apreciarse, dos ideas-fuerza destacan en el párrafo citado. Primera, la integración en los órganos de gobierno de las correspondientes Confederaciones Hidrográficas, constituye «*el modo más directo*» de incidir en los intereses afectados por la gestión del agua. Segunda, aquellas actuaciones que las Comunidades Autónomas pueden realizar *directamente* en las cuencas supracomunitarias son *complemento* de aquella participación orgánica y *sólo son factibles en la medida en que no interfiera la actuación de la Confederación Hidrográfica ni la perturbe*.

El recordatorio en la sentencia del art. 23 LAg es de extraordinaria importancia. En él se recoge el principio general de colaboración Estado y Comunidades Autónomas «en el ejercicio de sus respectivas competencias», colaboración que tiene su principal manifestación orgánica en «la incorporación de aquellas a la Junta de Gobierno de dichos Organismos». Sin duda, sorprende que el art. 23 LAg sólo mencione a la Junta de Gobierno y no al Consejo del Agua. Pero al margen de estos olvidos, indicativos del papel que el legislador piensa reservar en la gestión ordinaria del agua a la Junta de Gobierno, lo cierto es que no se ha reparado suficientemente en las inmensas posibilidades institucionales que ofrece este precepto sobre cuyas virtualidades ha llamado la

atención, tal vez insuficientemente, la doctrina (MARTÍN RETORTILLO, Sebastián (9), EMBID IRUJO (10), FANLO LORAS (11)).

Ciertamente, tras la experiencia habida en estos últimos años con ocasión de la tramitación de los planes hidrológicos de cuenca, elaborados en las respectivas cuencas en su mayor parte y pendientes de aprobación por el Gobierno, habremos de reflexionar acerca de si el diseño organizativo establecido por el propio legislador y el vigente desarrollo reglamentario han permitido alcanzar aquellas potencialidades cooperativas en los órganos de gobierno y planificación confederales. Acaso no hayamos superado cierto reduccionismo cómodo que lleva a considerar a las Confederaciones Hidrográficas como simples organismos autónomos *estatales*, sin advertir que la integración en ellas de las Comunidades Autónomas (no en calidad de *usuarios*, adviértase, sino como Administraciones responsables del ejercicio de competencias sobre el dominio público hidráulico en virtud de títulos *sectoriales* importantes y al quedar privadas, en favor de un órgano supraterritorial, de la competencia *general* sobre aguas dado el carácter supracomunitario de las cuencas hidrográficas) los convierte en algo diferente, en organismos singulares. Por esa razón, la gestión del agua en las cuencas supracomunitarias corresponde a las Confederaciones Hidrográficas, «lugar de encuentro institucional» de Estado y Comunidades Autónomas. Es un órgano que, por su composición, no es estatal ni autonómico, o es estatal, en el sentido de Estado-comunidad. Adviértase y constituye esta reflexión una consideración que no había formulado en anteriores trabajos sobre la cuestión (12) que la gestión de las aguas en las cuencas hidrográficas supracomunitarias constituye el único ejemplo, en nuestro sistema constitucional de delimitación de competencias, en que la supraterritorialidad no determina lisa y llanamente una atribución competencial pura al Estado, sino que, ahí radica la originalidad y singularidad organizativa de la gestión del agua (no suficientemente comprendida, como diré luego), se ha creado un órgano *ad hoc* (las Confederaciones Hidro-

(9) MARTÍN RETORTILLO, Sebastián, «Las competencias...», pág. 80, en nota 76.

(10) EMBID IRUJO, «Las competencias sobre aguas continentales. Planteamiento normativo y realidad jurídica», en *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1993, págs. 43-45.

(11) FANLO LORAS, «Aragón, La Rioja, Cantabria y Navarra. Autonomía y reintegración foral» en *Legislación del agua...*, pág. 70, también en *Las Confederaciones...* véase la valoración de la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo del Agua, «lugar de encuentro institucional en el que la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas deben coordinar sus respectivas competencias sectoriales, con incidencia en el dominio público hidráulico y planificar, junto con los usuarios beneficiarios, la gestión del dominio público hidráulico», pág. 254.

(12) Por todas ellas, en FANLO LORAS, *Las Confederaciones...*, *in totum*.

gráficas), lugar de encuentro institucional, como he afirmado, del Estado y las Comunidades Autónomas afectadas y desapoderadas de la gestión individualizada de los cursos de agua que discurren por su territorio, pero que se integran en cuencas hidrográficas supracomunitarias. Único ejemplo en nuestro panorama organizativo de creación de un órgano *ad hoc* para gestionar un materia que tiene incidencia supracomunitaria. Organismo que no es enteramente estatal —cierto que no es ésta la valoración hoy generalizada, que los considera organismos estatales— ni de las Comunidades Autónomas.

Algo ha fallado en la experiencia reciente para que el carácter estatal haya destacado sobremanera y difuminado aquel significado institucional, circunstancia que, tal vez, explique, que las Comunidades Autónomas sigan librando una batalla, soterrada o abiertamente declarada, de reivindicación de competencias generales o sectoriales frente al Estado en materia de aguas, sin entender que las Confederaciones Hidrográficas son el órgano de gestión del agua *de las* Comunidades Autónomas en las cuencas supracomunitarias, constituyen *su* organización de la gestión del agua, en la que están ellas mismas integradas. Que no se haya percibido así por las Comunidades Autónomas, que éstas continúen mostrando desconfianza y recelo hacia la labor de las Confederaciones Hidrográficas, constituye la prueba irrefutable de la incorrecta comprensión de su singular posición institucional. Habremos de reconsiderar sus estructuras organizativas y su funcionamiento para desterrar de las mismas cualquier lastre estatalizante e integrar de verdad a las Comunidades Autónomas, de manera que sientan como suya esa organización y, sobre todo, la gestión realizada. Tal vez por ahí debiera caminar una de las líneas de la reforma de las Confederaciones Hidrográficas que en estos momentos se prepara.

La segunda de las afirmaciones del Tribunal está estrechamente ligada con la problemática que constituye el objeto del presente trabajo. Dejo ahora simple constancia de ella, puesto que más adelante habré de valorarla convenientemente. Para el Tribunal, las actuaciones que las Comunidades Autónomas pueden realizar *directamente* en las cuencas supracomunitarias son *complemento* de aquella participación orgánica y *sólo son factibles en la medida en que no interfiera la actuación de la Confederación Hidrográfica ni la perturbe*. Aun no siendo necesario para resolver el caso concreto debatido en la STC 161/96, establece un criterio interpretativo para resolver aquellos casos de concurrencia de títulos competenciales del Estado y Comunidades Autónomas, en relación con la gestión de las aguas en las cuencas supracomunitarias, que sorprende por la rotundidad y por la falta de matices con la que está formulado. Tal vez la clave esté en las exigencias derivadas de la singularidad de la gestión del agua en dichas cuencas.

## II.— UNA REALIDAD INELUDIBLE Y NECESARIA: LA CONCURRENCIA DE TÍTULOS COMPETENCIALES ESPECÍFICOS Y SECTORIALES EN LA GESTIÓN DEL AGUA

La posibilidad de que, sobre un mismo espacio físico determinado concurren competencias de distintas Administraciones Públicas con distinto objeto jurídico constituye una realidad habitual de nuestra organización administrativa, admitida con naturalidad y normalidad por la jurisprudencia constitucional (STC 113/1983, 77/1984, 227/1988, 149/1991, 36/1994) o por la jurisprudencia ordinaria. En este sentido, las aguas constituyen el soporte físico de una pluralidad de actividades públicas y privadas en relación con las cuales poseen competencias tanto el Estado como las Comunidades Autónomas (STC 227/1988, Fundamento jurídico 13). En ese caso, los criterios de delimitación competencial adquieren una extraordinaria importancia como instrumento para garantizar el normal ejercicio por cada Administración de sus respectivas competencias, aunque con frecuencia será necesario establecer mecanismos de cooperación y coordinación que eviten continuos conflictos.

El criterio básico de delimitación competencial en materia de aguas es el concepto de cuenca hidrográfica, traducción más precisa del constitucional «aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma». Constituye ésta una peculiaridad de hondo arraigo en nuestra organización de la Administración del agua (13). El principio de unidad de gestión del agua por cuencas hidrográficas exige superar las divisiones político-administrativas tenidas en cuenta como base territorial ordinaria para el ejercicio de las competencias administrativas de las distintas Administraciones. La gestión de las cuencas hidrográficas cuyo territorio es supracomunitario está encomendada a un organismo singular, las Confederaciones Hidrográficas, lugar de encuentro institucional de la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, junto con los usuarios en la gestión del agua. La constitucionalidad del criterio de la cuenca hidrográfica como base de la delimitación competencial entre Estado y Comunidades Autónomas ha sido sancionado por la STC 227/1988 y ahora por la referida 161/1996. Pero ello no significa que las Comunidades Autónomas no tengan otros títulos *específicos* en relación con el agua («los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales», ex art. 148.1.10.<sup>a</sup> CE) o sectoriales (ordenación del territorio, medio ambiente, espacios naturales, agricultura, pesca, sanidad, montes, etc.).

(13) FANLO LORAS, *Las Confederaciones...*, en la primera parte.

Las *II Jornadas sobre Derecho de las aguas*, organizadas por el Seminario de Derecho del Agua, en 1992, tuvieron por objeto la exposición y estudio de las posibilidades legislativas de las Comunidades Autónomas en relación con esos distintos ámbitos sectoriales. Las ponencias presentadas entonces y publicadas más tarde (14) constituyen una prueba irrefutable de la extensión y alcance de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas que, en aquel momento, sólo habían iniciado el despliegue de su capacidad normativa. Como señalé en aquella ocasión recordando la STC 227/1988, «la distribución de competencias en materia de aguas no se agota con el examen de los títulos específicos (148.1.10.<sup>a</sup> y 149.1.22.<sup>a</sup> CE y los correspondientes de los distintos Estatutos), sino que, en esta materia, se produce un entrecruzamiento competencial de distintos títulos (ordenación territorial y urbanismo, agricultura, medio ambiente, espacios naturales protegidos, sanidad, montes, régimen local) que deben tenerse en consideración para delimitar correctamente el cuadro competencial global. Esta nueva perspectiva nos descubrirá la virtualidad insospechada de algunos títulos aparentemente apartados de lo que constituye el núcleo duro del título específico relativo a recursos y aprovechamientos hidráulicos. Ello nos permitirá reparar en la muy diversa legislación sectorial dictada por las Comunidades Autónomas, que evidencia el entrecruzamiento competencial señalado y la legitimidad de estas intervenciones regionales atendiendo a cada caso concreto» (15).

Esta realidad es hoy un dato ineludible. La extensión cuantitativa de esta legislación sectorial de las Comunidades Autónomas comienza a ser muy amplia y, para el aplicador del derecho, abrumadora. Esa presión de la legislación sectorial autonómica y de la praxis administrativa que genera, con incidencia en el dominio público hidráulico y en concurrencia con la legislación general estatal en materia de aguas y con las competencias de gestión que, en las cuencas supracomunitarias, corresponden a las Confederaciones Hidrográficas, pudiera llevar a conclusiones erróneas. Podría creerse que ese régimen de concurrencia competencial constituye una quiebra del principio de unidad de gestión del agua en el ámbito de la cuenca, proclamado por la Ley de Aguas de 1985, en aplicación del cual se puso fin a la dualidad orgánica existente en nuestro país desde 1959 (Confederaciones Hidrográficas-Comisaría de Aguas). Desde una perspectiva competencial, estaríamos abocados a un dispersión orgánica siempre criticada en el pasado, en relación

(14) Me refiero a las colaboraciones recogidas en el libro, ya citado, dirigido por EMBID IRUJO, *Legislación del agua en las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1993.

(15) FANLO LORAS, «Aragón...», pág. 51.

con la gestión del agua, ahora multiplicada por las 17 Comunidades Autónomas, sucesoras de aquellos órganos que en el pasado ejercieron competencias sectoriales relacionadas con el agua. Podría, en fin, tenerse la impresión de que esa presión competencial ejercida desde la legislación sectorial de las Comunidades Autónomas estaría condicionando en exceso la actividad de las Confederaciones y quebrando el sistema constitucional de delimitación de competencias en materia de aguas, que radica en el principio de unidad de gestión por cuencas hidrográficas.

Sin embargo, ésa no debe ser la valoración que merece este fenómeno de concurrencia competencial. En efecto, la singularidad del criterio constitucional de delimitación de competencias en materia de aguas (la cuenca hidrográfica como espacio superador de las estructuras político-administrativas ordinarias, en atención a criterios lógicos, técnicos y de experiencia) no puede desconocer las exigencias derivadas del modelo de organización territorial descentralizada del Estado y del reparto vertical de las otras competencias entre Estado y Comunidades Autónomas con incidencia en el agua, como soporte físico donde concurren competencias sectoriales. Esta es una realidad ineludible y hasta, a decir verdad, necesaria y conveniente. Existen una serie de bienes y valores jurídicos, cuya tutela está encomendada por el bloque de la constitucionalidad a las Comunidades Autónomas, que deben ser respetados y tenidos en cuenta por las Confederaciones Hidrográficas en la gestión del agua (valga ahora la mención de los espacios naturales protegidos declarados por las Comunidades Autónomas, que pueden afectar a tramos de ríos o zonas húmedas). La lealtad institucional debe existir de manera recíproca en la actuación de las Confederaciones Hidrográficas. La integración de la protección del medio ambiente en la gestión del agua, por ejemplo, constituye un principio constitucional, ampliamente tenido en cuenta en la vigente Ley de Aguas, pero que ofrece la singularidad de una compartición múltiple de responsabilidades, atribuida a Administraciones distintas, que desde sus distintas sensibilidades, distintas perspectivas y ámbitos competenciales concurren a aquel específico fin protector. Cuestión distinta es cómo debe integrarse armónicamente la actividad de las distintas Administraciones competentes en materia de medio ambiente y en aguas, cómo se integran los resultados del ejercicio de sus respectivos ámbitos competenciales generales y sectoriales, sin interferir en las competencias de las demás Administraciones Públicas interesadas.

Ante esta realidad, repito, ineludible y necesaria y conveniente de concurrencia competencial, la dificultad radica en si es posible trazar una correcta delimitación de las competencias de las respectivas Administraciones intervinientes o, en último extremo, cómo pueden articularse en la práctica, de manera que el legítimo y obligado ejercicio de sus



respectivas competencias no suponga menoscabo, entorpecimiento o invasión de las competencias de las demás Administraciones. En estos tiempos, se ha generalizado una sensación de desconcierto, tal vez propiciada por ese incremento extraordinario de normas sectoriales dictadas por las Comunidades Autónomas, del que resulta una extraordinaria complejidad competencial en la gestión del agua. Ése es precisamente el objeto del presente trabajo. Exponer y estudiar cómo se articulan las competencias sectoriales propias de las Comunidades Autónomas con incidencia directa o indirecta sobre el agua con las competencias de las Confederaciones Hidrográficas, órganos de gestión del agua en las cuencas supracomunitarias.

### III.- LOS RESULTADOS DE LA CONCURRENCIA COMPETENCIAL SECTORIAL EN MATERIA DE AGUAS: DUPLICIDAD DE AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS O DE INFORMES PREVIOS, SUPUESTAMENTE VINCULANTES. EXAMEN DE ALGUNAS DE SUS MANIFESTACIONES, EN ESPECIAL EN MATERIA DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y FAUNA PISCÍCOLA

La concurrencia competencial en materia de aguas es, ya se ha dicho, ineludible, necesaria y hasta conveniente. Esa concurrencia se produce, en el caso de las Comunidades Autónomas, en virtud de títulos competenciales *sectoriales* (este es un dato que no debe olvidarse en modo alguno), dado que en relación con el título competencial específico y directo (la gestión del agua como recurso natural) se realiza de acuerdo con el principio de unidad de gestión por cuencas hidrográficas y la competencia de las cuencas hidrográficas supracomunitarias corresponde a un organismo singular, las Confederaciones Hidrográficas. Partiendo de estas premisas, el examen de la legislación sectorial de las Comunidades Autónomas pone de manifiesto que muy diversas actividades o usos que tienen algún punto de conexión con el agua o con el dominio público hidráulico quedan sometidas a un preceptivo trámite de informe (muy frecuentemente favorable y vinculante) o autorización de la respectiva Comunidad Autónoma. Esa intervención administrativa autonómica, instrumentada mediante informes previos y favorables (vinculantes) o autorizaciones propias, se superpone y añade a la preceptiva autorización o concesión que en las cuencas supracomunitarias corresponde a las Confederaciones Hidrográficas. Como quiera, pues, que la intervención autonómica se configura, muy frecuentemente, de manera independiente y paralela a la autorización de la Administración hidráulica (configuración procedimental separada) o de un modo integrado,

pero condicionado (caso de los informes favorables que, por serlo, resultan vinculantes), ello significa que de no obtenerse las dos autorizaciones requeridas la actividad o uso no podrá realizarse, aunque una de las dos Administraciones haya otorgado la correspondiente autorización. Desde la perspectiva de la Administración hidráulica competente para la gestión del agua en las cuencas supracomunitarias, nos encontramos con la paradoja de que el título competencial *específico* y directo (podríamos decir global y genérico para indicar que afecta a la gestión integral del agua en la cuenca, si no fuera por la contraposición entre los adjetivos genérico y específico) sobre los recursos hídricos puede quedar desplazado por el título competencial *sectorial* (indirecto y parcial) ejercido por una Comunidad Autónoma. Desde otra perspectiva, el ejercicio de una competencia sectorial autonómica, que tiene una limitación territorial inherente (al ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma), produce consecuencias supraterritoriales que interfieren en la competencia sobre la gestión del agua en las cuencas supracomunitarias.

Este fenómeno ha comenzado a generalizarse en la legislación sectorial de las Comunidades Autónomas. No obstante, resulta paradójica la falta de articulación armónica de las competencias de dos instancias administrativas en el ejercicio de sus legítimos ámbitos competenciales. No se trata ahora de negar la virtualidad de los títulos sectoriales autonómicos. Están ahí y tienen el respaldo del bloque de la constitucionalidad. Responden, como he señalado, más arriba, al sistema de distribución territorial del poder. Su existencia es necesaria y hasta conveniente. Pero el ejercicio de las respectivas competencias no debe menoscabar e interferir las competencias ajenas. No parece deseable que tratándose del ejercicio de competencias administrativas distintas, pero que inciden en un mismo espacio físico, discurren de manera paralela e independiente sin posibilidad de integración. Habremos de buscar las fórmulas de integración que nos ofrece el ordenamiento jurídico. A ello me referiré más adelante.

Pero he de volver a esa legislación sectorial autonómica que establece técnicas de intervención administrativa que se superponen o condicionan la actividad autorizatoria o concesional de las Confederaciones Hidrográficas. He creído oportuno establecer un listado de supuestos, referidos a ámbitos sectoriales distintos (zonas húmedas, espacios naturales protegidos, fauna fluvial, actividades clasificadas, urbanismo, restauración hidrológico-forestal). Creo necesario advertir que este listado tiene dos insuficiencias, una objetiva y otra, subjetiva. En primer lugar, los ámbitos temáticos sectoriales recopilados no agotan las posibilidades de actuación normativa de las Comunidades Autónomas. Es cierto que están algunos de los más significativos que tienen que ver con la perspectiva medioambiental de la gestión del agua, objeto específico de es-

tas *VII Jornadas sobre Derecho de las Aguas*. La insuficiencia subjetiva se advierte a primera vista. Salvo muy contadas ocasiones, sólo doy cuenta de la legislación de las nueve Comunidades Autónomas que pertenecen al ámbito territorial de la Confederación Hidrográfica del Ebro. Ello es ciertamente un inconveniente, pero debe tenerse en cuenta que la valoración que hagamos de este fenómeno puede extrapolarse sin ningún problema al resto de Comunidades Autónomas y Confederaciones Hidrográficas.

Una última precisión antes de pasar al listado referido. Esa dualidad de intervenciones administrativas resulta problemática en el seno de Administraciones *diferentes*, como es el caso de las Confederaciones Hidrográficas y de las Comunidades Autónomas. En el caso de las cuencas hidrográficas internas de las Comunidades Autónomas, la intervención administrativa desde distintos títulos competenciales (específicos, pero globales y sectoriales) se produce en el seno de una *misma* Administración. Aunque existan órganos descentralizados de gestión del agua, las técnicas de reconducción a la unidad son distintas (principio de jerarquía y coordinación) de las que pueden utilizarse tratándose de Administraciones diferentes.

### 1.- Régimen general de informes preceptivos y vinculantes o de autorizaciones

a) *Aragón*: el Decreto 167/1988, de 31 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las competencias transferidas en materia de aguas, atribuye al Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes la emisión de un *informe preceptivo y vinculante*, en el plazo de un mes, en relación con cualquier actuación relacionada, directa o indirectamente, con las competencias que actualmente tiene atribuidas la Comunidad Autónoma de Aragón o con las que deben atribuírsele en materia de aguas, incluidas las subterráneas, minerales y termales, obras hidráulicas, canales y regadíos de interés de dicha Comunidad (art. 2.1). El órgano que haya llevado a cabo la tramitación del expediente vendrá obligado, antes de resolverlo, a introducir en el mismo todas las modificaciones que, en su caso, resulten de aquel informe (art. 3.1).

b) *Navarra*: un alcance general muy parecido tiene la autorización establecida en el art. 41 de la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats, a la que luego me referiré en el apartado de fauna piscícola.

c) *Castilla y León*, un alcance general tiene, igualmente, el *informe previo* a la autorización o concesión de los organismos de cuenca, previsto en el art. 4 de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de protección

de los ecosistemas acuáticos y de regulación de la Pesca, informe que tiene por objeto manifestar las *condiciones que deban imponerse* en materia de su competencia.

### 2.- Zonas húmedas

a) *Castilla y León*: el Decreto 194/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Catálogo Regional de Zonas Húmedas de Castilla-León, establece la necesidad de *autorización* de la Administración regional, respecto a cualquier actividad que precise licencia o concesión administrativa en la zona húmeda y su zona periférica de protección así como cualquier aprovechamiento de los recursos naturales de la zona húmeda y su zona periférica de protección. El procedimiento de autorización: los organismos de cuenca previamente a la resolución de cualquier autorización o concesión administrativa que afecte a una zona húmeda catalogada o a su zona periférica de protección, remitirán la documentación pertinente a la Administración regional que evacuará *informe vinculante* en el plazo de un mes. Su apeo y deslinde corresponde al órgano regional «sin perjuicio de las competencias que puedan corresponder al organismo de cuenca como titular del dominio público hidráulico» (art. 6).

La Ley 8/1991, de 29 de mayo, de espacios naturales de Castilla y León, incluye, entre las zonas naturales de interés especial, las zonas húmedas catalogadas (art. 44.2). Crea un *Catálogo regional de zonas húmedas de interés especial* (art. 47). En el expediente de catalogación se da trámite de *audiencia* al organismo de cuenca. Dicho Catálogo debe contener las medidas que se establezcan para su protección (art. 47.4). El órgano regional competente «elaborará un programa de actuación para las Zonas húmedas catalogadas que establecerá las medidas de gestión y protección necesarias para asegurar su conservación, que se harán efectivas a través de la legislación sectorial de aplicación» (art. 48.2).

### 3.- Espacios naturales protegidos

a) *Aragón*: la Ley 5/1991, de 8 de abril, declara la Reserva Natural de los Galachos de La Alfranca de Pastriz, La Cartuja y El Burgo de Ebro. Incluida dicha Reserva natural en el ámbito territorial del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Los Sotos y Galachos del Río Ebro (tramo Zaragoza-Escatrón), el Decreto 149/1995, de 29 de mayo, inicia el procedimiento de aprobación del Plan de ordenación de los recursos naturales y adopta determinadas medidas cautelares. El ám-

bito territorial del Plan afecta a 19 términos municipales, incluidos los de Zaragoza y Escatrón, lo que da una idea de su dimensión espacial (art. único 3). Hasta tanto se produzca la aprobación definitiva del Plan no podrá otorgarse ninguna autorización, licencia o concesión que habilite para la realización de actos de transformación de la realidad física o biológica, sin previo *informe favorable* del Departamento de Medio Ambiente (16). Dicho *informe vinculante* sólo podrá ser negativo cuando se realicen actos que supongan una transformación sensible de la realidad física o biológica que pueda llegar a hacer imposible, o dificultar de forma importante, la consecución de los objetivos del mismo (art. único.5) (17). Del acuerdo de iniciación se da traslado entre otros, a la Confederación Hidrográfica del Ebro (art. único.8).

b) *Comunidad Valenciana*: La Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana. En cuanto al régimen de protección preventivo establece que la iniciación del expediente de declaración de un espacio natural protegido o de la elaboración de alguno de los instrumentos de ordenación determinará la aplicación, por ministerio de la ley, de alguna de las siguientes medidas cautelares: paralización de explotaciones de recursos en curso, de acuerdo con la legislación específica aplicable al caso (art. 28.1.e). Por lo demás, la iniciación del expediente de aprobación de un plan de ordenación de los recursos naturales determinará automáticamente la exigencia de *informe favorable* de la Consejería de Medio Ambiente para el otorgamiento de cualquier autorización, licencia, o concesión que habilite

(16) El desconocimiento del carácter de este informe está en la base del recurso contencioso-administrativo interpuesto por Greenpeace-España contra la Confederación Hidrográfica del Ebro, en relación con la autorización para la construcción de un emisario de aguas residuales desde la Papelera que Sarrió tiene en Montañana (Zaragoza) al río Gállego. Del incidente procesal inicial de la suspensión da cuenta J. OLIVÁN DEL CACHO «La adopción de medidas provisionalísimas frente a un acto de la Confederación hidrográfica del Ebro (comentario a los Autos del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 15 de enero y de 10 de abril de 1996), en esta REVISTA, núm. 9 (1996), págs. 415-427. Por las razones que expongo en el presente trabajo, discrepo respetuosamente de la tesis defendida por OLIVÁN cuando afirma, en la pág. 427, en nota 18, que la competencia aragonesa sobre medio ambiente debe prevalecer sobre la de la Confederación Hidrográfica del Ebro. Téngase en cuenta que la medida cautelar provisionalísima que adopta el Tribunal Superior de Justicia de Aragón se apoya precisamente en la existencia de ese informe *desfavorable* de la Comunidad Autónoma. Como luego señalo, esos informes no son vinculantes, digan lo que digan las normas autonómicas a no ser que su apoyo derive de una norma estatal.

(17) Debe tenerse en cuenta que el art. único.5 del Decreto aragonés 149/1995, de 29 de mayo, es prácticamente copia del art. 7 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestre. Sobre la correcta interpretación de este precepto y de otros referidos a los Planes de Ordenación de los Recursos naturales, volveré más adelante.

te para realizar actos de transformación de la realidad física o biológica en el ámbito del plan (art. 28.5). Las previsiones de los Planes de Ordenación de los Recursos naturales que afecten a la conservación, protección o mejora de la flora, la fauna, los ecosistemas, el paisaje o los *recursos naturales* tendrán carácter *vinculante* para cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales y revestirán carácter indicativo en todo lo demás (art. 35.3 en relación con el párrafo 1).

c) Navarra: la Ley foral 9/1996, de 17 de junio, de espacios naturales, sujeta las actividades y usos autorizables que se realicen en los espacios naturales protegidos a *autorización* del órgano foral (art. 9.2) (18).

#### 4.- Pesca y ecosistemas fluviales

a) *Castilla-La Mancha*, Ley 1/1992, de 7 de mayo, de pesca fluvial: los titulares o concesionarios de aprovechamientos hidráulicos necesitan *autorización* de la Comunidad Autónoma para la variación notable de los volúmenes de agua (art. 22); también se requiere *autorización* de la Comunidad Autónoma para cualquier actuación que modifique la composición o estructura de la vegetación de las orillas y márgenes en las zonas de servidumbre de las aguas públicas, embalses, cauces y canales de derivación y riego (art. 24.1); *caudal mínimo* para garantizar la evolución natural de la fauna fluvial (art. 20); prohibición de vertidos que perjudiquen los recursos de pesca (art. 23).

b) *Galicia*, Ley 7/1992, de 24 de julio, de pesca fluvial: en relación con el caudal ecológico necesario, se establece el *informe* del órgano autonómico competente en los procedimientos para su determinación por el organismo de cuenca competente (art. 22); prohibición de vertidos que alteren la condición natural de las aguas y dañen la fauna

(18) Por Decreto Foral 164/1991, de 25 de abril, se aprueba la normativa específica de los Planes de Uso y Gestión de varios sotos fluviales (los del Arquillo y Barbaraces, los de Lobera y Sotillo, los de Gil y Ramal Hondo, el del Ramalete, el de la Remonta, el de El Quebrado, el de El Ramillo y la Mejana. Por Decreto Foral se ha aprobado el Plan Rector de Uso y Gestión del «Señorío de Bértiz». En el punto 3.1 del Anexo se prohíbe toda actividad o acción que afecte directa o indirectamente al régimen de circulación o a la composición física o química de las aguas del Parque. Por Decreto Foral 267/1996, de 1 de julio, se aprueba el Plan de Ordenación de los recursos naturales de Urbasa y Andía. En su Anexo el Acuífero del manantial de Arteta se sujeta a un perímetro de protección que es el establecido por la Confederación Hidrográfica del Ebro y se sujeta a un régimen especial las zonas húmedas existentes (prohibición de desecación o dragado, remodelación de márgenes, vertidos de sustancias tóxicas o que produzcan eutrofización de las aguas y la introducción de especies alóctonas). Por Decreto Foral 308/1996, de 2 de septiembre, se declaran los Embalses de Leurtza como Área Natural Recreativa.

piscícola, a tal efecto deberán respetarse las disposiciones sobre calidad de los vertidos que dicte la Junta de Galicia (art. 24); *informe preceptivo* autonómico para la alteración de fondos y márgenes (art. 25).

c) *Castilla y León*, Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de los ecosistemas acuáticos y de regulación de la Pesca: *informe previo* de toda autorización o concesión otorgada por los Organismos de cuenca, para que la Junta, en el plazo de tres meses, pueda manifestar las *condiciones que deban imponerse* en materia de su competencia (art. 4); determinación por la Junta de caudales ecológicos mínimos (art. 5.2); los vertidos que contaminen o degraden el dominio público hidráulico exigen autorización administrativa y para su obtención será *necesario y vinculante* un *informe* de la Junta sobre las materias de su competencia (art. 12); los vertidos deberán corregirse para que las aguas receptoras reúnan las características cualitativas y cuantitativas fijadas en el Anexo I de la ley (art. 12.2); la alteración de cauces y márgenes requiere *informe preceptivo y vinculante* de la Junta (art. 13); las concesiones de pastoreo en las zonas de servidumbre de los márgenes y en las riberas requerirán *informe vinculante* de la Junta (art. 13.2); las extracciones de áridos requieren *informe vinculante* de la Junta (art. 13.4); las obras de dragado, encauzamiento y rectificadas de cauces requieren *informe vinculante* de la Junta (art. 13.6); el desvío del curso natural de las aguas requiere *autorización* de la Junta (art. 13.7); la instalación de centros de acuicultura requiere *autorización* de la Junta (art. 42).

d) *Navarra*, ley foral 2/1993, de 5 de marzo, de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats. Sin perjuicio de las competencias de los organismos de cuenca y con el fin de establecer las necesarias medidas correctoras para la protección del medio ambiente y de la fauna será en todo caso *autorización administrativa* del órgano foral competente, con carácter previo a la ejecución de las siguientes actividades : a) eliminar o modificar la vegetación de las zonas de protección de los cursos fluviales, lagunas, embalses y zonas húmedas; b) levantar y sacar fuera de los cauces las piedras, gravas y arenas del fondo; c) desviar el curso natural de los cursos fluviales, así como modificar las lagunas, los embalses, las zonas húmedas y las zonas de protección de tales cursos; d) reducir el caudal de las aguas y proceder al agotamiento de los caudales y obras de derivación o captación; e) la construcción de presas y diques en las aguas y sus modificaciones; f) la implantación de viveros de peces y cangrejos y estaciones de fecundación artificial en aguas; g) el encauzamiento, dragado y modificación y ocupación de cauces (art. 41). En cuanto a los caudales mínimos, se establecerán reglamentariamente y, en su caso, de acuerdo con las previsiones de los Planes Hidrológicos de cuenca, los caudales mínimos a respetar por las centrales hidroeléctricas en los cauces fluviales afecta-

dos (19). Los caudales mínimos serán informados a la correspondiente Confederación Hidrográfica para el trámite concesional, y serán *vinculantes* en cuanto a la licencia de actividad clasificada para la protección del medio ambiente (art. 43.1). Requieren también *autorización* foral las variaciones del caudal o nivel del agua que realicen las centrales hidroeléctricas y cualquier concesionario de aprovechamientos hidráulicos (art. 44 y 46).

El Decreto Foral 389/1993, de 27 de diciembre, regula la planificación piscícola de salmónidos en Navarra, que se desarrollará a través del Plan Director de Ordenación Piscícola de Salmónidos y los Planes de Ordenación Piscícola de salmónidos en los ríos principales y sus afluentes (art. 1). En el procedimiento de elaboración de estos dos instrumentos planificadores se da *audiencia* a las Confederaciones Hidrográficas del Ebro y del Norte (art. 3.c y 5.c). Según el art. 4, los Planes de Ordenación Piscícola de salmónidos deben *clasificar los tramos de los ríos* desde el punto de vista de la protección y recuperación de la población salmónida, definir los programas para la recuperación de las orillas y los cauces y definir los *objetivos de calidad* biológica de las aguas en su condición de hábitat de los salmónidos [art. 4. b), d) y g)]. El Decreto Foral 157/1995, de 18 de agosto, aprueba definitivamente el Plan de Ordenación Piscícola de Salmónidos de Navarra. Los proyectos que impliquen actuaciones sobre las orillas y cauces de los ríos deben someterse a *informe o autorización favorable* del órgano foral competente y a estudio de afección ambiental (20), así como, si ha lugar, a estudio de evaluación de impacto ambiental (Apartado 4 del Anexo I) (21).

(19) Con anterioridad, los caudales mínimos relativos a los aprovechamientos hidroeléctricos habían sido fijados por el Decreto Foral 344/1990, de 20 de diciembre y por la Orden Foral de 23 de mayo de 1991.

(20) El Decreto Foral 229/1993, de 19 de julio, regula los estudios sobre afecciones medioambientales de los planes y proyectos de obras a realizar en el medio natural, sujetos a *informe o autorización medioambiental* para lo que será necesario presentar un Estudio de afecciones medioambientales. Entre las obras que requieren dicho estudio, figuran los planes y proyectos de lucha contra la erosión y corrección hidrológico-forestal; los dragados de ríos, defensa de ríos y rectificación de cauces; las estaciones depuradoras de aguas residuales y las de tratamiento y eliminación de lodos; las presas de menos de quince metros de altura, canales y obras hidráulicas primarias; desecaciones y alteraciones de zonas húmedas; piscifactorías, astacifactorías y granjas vinculadas a la gestión de la fauna silvestre [art. 2.e), m), q), r), s) y]. Si el promotor es un organismo distinto de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra o distinto de las Entidades Locales, estará sujeto a previa *autorización medioambiental* del órgano foral competente, que se tramitará a través del Ayuntamiento competente por razón del territorio.

(21) El Decreto Foral 139/1996, de 11 de marzo, aprueba el Plan de Ordenación Piscícola de salmónidos de la cuenca del río Ega, dentro de los límites de la Comunidad Fo-

### 5.- Actividades clasificadas

*Navarra:* según el Decreto Foral 32/1990, de 15 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley foral 16/1989, de 5 de diciembre, de control de las actividades clasificadas para la protección del medio ambiente, los vertidos de aguas residuales industriales a cauce público, las actividades que eliminan sus aguas residuales por aplicación al terreno mediante riego agrícola y las instalaciones de depuración de aguas residuales, además de quedar sujetas al régimen de *licencia de actividad* a otorgar por el órgano foral correspondiente, requieren con carácter previo un *informe preceptivo* del órgano foral competente en materia de *salud* (art. 9).

*Andalucía:* La Ley 7/1994, de 18 de mayo, de protección ambiental y el Decreto 153/1996, de 30 de abril, que aprueba el Reglamento de informe ambiental. Debo advertir que esas normas no tienen por objeto específico, como su propio título revela, la regulación de las actividades clasificadas. Pero, en parte, esta regulación queda subsumida por la general de protección ambiental. La protección ambiental se instrumenta mediante tres técnicas: la evaluación de impacto ambiental, el informe ambiental y la calificación ambiental. Según el art. 20 de la Ley 7/1994, la declaración de impacto ambiental tiene carácter *vinculante* para el órgano con competencia sustantiva. Según el Anexo I quedan sujetos a esta declaración: las grandes presas, los trasvases de cuencas, la captación de aguas subterráneas de un sólo acuífero o unidad hidrogeológica si el volumen anual alcanza o sobrepasa los siete millones de metros cúbicos y las actividades de relleno, drenaje y desecación de zonas húmedas. Según el art. 28 de la Ley, el informe ambiental tendrá carácter *vinculante* en el supuesto de que resulte desfavorable y según el Anexo II, quedan sujetos a informe ambiental: las obras de canaliza-

---

ral. Entre otros extremos asume los objetivos de calidad establecidos en el Plan Director de Saneamiento de los Ríos de Navarra, que fija un nivel de calidad apto para salmónidos aguas arriba de Estella y calidad ciprínicola, a partir de dicha localidad, de acuerdo con la Directiva 78/659/CEE, del Consejo de 18 de julio de 1978. En relación con los caudales mínimos, se mencionan los convenios firmados con los titulares de distintos aprovechamientos. El Decreto Foral 309/1996, de 2 de septiembre, aprueba el Plan de Ordenación piscícola de salmónidos de la cuenca del río Arakil, dentro de los límites de la Comunidad Foral. Asume los objetivos de calidad establecidos en el Plan Director de Saneamiento de los Ríos de Navarra, si bien se propondrá al Gobierno de Navarra que en dicho Plan se establezca el objetivo de alcanzar un nivel de calidad apto para salmónidos en todas las aguas pertenecientes a la cuenca del río Arakil. Se establece una normativa y un plan para reducir la contaminación difusa de origen ganadero. En relación con los caudales mínimos circulantes, señala que se adoptarán las medidas necesarias para lograr que en todas las concesiones vigentes se respeten los caudales mínimos circulantes (caudales ecológicos) fijados por el órgano foral competente.

ción y regulación de cursos de agua (22) y la captación de aguas subterráneas de un solo acuífero o unidad hidrológica si el volumen anual alcanza o sobrepasa 1,5 millones de metros cúbicos. En el art. 4 del Decreto 153/1996, de 30 de abril, se determina que las Comisiones Interdepartamentales Provinciales de Medio Ambiente tienen la condición de órgano ambiental y en el art. 5, cuáles son los órganos sustantivos a los efectos de ese reglamento. El art. 21 reitera el carácter vinculante de los informes ambientales en los supuestos en que resulte desfavorable.

### 6.- Protección urbanística de las aguas

*Navarra:* la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo de Navarra, incluye como categoría de *suelo no urbanizable*, las aguas protegidas, tanto superficiales como subterráneas. En relación con las *aguas superficiales* y sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de aguas, delimita una zona de protección de los cauces naturales que no será inferior a 5 metros ni superior a 50 metros en cada uno de dichos márgenes; en las lagunas, embalses, terrenos inundados y zonas húmedas, será de 50 metros, zona de protección en la que quedan prohibidas determinadas actividades y sujeta a autorización a otras (art. 37.2). En relación con las *aguas subterráneas*, el Gobierno mediante Decreto o el planeamiento urbanístico municipal podrán delimitar los terrenos bajo los cuales existan aguas subterráneas cuya protección urbanística se haga necesaria por motivos de interés público o general, sujetando a *autorización administrativa* del órgano foral ciertos usos y actividades constructivas o no constructivas en tales terrenos o aguas. (art. 37.3).

### 7.- Proyectos de restauración hidrológico-forestales

*Castilla— La Mancha:* la Ley 2/1988, de 31 de mayo, de conservación de suelo y protección de cubiertas naturales de Castilla-La Mancha, se *aprueba*, a propuesta del Consejero de Agricultura, por el Consejo de Gobierno, sin perjuicio de lo regulado en la Ley de Aguas para la aprobación de los Planes de Cuenca (art. 4).

---

(22) En el Anexo del Decreto 153/1996, de 30 de abril, se aclara que quedan incluidas las infraestructuras de conducción de agua que no formen parte de trasvases intercuenas así como los dragados, encauzamiento o limpieza de cauces públicos que impliquen alteración del perfil del lecho fluvial, modificación de su trazado, u operaciones de tala o poda de vegetación de ribera o galería.

#### IV.- LA ARTICULACIÓN COMPETENCIAL Y PROCEDIMENTAL DE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA GESTIÓN DEL AGUA

Como he señalado en el apartado I, al comentar la STC 161/1996, de 17 de octubre, la delimitación competencial en materia de aguas en las cuencas hidrográficas supracomunitarias (título *específico directo*) es una cuestión que, desde la perspectiva del bloque de la constitucionalidad, no plantea problema alguno si nos atenemos, para su interpretación, a los criterios de la jurisprudencia constitucional (STC 227/1988 y 161/1996). Sin embargo, si lo que se trata de delimitar es el alcance de las competencias *sectoriales* que tienen las Comunidades Autónomas, no contamos todavía con las mismas seguridades. Es cierto que la propia STC 227/1988 reconoce la posibilidad de concurrencia de títulos competenciales específicos (directos) y sectoriales (indirectos) sobre un mismo espacio físico (en nuestro caso, el agua o el dominio público hidráulico) y que dichos títulos sectoriales deben ser respetados. En ella se hace ya un deslinde en concretos ámbitos (por ejemplo, véase en relación con la planificación hidrológica, el fundamento jurídico 20). Y no solamente reconoce esa posible concurrencia, sino que en el fallo de la sentencia declara inconstitucionales, por desconocer las competencias de las Comunidades Autónomas, determinadas atribuciones del Gobierno de la nación que tienen una proyección territorial (art. 88.1 LAg). La STC 227/1988 se mueve, obviamente, en un plano de examen *abstracto* de la constitucionalidad de la Ley estatal de Aguas de la que pueden encontrarse criterios de interpretación de aplicación general. Sin embargo, apenas contamos con jurisprudencia constitucional en la que se haya planteado la delimitación de los títulos competenciales sectoriales (indirectos) de las Comunidades Autónomas en relación con el agua. La habrá en un lapso más o menos breve de tiempo, si tenemos en cuenta, como he dicho con anterioridad, que media docena de leyes de Comunidades Autónomas relativas a fauna piscícola han sido recurridas por el Gobierno de la nación ante el Tribunal Constitucional, en cuanto desconocen la competencia estatal en materia de aprovechamientos hidráulicos supracomunitarios (por violación del art. 149.1.22.ª CE) (23).

(23) Téngase en cuenta que, en lo que conozco y en relación con dichas leyes, el Tribunal ha dictado los autos 101, 243 y 335 de 23 de marzo, 13 de julio y 10 de noviembre de 1993, por los que levanta la suspensión de las leyes de Castilla-La Mancha, Castilla y León y Navarra, sin que ello prejuzgue la decisión sobre el fondo. El Tribunal razona en los autos, no tanto desde la perspectiva competencial cuanto desde la protección medioambiental.

#### 1.- La articulación de competencias concurrentes de Estado y Comunidades Autónomas sobre un mismo espacio o realidad física en la jurisprudencia constitucional.

No se trata de acometer ahora un pormenorizado estudio de esta cuestión que desborda el objeto de esta ponencia. Existen por lo demás estudios muy meritorios que abordan, con carácter general, el examen de la delimitación de competencias en la jurisprudencia constitucional, y en particular, la relativa a los casos de concurrencia de títulos competenciales generales y específicos o sectoriales a los que ahora me remito (24). Se trata de recoger algunos de los principios que el Tribunal Constitucional ha sentado, con carácter general, en relación con este problema, con atención especial a las referencias contenidas en las sentencias relacionadas directamente con el agua o cuya doctrina puede fácilmente extrapolarse a ella. Esta selección es, obviamente, parcial y seguro que podrían aportarse otras sentencias que acogen planteamientos más matizados y aun en alguna ocasión contrapuestos. Admito que la selección tiene una dosis importante de construcción, pero creo que tiene su lógica institucional que no altera su significación y sentido.

En la STC 77/1984, de 3 de julio, caso del Puerto de Bilbao, se resuelve un conflicto de competencias promovido por el Gobierno frente al Gobierno del País Vasco, en relación con la aprobación del Proyecto General de Ordenación Urbana de Bilbao, que el Gobierno de la nación considera que invade la competencia exclusiva que tiene el Estado en relación con el puerto autónomo de Bilbao. En relación con esta cuestión el Tribunal Constitucional señala en los fundamentos jurídicos 2 y 3 que

«La atribución de un competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio como ya ha declarado este Tribunal (STC 113/1983, FJ 1.º). Esa concurrencia es posible cuando recayendo sobre el mismo espacio físico las competencias concurrentes tienen distinto objeto jurídico. Así, en el presente caso, la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad

(24) Sobre la problemática de la concurrencia de títulos competenciales sobre una misma materia y, en particular, sobre la delimitación del medio ambiente como título material genérico y específico o residual, y su naturaleza de título prevalente sobre otros títulos materiales, véase la pormenorizada y meritoria exposición de la jurisprudencia constitucional que hace J. DOMPER, *El medio ambiente...*, págs. 169 y ss. En este libro puede encontrarse bibliografía muy completa sobre esta problemática. Además merece que destaquemos los trabajos de G. SAMANIEGO, «Los problemas de interpretación y aplicación de las materias en las reglas de distribución de competencias», *REALA*, 238(1998), pág. 1123-1177 y C. VIVER I PI-SUNYER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989, autores a los que sigue J. Domper.

relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto. La competencia de ordenación del territorio y urbanismo... tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial.

No cabe excluir, por tanto, que en un caso concreto, puedan concurrir en el espacio físico de un puerto de interés general, en este caso el de Bilbao, el ejercicio de la competencia del Estado en materia de puertos y el de la Comunidad Autónoma en materia urbanística, pero *esta concurrencia sólo será posible cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni lo perturbe*.

...  
La inclusión de los puertos en los términos municipales (incluyendo la zona marítimo-terrestre) supone según aquella doctrina que en su ámbito pueden ejercer sus competencias tanto los Ayuntamientos como la Administración del Estado, consecuencia que hay que aplicar asimismo a las Comunidades Autónomas. No se oculta a este Tribunal que esta concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico puede plantear *dificultades* en casos concretos, pero tales dificultades no obstan al principio de que la concurrencia sea posible, sin que existan espacios exentos dentro del territorio de una Comunidad autónoma. Lo que sí parece aconsejable es que *se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente*.

Como quiera que en el caso concreto suscitado por el conflicto, el Gobierno de la Nación no alega en ningún momento perturbación alguna, perturbación que supondría un límite al ejercicio de la competencia del País Vasco, el Tribunal entiende que el Gobierno Vasco al aprobar el planeamiento urbanístico de Bilbao no se ha excedido en el ejercicio de su competencia.

Merece destacarse que, según el Tribunal, puede haber concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico, pero que el ejercicio de la competencia por la Comunidad Autónoma sólo será posible cuando no interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni la perturbe. Debo recordar que este principio ha sido ratificado por la STC 161/1991, de 17 de octubre, en el caso la Administración hidráulica de Cataluña.

La concurrencia competencial sobre una misma realidad física es una cuestión que se aborda desde múltiples perspectivas en la STC 227/1988, de 29 de noviembre. Así en el Fundamento Jurídico 19 señala que

«sobre los recursos hídricos convergen diferentes actividades que responden a finalidades distintas y se enmarcan en otras tantas políticas secto-

riales, respecto de las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen competencias sea al Estado, sea a las Comunidades Autónomas. El sistema de distribución competencial en relación con las aguas continentales no se agota, por tanto, en los enunciados normativos de los arts. 148.1.10.<sup>a</sup> y 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución y en los preceptos de los Estatutos de Autonomía específicamente referidos a los aprovechamientos hidráulicos, de la misma manera que el régimen jurídico de las aguas no se reduce a la regulación de su propiedad, a la protección del demanio y a la utilización de los caudales en sentido estricto. Por ello, caso por caso, en atención a los distintos preceptos impugnados, será necesario tener en cuenta la posible *concurrencia de otros títulos competenciales* y resolver los problemas de *entrecruzamiento o prevalencia de unos y otros*».

Es en el Fundamento jurídico 20, donde analiza esos supuestos concretos en los que el contenido de la planificación hidrológica debe respetar las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en virtud de títulos sectoriales. Antes de entrar en el análisis concreto, el Tribunal pone de manifiesto que la coordinación de los planes hidrológicos de la cuencas supracomunitarias con las diferentes planificaciones sectoriales de las distintas Administraciones se realiza primordialmente a través del procedimiento de su elaboración, en la que participan las Comunidades Autónomas. A esta cuestión me referiré en el apartado V. Con ese planteamiento examina si los contenidos concretos de la planificación hidrológica, establecidos en el art. 40 LAg, son respetuosos con las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas.

El examen realizado por el Tribunal tiene un inconveniente o, mejor, una limitación, desde la perspectiva que constituye el objeto de esta ponencia. Enjuicia, en *abstracto*, la conformidad de los preceptos de la ley estatal de aguas referidos a la planificación hidrológica con la finalidad de analizar si son escrupulosamente respetuosos con las competencias de las Comunidades Autónomas. En su meritoria tarea intenta poner límites a una interpretación ampliadora de las competencias estatales ligadas a la planificación hidrológica, una modalidad de planificación económica, al fin y al cabo. La limitación radica en que al Tribunal no se le plantea, ni puede adivinar, porque no es el objeto de la contienda procesal, el posible menoscabo que las Comunidades Autónomas pueden causar a las competencias de las Confederaciones Hidrográficas si hacen un uso incorrecto de las competencias derivadas de títulos sectoriales. En vano, por tanto, pueden buscarse en esta sentencia criterios concretos que nos sirvan para la resolución del problema de los títulos competenciales *prevalentes*(25). No obstante, debe tenerse

(25) Sobre ello véase el referido estudio de J. DOMPER.

presente que tiene un interés extraordinario la consideración de la planificación hidrológica como un instrumento de coordinación con las políticas sectoriales, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 38.4 LAG, extremo sobre el que volveré más adelante.

Los límites de la legitimidad del establecimiento por la legislación del Estado de *informes vinculantes* en relación con el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas es una cuestión que ya ha sido abordada por el Tribunal Constitucional. Pero, adviértase, se trata del supuesto de hecho inverso al que constituye el objeto del presente trabajo. En esa jurisprudencia el informe vinculante está previsto en una norma estatal y su emisión corresponde a la Administración del Estado. Como he dicho esa cuestión ha sido abordada en la STC 103/1989, de 8 de junio, en el caso de la ley 23/1984, de 25 de junio, de cultivos marinos. La Junta y el Parlamento de Galicia consideran que la existencia de informes estatales vinculantes o la necesaria conformidad que deben otorgar organismos estatales al ejercicio de las competencias de la Comunidad autónoma es inconstitucional. El Tribunal señala que

«La respuesta a tal cuestión no puede ser sino afirmativa, pues no es dudoso que la hipotética competencia estatal —que aquí, cabe insistir, no se prejuzga— sobre determinados puertos, sobre pasos navegables o sobre centros o zonas de interés turístico no podría ser, mediatizada a través de una actuación incondicionada por parte de la Comunidad Autónoma competente sobre cultivos marinos a la hora de conceder autorizaciones o concesiones en aquellos espacios que fueran de la exclusiva responsabilidad de la Administración estatal, de tal modo que la previsión de un informe «vinculante» en tales supuestos ha de verse, según acertadamente dice el Abogado del Estado, como un *instrumento de preservación de la competencia estatal*, que no ha de desplazar, sin embargo, en tal hipótesis, a la correlativa competencia autonómica para todas las demás actuaciones administrativas sobre las concesiones y autorizaciones cuyo otorgamiento así se condiciona... y ahora no cabe sino concluir que los *informes vinculantes* previstos en este artículo 10 no suponen, en el caso de que alguno de ellos hubiera de recabarse de un «organismo» de la Administración estatal, una constricción ilegítima de las competencias autonómicas sobre cultivos marinos, sino un expediente de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes —estatal y autonómica— que, partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico, y que están llamadas, por consiguiente, a coexistir» (Fundamento Jurídico 7).

El problema de la concurrencia de títulos competenciales sobre un mismo espacio físico ha sido un tema que se ha abordado también de manera frontal en la STC 149/1991, de 4 de julio, relativa a la Ley de Costas. En particular, la concurrencia de la competencia estatal sobre la zona marítimo-terrestre y la competencia de las Comunidades Autóno-

mas en materia de ordenación territorial y urbanismo se aborda con detenimiento en el Fundamento jurídico 4. Sería largo dar cuenta pormenorizada de una doctrina llena de matices y en la que el Tribunal recorta los excesos de una interpretación expansiva tanto de las competencias estatales como de las de las Comunidades Autónomas. Éstas no pueden pretender, al amparo de su competencia sobre ordenación del territorio que sean ellas quienes otorguen las autorizaciones y concesiones en esa zona. De otro lado las facultades estatales sólo pueden ser utilizadas para asegurar la protección de la integridad del demanio, la preservación de sus características naturales y la libre utilización pública y gratuita, pero en modo alguno para ordenar directamente el territorio y condicionar abusivamente el ejercicio de competencias de las Comunidades Autónomas, razón por la que anula distintos preceptos de la Ley de Costas.

En esta misma STC 149/1981, se aborda la cuestión de la legitimidad de los *informes vinculantes* del Estado en relación con el ejercicio de competencias concurrentes de las Comunidades Autónomas, pero también en este caso, de aquellos establecidos en la legislación *estatal* (caso del art. 49.2 y 112 LCo). El Tribunal señala que el primero de los preceptos «resulta constitucionalmente válido». Es interesante traer aquí su razonamiento porque nos será de especial relevancia en el apartado B) siguiente:

«Como señala el Abogado del Estado, la técnica del *informe favorable* simplifica la tramitación, en términos análogos a la importante regla de *racionalización* que dispone el art. 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo, evitando tener que seguir dos procedimientos separados y facilitando la colaboración entre las Administraciones estatal y autonómica para el cumplimiento de sus distintos fines: proteger la integridad del demanio costero, y proveer los servicios portuarios y viarios de su competencia» [Fundamento Jurídico 4.D).b).a')]

Por lo que se refiere a los informes preceptivos y vinculantes establecidos en el art. 112 LCo, señala el Tribunal las consecuencias que tiene en el plano competencial la figura de los informes vinculantes, «en cuanto que convierte de hecho la aprobación final del plan o proyecto en un *acto complejo* en el que han de concurrir dos voluntades distintas y esa concurrencia necesaria sólo es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia. La admisibilidad de esta exigencia legal de informe vinculante ha de ser considerada por eso en relación con cada uno de los supuestos, de acuerdo con esta doctrina, que ya dejamos sentada en STC 103/1989 (fundamento jurídico 8.º)» [Fundamento jurídico 7.A).c)]. Y de acuerdo con esta premisa general entra a examinar la constitucionali-



dad de los distintos párrafos del art. 112 LCo, lo que le lleva a dictar una sentencia interpretativa de dicho precepto.

Y en la STC 36/1994, de 10 de febrero, caso de la Manga del Mar Menor, retoma los planteamientos de la STC 149/1991 y señala en su Fundamento jurídico 3:

«No obstante, en esta sentencia se advierte reiteradamente que estas competencias estatales, que pueden condicionar la actividad de ordenación territorial, en modo alguno pueden pretender ordenar directamente el territorio sustituyendo al titular de esta competencia (STC 149/1991, Fundamento jurídico 4.º). La aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial corresponde en exclusiva a quienes poseen la competencia de ordenación territorial y el Estado no está dispensado del cumplimiento de estas normas, aunque en algún extremo pueda *condicionarlas*».

Más adelante el Fundamento jurídico 5.º de esa misma sentencia contiene una serie de apreciaciones de sumo interés acerca del problema de concurrencia competencial. Merece la pena que lo reproduzcamos, pese a su extensión:

«...la facultad para aprobar los planes de ordenación territorial corresponde a las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en la materia. Es cierto que en el ejercicio de esta competencia las Comunidades Autónomas, al elaborar y aprobar los planes, deben respetar los condicionamientos que se deriven de las facultades estatales de protección y gestión del dominio público que integra físicamente su territorio y de otras competencias sectoriales del Estado como el medio ambiente, la defensa nacional o la iluminación de las costas, que también tienen incidencia territorial. La necesidad de respetar estos actos de ejercicio de competencias estatales puede justificar el establecimiento de mecanismos de *coordinación y cooperación* concretos que garanticen ese respeto. Sin embargo, de esto no se sigue que la aprobación autonómica de los planes o normas de ordenación territorial requieran un genérico *informe preceptivo y vinculante* del Estado, ya que con ello se convertiría un acto de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en un acto complejo resultado de la concurrencia de dos voluntades, la del Estado y la de la Comunidad Autónoma. En definitiva, pues, si la aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, su ejercicio no puede verse mediatizado por la obligatoriedad de un informe previo de la Administración Central del Estado».

Reiteración, en los casos de concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico, de la necesidad de establecer mecanismos de coordinación y cooperación. Pero adviértase, que en el caso concreto, el Tribunal niega que una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma (la de ordenación territorial) pueda verse condicionada por un in-

forme preceptivo y vinculante del Estado, aunque éste estuviera previsto en el Decreto de traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Murcia (26). Si ello lo ha afirmado el Tribunal Constitucional en relación con una competencia exclusiva de una Comunidad Autónoma (caso de la ordenación territorial de la Manga del Mar Menor), con cuanta más razón o, al menos, con igual razón, ese argumento puede ser utilizado para descalificar algunas de las normas autonómicas sectoriales que hemos recogido en cuanto sujetan ciertas actividades para las que son competentes concurrentemente las Confederaciones Hidrográficas al *informe previo y vinculante* de los órganos regionales. La decisión unilateral de una Comunidad Autónoma de configurar un trámite procedimental como vinculante para las actuaciones que entran en el ámbito de competencia de las Confederaciones Hidrográficas no se ajusta al sistema constitucional de concurrencia competencial, a no ser que la propia legislación estatal diera cobertura a esa previsión autonómica.

Finalmente, en este breve recorrido por algunos de los hitos de la jurisprudencia constitucional relativa a supuestos de concurrencia competencial sobre un mismo espacio o realidad física, quiero traer de nuevo un fragmento de la STC 161/1996, que tiene, en mi opinión, una extraordinaria importancia en relación con el problema de la articulación de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas en materia de aguas. Se trata de unas afirmaciones del Tribunal que llaman la atención por su rotundidad, contundencia y falta de matices. No puedo aventurar si esa doctrina se mantendrá cuando se resuelvan algunos de los recursos pendientes de resolución en relación con distintas leyes de pesca y fauna fluvial de varias Comunidades Autónomas.

Como se recordará, señala el Tribunal que el modo más directo que tienen las Comunidades Autónomas de participar en la gestión del agua es mediante su integración en los órganos de gobierno de las Confederaciones Hidrográficas. Y a continuación señala:

«Las actuaciones que pueda llevar a cabo *directamente* cada una de las Administraciones autonómicas sobre las aguas de las cuencas hidrográficas que discurren por varias Comunidades Autónomas no son más que *complemento* de la que desarrollan participando en la dirección y

(26) Téngase en cuenta que ello supone alterar la doctrina sostenida en su anterior Sentencia 103/1989, de 8 de junio, caso de la ley 23/1984, de 25 de junio, de cultivos marinos, sentencia examinada con anterioridad. Al margen de que puede existir una lógica y legítima evolución en la jurisprudencia constitucional, la diferencia entre uno y otro fallo radica en que, en la STC 103/89, el informe vinculante está previsto en una *ley* estatal, mientras que en la 36/1994, está en una *norma reglamentaria*. Al margen de este dato estrictamente formal, en la consideración del supuesto de hecho planteado en una y otra sentencia puede estar la clave explicativa así como las distintas competencias en juego.

gestión de la propia Confederación Hidrográfica y sólo son factibles en la medida en que no interfiera la actuación de ésta ni la perturbe (STC 77/1984, fundamento jurídico 2.º)».

Criterio de la *complementariedad* de la competencia autonómica. Nunca de interferencia o perturbación de las competencias de las Confederaciones Hidrográficas. En ese caso, la competencia autonómica debe mantenerse e integrarse procedimentalmente con carácter previo al otorgamiento de las concesiones o autorizaciones por las Confederaciones Hidrográficas. Así lo confirma la STC 243/1993, de 15 de julio, en relación con el ejercicio por Asturias de sus competencias en materia de pesca con carácter *previo* al otorgamiento por el Estado de una concesión para un aprovechamiento hidroeléctrico. Pero en modo alguno puede admitirse, en aplicación de esta jurisprudencia, su carácter *vinculante*. Si no la interpreto mal, esta doctrina choca frontalmente con el planteamiento que ha hecho la legislación sectorial de las Comunidades Autónomas que sujeta a *informe preceptivo* y *vinculante* determinadas actividades y usos que deben ser autorizados o concedidos por las Confederaciones Hidrográficas o que sujetan a *autorización* paralela e independiente determinadas actividades. Esto es, *desde una perspectiva sectorial, limitada y concreta no se puede condicionar una competencia específica, pero directa y global, como es la de la gestión del agua*, en la que deben estar previamente integradas las distintas políticas sectoriales, dada la posición central que tiene la planificación hidrológica. EMBID IRUJO (27) se ha referido al caso paradigmático de los *caudales mínimos* circulantes fijados por algunas Comunidades Autónomas desde una perspectiva estrictamente sectorial, como es la de la protección de la fauna piscícola (la pesca), que no necesariamente tiene o puede tener en cuenta otras perspectivas y otros aprovechamientos, incluso preferentes (abastecimiento de agua a la población). Las decisiones de las Comunidades Autónomas en relación con los caudales mínimos no pueden tener, como se ha pretendido, carácter vinculante de modo automático, sino indicativo, de propuesta, sin que ello signifique que puedan ignorarse enteramente. Dichas decisiones deben integrarse, como acertadamente ha señalado el mismo EMBID IRUJO, en la planificación hidrológica.

En conclusión y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional las Comunidades Autónomas no pueden configurar sus intervenciones desde títulos sectoriales como vinculantes para la actuación de las Confederaciones Hidrográficas.

(27) EMBID IRUJO, «Usos del agua e impacto ambiental: evaluación de impacto ambiental y caudal ecológico», en el libro por el dirigido *La calidad de las aguas*, Civitas, Madrid, 1994, págs. 161 y ss.

## 2.- La articulación procedimental de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas con las de las Confederaciones Hidrográficas

El problema de articulación de dichas competencias es ciertamente complejo, como complejos son los intereses que se entrecruzan en la gestión del agua. Deben rechazarse las soluciones simplistas en una realidad tan compleja como la que se está examinando. Es obvio que hay determinadas decisiones que son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas y que sólo ellas pueden adoptar. Pero, tratándose de competencias sectoriales relacionadas con el agua deben integrarse en una política de gestión integral y global del agua en las cuencas hidrográficas supracomunitarias. En modo alguno, puede admitirse que el ejercicio de aquellas competencias por las Comunidades Autónomas pueda interferir y perturbar, aunque sí condicionar, las que corresponden a las Confederaciones Hidrográficas.

Sin perjuicio de analizar el carácter coordinador e integrador que tiene la planificación hidrológica de cuenca de las distintas políticas sectoriales, extremo al que me referiré en el apartado siguiente, a falta de esta planificación hidrológica y, aun cuando ésta llegue (momento en el que las cosas quedarán más facilitadas) no cabe otra posibilidad de ejercicio de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas que mediante la *integración procedimental de dichas competencias en los procedimientos de actuación de las Confederaciones Hidrográficas*. Esa integración de competencias de distintas Administraciones en un procedimiento único constituye la única forma posible de articular las competencias sectoriales autonómicas en la gestión del agua. Entenderlo de otro forma podría conducir a interferencias o menoscabo de aquellas competencias. El mecanismo a través del cual las Comunidades Autónomas intervienen en el ejercicio de sus competencias, consiste, fundamentalmente, en la emisión, *preceptiva y previa* al otorgamiento, de informes sobre el ámbito competencial afectado. El momento procedimental en el que debe llamarse a la Comunidad Autónoma debe ser por tanto anterior al ejercicio de la competencia por el organismo de cuenca.

Esta finalidad integradora de competencias concurrentes de las Confederaciones Hidrográficas y las Comunidades Autónomas la cumple el art. 110.1 RDPH, precepto al que ha de darse un alcance general en todos aquellos supuesto en los que se dé esa concurrencia. Según este precepto, que está en la Sección 2.ª relativa a las normas generales de procedimiento, aplicables por tanto a las autorizaciones y concesiones objeto del Capítulo III,

«Simultáneamente con el trámite de información pública, el Organismo de cuenca *remitirá* copia del expediente y de los documentos técnicos aportados a la Comunidad Autónoma para que ésta pueda *manifestar* en un plazo de tres meses *lo que estime oportuno en materias de su competencia*.

Durante el mismo período se solicitará de otros Organismos los informes que sean preceptivos o que se consideren necesarios para acordar lo más procedente».

La idoneidad de esta solución procedimental ha sido confirmada por la STC 243/1993, de 15 de julio, mencionada en nota anterior, que la considera como una modalidad de ejercicio coordinado de las competencias estatales y autonómicas (Fundamento Jurídico 3.º *in fine*). Debe destacarse la amplitud que tiene la llamada a la participación de las Comunidades Autónomas. Pueden manifestar lo que estimen oportuno. Ciertamente hay una restricción absolutamente coherente con el mecanismo de articulación competencial. Lo que estime oportuno «en materias de su competencia». Se trata de un trámite *preceptivo*, como se deduce del futuro imperativo empleado por el texto reglamentario (el organismo de cuenca «*remitirá*»). Pero nada se dice del carácter que deba atribuirse a ese informe. Nada se dice, efectivamente, acerca de su carácter favorable o vinculante. Y al no decirse nada expresamente debe aplicarse un principio tradicional y ahora básico recogido en el art. 83.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, que dice «salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y *no vinculantes*». En el art. 110.1 RDPH se afirma únicamente su carácter preceptivo. Por lo que debemos interpretar que *no es vinculante*. Y, como he señalado, esa vinculatoriedad no puede establecerse unilateralmente por las Comunidades Autónomas, a no ser que una norma estatal les ofrezca esa cobertura, como luego se dirá.

Ninguna conclusión, aunque alguien pudiera entender lo contrario, puede sacarse de algunas afirmaciones contenidas en la mencionada STC 243/1993. Recuérdese que lo que allí se debatía era el carácter *previo* que debe tener la intervención de Asturias en relación con el otorgamiento de una concesión para un aprovechamiento hidroeléctrico, negado en el caso concreto, por la Administración del Estado, que defendía que aquella intervención podía darse una vez otorgada la concesión demanial. En relación con esta cuestión señala el Tribunal que

«El único modo de garantizar el ejercicio de la competencia autonómica sobre pesca fluvial y los ecosistemas en los que ésta se desarrolla estriba en que la intervención autonómica en el procedimiento de otorgamiento de concesiones... *preceda* al acto de otorgamiento. Concretamente, a tenor de la legislación vigente, esa garantía radica en que los informes

*preceptivos* sobre preservación de los recursos piscícolas y ecosistemas fluviales sean *previos* al otorgamiento de las referidas concesiones. De este modo, al otorgar las concesiones podrá imponerse a las mismas el cumplimiento de las condiciones fijadas por la Comunidad Autónoma competente (pasos de diques o presas, caudales mínimos de agua, etc...), en orden a asegurar que los aprovechamientos de agua no pongan en peligro la riqueza piscícola y los ecosistemas en los que se desarrolla».

Adviértase que el Tribunal se refiere al carácter *preceptivo* y *previo* del informe, pero en modo alguno se refiere a que tenga carácter vinculante. Obviamente, que debe tenerse en cuenta el contenido del informe, claro que de alguna manera «condiciona» a la Confederación Hidrográfica, pero es ésta quien valora (teniendo en cuenta, además de esos intereses sectoriales o parciales, los generales del resto de los aprovechamientos) e impone las condiciones de la concesión demanial (la resolución ejecutiva) para que queden salvaguardados los intereses presentes en la gestión del agua, incluidos los tutelados por la Comunidad Autónoma. Tal vez la frase «condiciones fijadas por la Comunidad Autónoma» se preste a confusión. Pero no puede admitirse un automatismo absoluto ni su carácter vinculante, por más que el Organismo de cuenca deba tener en cuenta las observaciones y sugerencias de la Comunidad Autónoma, exponiéndose, en caso contrario, a su más que probable reacción a través de las correspondientes vías jurisdiccionales. En definitiva, la intensidad de la «vinculación» estará en función del valor de los bienes jurídicos tutelados por las competencias sectoriales, de su carácter prevalente. Luego me referiré al caso particular del valor y posición de los bienes jurídicos tutelados desde las competencias sectoriales en materia de protección medioambiental y de la naturaleza.

El procedimiento integrado contemplado en el art. 110.1 RDPH no es ninguna novedad en nuestro ordenamiento jurídico ni un caso aislado en el propio Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que establece igual cauce participativo de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de *extinción* de las concesiones (art. 163.4 RDPH). En un contexto competencial diferente, en la propia legislación sectorial de aguas (la de pesca fluvial) ya era aplicado desde 1942, si bien, hasta la transferencia de estas competencias a las Comunidades Autónomas, se trataba de un trámite coordinador de las competencias de órganos distintos, pero pertenecientes a la *misma* Administración Pública estatal. Con carácter general debe recordarse ahora lo dispuesto en el art. 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, precepto a cuya virtualidad se ha referido la STC 149/1991 y que, lamentablemente, no ha encontrado el eco necesario en la práctica (28). La utilización racionalizadora

(28) De acuerdo con el párrafo 1 del art. 39 LPA, «cuando se trate de autorizaciones

de un único procedimiento resulta enteramente aplicable a la problemática aquí contemplada, como por lo demás recordó una interesante STS de 26 de diciembre de 1989, Arz. 9649, de la que es ponente el magistrado D. Francisco González Navarro.

Téngase en cuenta, por lo demás, que la reciente Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre de 1996 (DOCE de 10 de octubre de 1996), relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, está pensando en un procedimiento administrativo no muy diferente de éste para integrar las diversas competencias sectoriales afectadas. La Directiva integra anteriores medidas para evitar la contaminación separada de la atmósfera, el agua y el suelo con el fin de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente considerado en su conjunto (art. 1). Con este objetivo y ante la dispersión competencial tan frecuente en todos los países, señala su art. 7, relativo al «enfoque integrado en la concesión de permisos»

«Al objeto de garantizar un enfoque integrado efectivo entre todas las autoridades competentes con respecto al procedimiento, los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para *coordinar* plenamente el procedimiento y las condiciones de autorización cuando en dicho procedimiento intervengan varias autoridades competentes».

He señalado que el Reglamento del Dominio Público Hidráulico no dice que esos informes de las Comunidades Autónomas tengan carácter vinculante. Lo afirman, en cambio, como he puesto de manifiesto, distintas normas de las Comunidades Autónomas y ahora tenemos más que sobrados argumentos para afirmar que dicha calificación incurre en una evidente extralimitación competencial. Eso sí que podía haberlo dicho el Estado en su normativa básica. Y en algunos casos precisamente relacionados con la gestión del agua, en concreto, para los aprovechamientos hidroeléctricos, la legislación estatal ha dispuesto la necesidad de contar con informe *favorable* del órgano competente en materia de industria (la autorización de funcionamiento industrial). En efecto, estos

o concesiones en las que no obstante referirse a un solo asunto u objeto, hayan de intervenir con facultades decisorias dos o más Departamentos ministeriales o varios Centros directivos de un Ministerio, se instruirá un sólo expediente y se dictará una resolución única». Una aplicación reciente de este precepto, con cita expresa del mismo, se contiene en el art.6 del Decreto 279/1995, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el procedimiento para la autorización de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica, como cauce para articular las competencias concurrentes de varios Departamentos regionales. Desde un punto de vista institucional, resultan, igualmente, de notable interés por su finalidad coordinadora de la gestión de distintos órganos de diferentes Administraciones Públicas lo dispuesto en los arts. 36 a 38 de la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de ordenación del territorio de Aragón, relativos a los procedimientos de gestión coordinada.

aprovechamientos hidroeléctricos requieren junto a la concesión demanial una autorización administrativa específica de la actividad de producción de energía eléctrica, competencia del Ministerio de Industria o de los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas, en función de la potencia a instalar. En este sentido, señala el art. 22.4 de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de ordenación del sistema eléctrico nacional que

«las autorizaciones y concesiones para los usos señalados en los apartados anteriores no podrán ser otorgadas cuando sea *desfavorable* el informe emitido por la Administración competente para autorizar las unidades de producción».

Pero, adviértase, el significado de este precepto, en relación con lo que constituye el objeto de este estudio, es que es la legislación del Estado la que establece la necesidad de que el informe de la Administración competente (Ministerio de Industria o Comunidades Autónomas) sea *favorable*. Y ese caso, previsto en una norma *estatal*, es sustancialmente distinto a los supuestos en los que son las Comunidades Autónomas quienes establecen, por su cuenta y unilateralmente, la necesidad de un informe *vinculante* para el ejercicio de una competencia concurrente con la de las Confederaciones Hidrográficas. En este caso, y en lo que afecta a la gestión del agua en las cuencas supracomunitarias, una decisión de una Comunidad Autónoma que tiene limitado territorialmente su ámbito competencial estaría produciendo efectos supraterritoriales (en la cuenca hidrográfica) e interfiriendo y menoscabando las competencias de las Confederaciones Hidrográficas, órgano de gestión del agua (también *de las Comunidades Autónomas*) en dichas cuencas supracomunitarias.

### 3.- Valor y posición de los bienes jurídicos tutelados desde las competencias sectoriales en materia de protección medioambiental y de la naturaleza

He afirmado que el grado de intensidad de la vinculación a la que queda sometido el organismo de cuenca respecto de las manifestaciones que por vía de informe hagan las Comunidades Autónomas depende del valor y posición de los bienes jurídicos tutelados por las competencias sectoriales. En este sentido merece especial consideración, el valor de las decisiones adoptadas por las Comunidades Autónomas en relación con la protección medioambiental y de la naturaleza. Estamos ante el problema más general de la relación entre la planificación medioam-

biental y la hidrológica, cuestión estudiada por la doctrina (29). Se trata de determinar el alcance del art. 41.2 LAg. Se ha consolidado la tesis de que aquellas decisiones medioambientales y de protección de la naturaleza vinculan en todo caso a la Administración hidráulica y que la planificación hidráulica debe recoger. Dado el peculiar sistema de elaboración de los Planes Hidrográficos con participación y presencia activa de las Comunidades Autónomas en el Consejo del Agua de cuenca y su naturaleza esencialmente coordinadora, ninguna objeción podría oponerse a esa interpretación literal del art. 41.2 LAg. Responde a la lógica institucional de la planificación hidrológica. Creo, sin embargo, que la respuesta debe ser más matizada. Más, si cabe, en el momento presente, cuando carecemos de planificación hidrológica.

Para fundamentar mi criterio creo oportuno recordar el sentido preciso de la interpretación que del art. 41.2 LAg ha hecho el Tribunal Constitucional. El Tribunal despeja las dudas que una lectura precipitada del precepto pudo suscitar en aquel momento. Ciertamente, podía interpretarse, según cual fuera su lectura, que la Administración hidráulica podía declarar protegidos, de acuerdo con la legislación medioambiental y de protección de la naturaleza, espacios propios del dominio público hidráulico. Y contra esa interpretación se alzan las Comunidades Autónomas. El Tribunal, en el fundamento jurídico 20, letra e) *in fine*, fija el sentido preciso con el que debe ser interpretado,

«el precepto deja intacta la determinación de las autoridades competentes, de acuerdo con la legislación ambiental, para declarar de protección especial determinadas zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua y, en concreto, por lo que ahora importa, no atribuye tal competencia a la Administración que elabora el correspondiente plan hidrológico, puesto que se limita a señalar que estos planes «recogerán» la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección. Lo que la ley impugnada ordena en este punto es que, cualquiera que sea la entidad administrativa competente para realizar la referida declaración de protección especial, cuestión sobre la que no es preciso añadir nada ahora, dicha declaración vincula el contenido de los planes hidrológicos y debe, por tanto, «recogerse» o incluirse en los mismos, con la obligada consecuencia de que tales reglas tuitivas del demanio hídrico deben ser respetadas a su vez por los diferentes instrumentos de ordenación del territorio (art. 41.3)».

(29) Véase, en particular, el trabajo pionero de EMBID IRUJO, *La planificación hidrológica: régimen jurídico*, Tecnos, Madrid, 1991; PAREJO ALFONSO, «Política territorial y de aguas: pluralidad de Administraciones y competencias. Ordenación racional de los recursos naturales»; VVAA, *Ley de aguas: análisis de la jurisprudencia constitucional*, MAP, Madrid, 1990; SÁNCHEZ MORÓN, «Planificación hidrológica y ordenación del territorio», RAP, 123(1990) y DELGADO PIQUERAS, *Derecho de Aguas y medio ambiente*, Tecnos, Madrid, 1992, págs. 173 y ss.

Adviértase que el Tribunal se refiere con toda claridad al problema de la Administración competente para clasificar los espacios hídricos protegidos. Y para el Tribunal, esta cuestión no admite discusión. Se trata de la Administración medioambiental, esto es, de las Comunidades Autónomas. Así resulta del sistema constitucional de distribución de competencias en materia de medio ambiente, sin perjuicio de la existencia de ciertas potestades de gestión medioambiental en manos de la Administración del Estado o de las figuras de los parques nacionales. Y en ese esquema competencial se sitúa la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, una vez corregidos sus excesos competenciales de acuerdo con la STC 102/1995, de 26 de junio.

Como regla general, la planificación hidrológica debe recoger las medidas de clasificación de espacios aprobadas por las Comunidades Autónomas. La proyección espacial de la protección medioambiental es, como queda señalado, una competencia autonómica. Pero no puede atribuirse a dicha regla un valor absoluto (30). Cabe pensar en casos excepcionales en los que se produzca una colisión de intereses de igual naturaleza medioambiental. Imaginemos la decisión de una Comunidad Autónoma por la que clasifica como espacio natural protegido una cerrada donde la Administración hidráulica ha proyectado construir un embalse y lo hace precisamente para impedir la construcción de dicha obra hidráulica. No estamos ante la prevalencia de un interés medioambiental frente al interés de una simple obra hidráulica (por ejemplo, el embalse referido). Esta, desde el punto de vista de la gestión integral del agua (regulación de caudales, laminación de avenidas, garantía de caudales ecológicos, base de ecosistemas acuáticos, etc.) constituye también un valor medio ambiental *per se*, por más que, en su fase de construcción se produzcan ciertas afecciones medioambientales (31). Debe

(30) J. DOMPER, ha puesto de manifiesto el carácter «abierto» del concepto de medio ambiente en permanente elaboración de acuerdo con el sentido finalista que tiene la «protección del medio ambiente», *El medio ambiente...*, Vol. I, pág. 207. Y ese carácter abierto y por tanto cambiante, es especialmente cierto cuando se trata de armonizar la protección del medio ambiente con la utilización racional de los recursos naturales (*Ibidem*, págs. 100 y ss.). En este sentido, las circunstancias (medioambientales, económicas, etc.) pueden condicionar la toma de decisiones, por ejemplo, un aprovechamiento de aguas (regadío, hidroeléctrico, etc.) o una decisión sobre una infraestructura hidráulica (la construcción de un embalse), pero no desde posiciones unilaterales de una Administración, sino mediante procesos integrados de toma de decisiones de las distintas Administraciones afectadas.

(31) En España, donde la gestión del agua es imposible e inconcebible sin obras de regulación (y hoy podemos enorgullecernos de tener una de las mayores redes de embalses del mundo, aunque todavía insuficiente para nuestras necesidades), resulta paradójico que haya ido calando en la opinión pública, al calor de cierto ecologismo romántico e in-

haber una salida última y excepcional a favor de la Administración hidráulica y, en último término, del Gobierno de la Nación, en aplicación de la jurisprudencia de la STC 56/1986, de 13 de mayo. Entenderlo de otra manera supondría bloquear la política hidráulica que, por imperativo legal, debe integrar en sí misma la protección medioambiental (32). En este sentido, debo reiterar que las competencias medioambientales de las Comunidades Autónomas, cuyos efectos territoriales están limitados al de la respectiva Comunidad Autónoma, incurren en extralimitación competencial cuando pretenden tener, en el caso de las cuencas hidrográficas supracomunitarias, efectos supracomunitarios (33). Es

genuo, cuando no irresponsable, una satanización de las obras hidráulicas, en particular de las de regulación (la referencia a Itoiz resulta oportuna). Lo que me interesa destacar es que la afección medioambiental de una presa no puede valorarse tomando aisladamente el dique y el vaso de la presa sin considerar las múltiples finalidades que cumple dicha presa (regulación de caudales, garantía de los distintos usos y aprovechamientos, laminación de avenidas, garantía de caudales ecológicos, base de ecosistemas acuáticos, etc.). Es evidente que la construcción de una presa en un valle virginal es, sin otras consideraciones, un atentado a ciertos valores ambientales (a veces, simplemente estéticos, porque donde hay agua hay vida, aunque no pretendo ignorar los efectos sociales por el traslado de poblaciones afectadas llegado el caso). Y desde esa estrecha perspectiva la construcción del embalse difícilmente superaría cualquier evaluación de impacto ambiental. Pero no debe olvidarse que esta técnica es un instrumento para la toma de decisiones públicas y éstas deben adoptarse desde una perspectiva global, considerando los fines para los que está proyectada la presa. Y en nuestro país, todavía sigue siendo una cuestión estratégica fundamental aumentar la capacidad reguladora de nuestros ríos. Por ello, en el caso de la construcción de una presa, dar prevalencia a la decisión que adopte la autoridad medioambiental (prevalencia del título medio ambiente, por su carácter sectorial, por más que totalizador) frente a la de la Administración hidráulica en las cuencas supracomunitarias supone quebrar el principio de gestión integral del agua, que no se olvide es uno de los elementos fundamentales (recurso natural) integrantes del medio ambiente. Este planteamiento no pretende desconocer las competencias autonómicas, sino integrarlas adecuadamente en procedimientos coordinados de toma de decisiones.

(32) Téngase en cuenta lo que en la Propuesta de Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro se dice respecto de uno de los espacios protegidos por Aragón (Javierre) donde desde hace tiempo está proyectado construir un embalse. Con asterisco figura una nota en la que se dice, por Resolución del Consejo del Agua se recomienda suprimir esa clasificación.

(33) Es cierto que la materia de medio ambiente constituye un título competencial con una *vis* atractiva y una virtualidad extraordinaria, pero una Comunidad Autónoma no puede adoptar medidas que tengan eficacia directa en el territorio de otra Comunidad Autónoma, como ha señalado la STC 329/1993, de 12 de noviembre (Fundamento Jurídico 3.º). Esta sentencia resuelve el conflicto positivo de competencias 74/1986, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con los arts. 5 y 6 del R.D. 1613/1985, de 1 de agosto, en relación con la declaración por el Gobierno de la Nación de «zonas de atmósfera contaminada» cuando sus efectos sobrepasen el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma. Cataluña entiende que esa competencia supone una exclusión ilegítima de las competencias de la Generalidad en materia de gestión de medio ambiente, que no pueden ser desconocidas por el carácter supracomunitario de la medida. El Tribunal recuerda que esas facultades ejecutivas han de ejercerse dentro del territorio

innecesario reiterar que la integración de las políticas sectoriales de las Comunidades Autónomas se debe realizar en y con ocasión de la planificación hidrológica de las respectivas cuencas. La ausencia de esta planificación en el momento actual multiplica la complejidad de la gestión del agua y, obviamente, potencia la conflictividad competencial.

La regla ordinaria, como digo, será la recepción por la planificación hidrológica de las decisiones autonómicas de los espacios naturales protegidos en el momento de elaborar aquélla. Para garantizar esta recepción el art. 90 RAPA dispone las medidas necesarias de relación interadministrativa.

de Cataluña y, por ello, no pueden alcanzar a industrias o actividades ubicadas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma aunque produzcan efectos contaminantes dentro de ese territorio. Es cierto que pueden existir supuestos de propagación de la contaminación de una a otra Comunidad Autónoma como pueden existir emisiones contaminantes en zonas limítrofes entre distintas Comunidades Autónomas. Sin embargo, «constitucionalmente ninguna de las autoridades de una Comunidad Autónoma puede adoptar medidas al efecto que tengan eficacia directa en el territorio de otra». En el caso concreto, el Tribunal asume la interpretación autonomista defendida por Cataluña en cuando acepta, con aquellas cautelas territoriales, la *fragmentación* de las zonas en función del ámbito territorial respectivo, de modo que cada una de las Comunidades ejerciera *separadamente* su propia competencia, sin perjuicio de que el Estado pudiera reservarse facultades de mera coordinación (Fundamento Jurídico 3.º). Sin perjuicio de las facultades de coordinación, esas competencias de ejecución sólo pueden corresponder al Estado en ciertos casos excepcionales en los que la contaminación tenga efectos supraterritoriales, que no concurren en la norma impugnada en cuanto desconoce toda posibilidad de ejercicio coordinado y paralelo de las competencias autonómicas. Para el Tribunal «no es adecuada a la Constitución la solución ofrecida en la disposición recurrida: una decisión unitaria acerca de la declaración por parte de los órganos del Estado por el mero hecho de que las zonas atmosféricas contaminadas puedan sobrepasar o incluir el territorio de varias Comunidades Autónomas. Esta solución sólo sería constitucionalmente legítima en aquellos supuestos excepcionales en que la intervención separada de las Comunidades Autónomas no permitiera salvaguardar la eficacia de las medidas a tomar, y que resulte necesaria una decisión unitaria del Estado, a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad que justifican la utilización estatal sobre bases de la dependencia en materia de protección del medio ambiente y para evitar daños irreparables» (F.J. núm. 4)

La excepcionalidad de las competencias estatales en materia de contaminación atmosférica se convierte, por el contrario, en el régimen ordinario de la gestión del agua en las cuencas hidrográficas supracomunitarias, ámbito en el que las exigencias derivadas del principio de gestión unitaria de la cuenca determina la exclusión de las competencias compartimentalizadas de cada Comunidad Autónoma y su encomienda a un órgano *ad hoc*, las Confederaciones Hidrográficas, de acuerdo con el art. 149.1.22.ª CE y la Ley de Aguas. Esa gestión unitaria por cuencas hidrográficas impone unas limitaciones razonables al ejercicio de competencias de las Comunidades Autónomas en la gestión del agua, la principal el desapoderamiento para gestionar el recurso, pero también, para introducir modulaciones en el ejercicio de sus competencias sectoriales. En ese caso, la integración en los órganos de las Confederaciones Hidrográficas es el modo más *directo* de participar en la gestión del agua y sus competencias sectoriales tienen un carácter *complementario*, que no pueden menoscabar las competencias de la Administración hidráulica (STC 161/1996) y obliga a articular esas competencias a través de procedimientos integrados.

Un segundo elemento de la interpretación del contenido en el art. 41.2 conduce, en mi opinión, a consecuencias, también, poco matizadas. Según este precepto, «los Planes hidrológicos recogerán la clasificación de dichas zonas y las condiciones específicas para su protección». Es obvio entender que la proyección espacial de esta protección requiere regular los usos y actividades compatibles con la protección aprobada. Y esa es una competencia de las Comunidades Autónomas, que son la autoridad medioambiental. El problema se complica en relación con el contenido de los llamados *Planes de Ordenación de los Recursos Naturales* (PORN), previstos en la ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, que deben aprobar las Comunidades Autónomas, y cuyo contenido se entiende vincula, también, a la planificación hidrológica. Por ejemplo, la prohibición de realizar cualquier tipo de aprovechamiento hidráulico en una zona húmeda. Como he dicho, la respuesta debe ser matizada. Ninguna duda suscita la obligatoriedad de aquellas medidas relacionadas con la proyección *espacial* de la protección medioambiental.

Sin embargo, ese automatismo no debe ser absoluto en relación con la gestión de los recursos naturales, entre los que está, el agua, uno de los recursos naturales esenciales, que sigue, como he dicho, un sistema de gestión por cuencas hidrográficas indivisible. Y ello por varias razones expuestas de manera sintética. En primer lugar, porque la *planificación hidráulica* es, sobre todo, la planificación de un recurso natural que cuenta con una legislación específica, de aplicación preferente a la de espacios naturales protegidos, como se dice expresamente en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 4/1989, de 27 de marzo (34). En segundo lugar, porque ha de entenderse que la vinculación lo es respecto de los instrumentos de *planeamiento territorial o urbanístico*, como se deduce claramente del art. 5.2 de la Ley 4/1989, quedando, repito, al margen la planificación hidrológica, por su singularidad. Obviamente, ésta debe recoger la clasificación y las condiciones específicas para su protección (art. 41.2 LAg), idea que reitera el art. 90 RAPA y el art. 9.3 de la Ley 4/1989, recepción facilitada por el procedimiento de elaboración de los planes hidrológicos y dado el carácter coordinador e integrador de las políticas sectoriales que tienen dichos planes. Según este precepto, «la planificación hidrológica deberá establecer en cada cuenca las necesidades y requisitos para la conservación y restauración de los espacios naturales en ella existentes, y en particular de las zonas húme-

(34) DELGADO PIQUERAS se ha referido a la supletoriedad de la legislación de espacios naturales respecto a la legislación de aguas, *Derecho de aguas...*, págs. 176 y ss. Véanse en ellas la excelente síntesis que hace de los principios de articulación de la planificación hidrológica con la ordenación de los recursos, los espacios y las especies naturales.

das». Pero en ausencia de planificación hidrológica, las condiciones para la protección de los distintos bienes jurídicos del dominio hídrico o de él dependientes (esto es, las que afecten al agua como recurso natural) las establece, en última instancia y a través de procedimientos de decisión integrados como el previsto en el art. 110.1 RDPH, la Administración hidráulica, atendidas todas las perspectivas que debe contemplar la gestión integral del agua en las cuencas supracomunitarias.

En este sentido, las condiciones específicas de protección que afectan a la ordenación de los recursos hídricos, aprobadas por la Comunidad Autónoma e incluidas en los correspondientes Planes de Ordenación de los Recursos Naturales tienen un carácter *indicativo* para la planificación hidráulica, como se deduce del art. 5.3 de la Ley 4/1989, puesto que la vinculatoriedad de los PORN lo es sólo respecto a los «instrumentos de ordenación territorial o física» (art. 5.2 Ley 4/1989) y caso de aceptar que alcanza a los planes hidrológicos, lo es exclusivamente en cuanto a las medidas que tengan una *proyección espacial*, no, como digo, a las relativas a la ordenación hidráulica (35). Claro está que, también en este caso, el desconocimiento absoluto y no razonable de estas condiciones podría justificar la reacción jurisdiccional de la Comunidad Autónoma. Debo señalar que no es ésta la interpretación generalizada de las relaciones entre medio ambiente y planificación hidrológica. Basta el examen de la legislación de espacios naturales protegidos de las Comunidades Autónomas para comprobarlo, legislación que, por lo general, ignora las diferencias entre la planificación territorial y urbanística y la hidrológica. Pero existen significativas excepciones, absolutamente repetuosas, en mi opinión, con el contenido del art. 5 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo (precepto que, no se olvide, tiene carácter básico, según su Disposición Adicional 5.<sup>a</sup>). Este es el caso del art. 6 de la ley 16/1994, de 30 de junio, de conservación de la naturaleza del País Vasco o del art. 23 de la Ley foral 9/1996, de 17 de junio, de espacios naturales de Navarra. En ellos queda meridianamente claro que la vinculación de los contenidos de los Planes de Ordenación de los recursos naturales lo es, exclusivamente, respecto de los *instrumentos de planeamiento territorial o físico*. Respecto de otras actuaciones, planes o

(35) Creo que lo que afirmo en el texto no es contrario a lo que sostiene DELGADO PIQUERAS cuando se refiere a que las previsiones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales «serán *vinculantes* para los planes de cuenca» (*Ibid.*, pág. 182). En efecto, esa vinculación se refiere, según interpreto yo, a los contenidos *espaciales* de la protección de los PORN («en todo aquello que se ajuste a sus *objetivos y fines propios*, y no así en lo que pudiera suponer una extralimitación»), puesto que respecto al «ámbito de la materia de ordenación hidráulica», los PORN tienen carácter *indicativo*, como resulta del art. 5.3 Ley 4/1989, dada la prevalencia que tiene la planificación hidrológica en esa materia (*Ibid.*, pág. 182).

programas sectoriales dichos contenidos son meramente *indicativos*. Y la planificación hidrológica es, sí, un instrumento de planeamiento territorial, como también, económica, pero, sobre todo, es el instrumento fundamental de la gestión del agua, uno de los recursos naturales esenciales para la vida y soporte sobre el que inciden una diversidad de actividades sectoriales públicas y privadas, cuya gestión se hace en el marco de las cuencas hidrográficas, gestión que no puede verse menoscabada por decisiones adoptadas por Administraciones Públicas cuyas competencias tienen un alcance territorial limitado. De ahí el carácter global e integral que tiene la planificación hidrológica, de ahí, en fin, la importancia que tiene el procedimiento de elaboración de los planes hidrológicos como cauce e instrumento de la coordinación e integración de las políticas sectoriales de las distintas Administraciones Públicas (de las Comunidades Autónomas, en particular).

#### V.- LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA COMO INSTRUMENTO DE INTEGRACIÓN DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Función extraordinariamente relevante de la planificación hidrológica como instrumento de integración y coordinación de las políticas sectoriales de las distintas Administraciones Públicas. Este papel ha sido destacado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 227/1988 (Fundamento Jurídico 20). En efecto, antes de pasar al análisis de cada uno de los contenidos concretos que según el art. 40 LAg deben tener los planes hidrológicos, el Tribunal formula importantes consideraciones acerca del significado de la planificación hidrológica y sobre el carácter coordinador que tiene el acto de aprobación por el Gobierno de los planes hidrológicos, en el caso de las cuencas intracomunitarias. La coordinación de actividades que implica la planificación hidrológica se realiza mediante un doble mecanismo: la integración de voluntades y actividades de las Comunidades Autónomas afectadas en el procedimiento de elaboración del plan y un acto final de aprobación por el Gobierno mediante el cual se coordina la decisión de aquéllas con las peculiares exigencias de la política hidráulica (párrafo d). Debe resaltarse la importancia de la naturaleza coordinadora que tiene la planificación hidrológica. De ahí su necesidad. Por ello, el Tribunal señala en el párrafo e) lo siguiente:

«La proyección sobre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas impone la *colaboración* entre ambas Administraciones, colaboración que «resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Es-

tado de las Autonomías», como ha señalado este Tribunal, por relación genérica a supuestos como el que ahora se plantea, en la STC 76/1983, de 5 de agosto. Más aún, este entrecruzamiento de competencias obliga, como queda dicho, a la *coordinación* entre las Administraciones implicadas, según se declara en aquella sentencia; coordinación que corresponde al Estado en la medida en que resulten afectados los objetivos de la planificación económica».

El Tribunal insiste en que la coordinación de los planes hidrológicos de las cuencas intercomunitarias con las diferentes planificaciones que les afecten ha de realizarse, de acuerdo con el art. 38.4 LAg, primordialmente a través del procedimiento de su elaboración, a cuyo efecto, resulta necesaria la participación de las Comunidades Autónomas. Esa participación está garantizada desde el primer momento. Así, el proyecto de directrices se les remite para que presenten las propuestas o sugerencias que consideren oportunas (art. 100.3 RAPA). Además, están integradas orgánicamente en el Consejo del Agua de la cuenca que es el que debe prestar su conformidad a la Propuesta de Plan Hidrológico que se remite al Gobierno (101.2 RAPA). La doctrina (por todos, EMBID IRUJO (36) ha destacado la importancia de estos mecanismos de colaboración y coordinación presentes en el procedimiento de elaboración de los Planes hidrológicos. Una vez integradas las distintas políticas sectoriales de las distintas Administraciones Públicas en la planificación hidrográfica, ésta se convierte en el instrumento capital de la ordenación y administración del agua, que no es sino mera tarea de gestión administrativa, lo que no excluye, antes al contrario, que siga teniendo sentido la aplicación del procedimiento integrado establecido en el art. 110.1 RDPH.

La actual carencia de planificación hidrográfica explica las dificultades para articular de modo coordinado el ejercicio de las competencias de las Confederaciones Hidrográficas y de las Comunidades Autónomas. Ello genera conflictos que tienen su origen en la existencia de una legislación autonómica que, muy a menudo, ignora las exigencias derivadas de la gestión del agua por cuencas hidrográficas. Pero en ausencia de esa planificación y hasta tanto llegue, la única manera de articular dichas competencias no es interfiriendo o menoscabando las competencias ajenas sino a través de ese cauce procedimental integrado que es el referido art. 110.1 RDPH. Entenderlo de otra manera (a través de la exigencia de autorizaciones propias o mediante la emisión de informes vinculantes) supondría alterar el sistema constitucional de distribución de competencias en materia de aguas y condicionar desde un tí-

(36) EMBID IRUJO, *La planificación...*, pag. 126 y ss.. Insiste en la necesidad de la cooperación interadministrativa en págs. 179 y ss.



tulo sectorial, parcial, la competencia específica en materia de aguas que, en aplicación del principio de gestión unitaria de las cuencas, corresponde a las Confederaciones Hidrográficas en las cuencas supracomunitarias. Ello, obvio es decirlo, no significa admitir que las Confederaciones Hidrográficas tengan una «patente de corso». En su actividad deben repetir las reglas de juego y debe exigírseles la misma lealtad institucional que a las Comunidades Autónomas. No se pueden iniciar obras en el demanio hidráulico sin la más mínima consulta a las Comunidades Autónomas, incluso, a los municipios afectados (baste recordar la problemática de las licencias municipales respecto de las obras públicas de interés general y, entre ellas, las hidráulicas) para que, aplicando por analogía el procedimiento del art. 110.1 RDPH, se les dé trámite de audiencia para que manifiesten lo que consideren oportuno en relación con la protección de los bienes jurídicos cuya tutela les está encomendada.

#### VI.- LA INTEGRACIÓN DE LAS POLÍTICAS SECTORIALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS AFECTADAS EN LA PROPUESTA DE PLAN HIDROLÓGICO DE LA CUENCA DEL EBRO

En relación con la problemática que se ha estudiado en el presente trabajo, resulta de extraordinario interés conocer cómo se abordan algunas de las cuestiones donde existe en la actualidad una concurrencia competencial de la Administración hidráulica y las Comunidades Autónomas en la Propuesta de Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro. Debo señalar en primer lugar, que dicha Propuesta constituye un documento de una extraordinaria importancia, cuantitativa —por su extensión— como cualitativa, que pone de manifiesto la madurez y el rigor adquirido por los servicios de la Confederación Hidrográfica del Ebro, pionera como siempre en las técnicas de gestión del agua. Creo que debemos enorgullecernos de la capacidad y competencia que ese excepcional documento pone de manifiesto y felicitar por ello a los funcionarios que han contribuido a su elaboración.

En lo que al objeto de este trabajo interesa, la Normativa de la referida Propuesta, parte de un respeto escrupuloso a las reglas de reparto competencial entre las distintas Administraciones Públicas, pero que, en algunos casos, deja irresueltos algunos problemas detectados a lo largo de estas páginas. En aquellos supuestos en los que, como se ha podido constatar en los apartados anteriores, no queda suficientemente claro en el actual ordenamiento jurídico cuál de las competencias concurrentes es la prevalente para fijar una medida, se señala que se fijará en *coordinación* con las Comunidades Autónomas (caso de los caudales ecoló-

gicos mínimos). Parece garantizado, por tanto, el principio de colaboración en la adopción de aquellas normas que, por diversas razones, no ha sido posible su determinación en la propia Normativa de la Propuesta de Plan. Tal vez, sin embargo, esa indeterminación o remisión a una regulación futura, sin que se recojan algunos criterios básicos en la propia Propuesta, genere inseguridad jurídica y sea fuente de una previsible conflictividad. Alguna de las soluciones dadas a los problemas detectados en el presente trabajo podrían servir para reconsiderar estos extremos y mejorar sustancialmente la parte normativa de la Propuesta de Plan.

La inclusión en la Propuesta de Plan de las medidas de política sectorial adoptadas en el ámbito de sus respectivas competencias por las Comunidades confirma que el Plan Hidrológico de cuenca constituye el instrumento o cauce idóneo y obligado de coordinación e integración de las distintas políticas sectoriales de las Comunidades Autónomas en la planificación hidrológica. El examen del contenido de la referida normativa permite afirmar que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 38.4 LAg, la elaboración de la Propuesta del Plan Hidrológico de la cuenca del Ebro se ha hecho en coordinación con las diferentes planificaciones que le afectan, coordinación con las políticas sectoriales que se ha realizado primordialmente a través del procedimiento de elaboración de la Propuesta del Plan.

Previsiones de la Propuesta del Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro en relación con la articulación de competencias concurrentes de distintas Administraciones Públicas:

— *Gestión de las aguas subterráneas* de ciertas unidades hidrogeológicas intercuenas (Ebro y cuencas internas de Cataluña): propuesta de una normativa de utilización a elaborar *conjuntamente* por la Confederación Hidrográfica del Ebro y la Junta de Aguas (art. 4).

— *Aprovechamientos hidroeléctricos*: respeto de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de aprovechamientos hidroeléctricos (art. 25).

— *Caudales ecológicos mínimos*: determinación, en *coordinación* con las Comunidades Autónomas, de los volúmenes y condiciones ecológicas mínimas que deben circular por los diferentes cursos y tramos de río y encontrarse en las masas de agua (art. 39). Esta determinación tendrá en cuenta los objetivos ambientales fijados para los distintos tramos de ríos, masas de agua libre y acuíferos. Para fijar estos objetivos, se tendrán en cuenta las consultas y disposiciones de las Comunidades Autónomas y los organismos con competencias medioambientales y también deberán ser oídas las Entidades Locales afectadas (art. 40). En el programa de estudios relacionados con los caudales ecológicos míni-

mos, se señala que «estos trabajos deberán llevarse a cabo en estrecha *colaboración* con las Comunidades Autónomas y otras Administraciones, centros docentes y de investigación y con grupos de usuarios» (Anexo 9 de la Normativa, Programa de Estudios, Grupo 3.2). En las futuras revisiones del PHE se reunirán en una norma única los caudales ecológicos mínimos en base a una coordinación de los criterios mantenidos por otras Administraciones en el ejercicio de competencias concurrentes con el recurso hidráulico. Como corresponde a las revisiones del Plan Hidrológico de cuenca, tales actuaciones de coordinación se llevarán en el ámbito del Consejo del Agua de la cuenca del Ebro (art. 42.4). La fijación de caudales ecológicos mínimos en el tramo final del Ebro se hará «en *coordinación* con el resto de Administraciones implicadas» (art. 43). Los nuevos aprovechamientos hidroeléctricos incluirán las condiciones para el respeto de los caudales ecológicos mínimos (art. 148). En los existentes con anterioridad podrá imponerse un caudal ecológico mínimo, sin perjuicio de las contraprestaciones que se determinen (art. 150.3). Se aplicarán estos criterios a los tramos de ríos con salmónidos, así como la obligación de adaptar las instalaciones con los dispositivos necesarios para la eficaz protección de la fauna (art. 150.4).

— *Asignación y reserva de recursos* para los requerimientos necesarios para la protección de zonas húmedas y espacios naturales de acuerdo con lo establecido en la ley 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre. (art. 50.1). La asignación y reserva se establecerá por las Juntas de Explotación (art. 50.3). Conviene recordar que en las Juntas de Explotación no están presentes directamente las Comunidades Autónomas.

— *Vertidos*: determinación de *zonas sensibles* a los efectos del régimen de vertidos. De acuerdo con el art. 7.3 del Real Decreto-Ley 11/1995, de 28 de diciembre, las correspondientes a cuencas supracomunitarias las fija el Estado, previa audiencia de las Comunidades Autónomas (art. 105). Según el referido art. 7.3, las incluidas en cuencas internas es competencia de la respectiva Comunidad Autónoma. En el caso de la cuenca del Ebro se fijan como zonas sensibles los embalses de Mequinzenza, Ebro, Sobrón, Alloz y Oliana (art. 106.1.c) (37). *Planes de tratamiento y depuración de aguas residuales* aprobados por las Comunidades Autónomas: cuando tales planes tengan un alcance, en general, mayor que el exigido por la normativa, pero no permita alcanzar los objetivos de calidad establecidos en el Plan Hidrológico, la Confederación Hidrográfica del Ebro se planteará asumir determinadas actuaciones de depuración (art. 106.3); Se tendrán en cuenta, de acuerdo con las

(37) No se indica si esta determinación de zonas sensibles se ha hecho con el preceptivo trámite de audiencia a las Comunidades Autónomas.

Comunidades Autónomas afectadas, los *vertidos* que afecten a *Zonas de Especial Protección para las Aves* designadas en aplicación de la Directiva 74/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres y a las *Zonas Especiales de Conservación* que se designen en aplicación de la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales, flora y fauna silvestre (art. 106.4).

— *Protección de embalses, lagos y lagunas*: corresponde a las Comunidades Autónomas establecer, alrededor de ellos y fuera de la zona de policía o zona de servicio de embalse, áreas en las que se condicionará el uso del suelo y las actividades que puedan desarrollarse (art. 123.1.a) (38). Las Administraciones Públicas competentes elaborarán un Plan Rector de uso y gestión para los embalses más significativos, de entre los que se consideran los que suministren abastecimientos y los catalogados como *zonas sensibles* (art. 123.2 b).

— *Zonas húmedas*: se asumen la medidas de protección recogidas en el Inventario Nacional de Zonas Húmedas, a elaborar por el Ministerio de Medio Ambiente, con la información suministrada por las Comunidades Autónomas (art. 123.2 y 3). Las Zonas húmedas importantes por su población de aves o su riqueza biológica: La Administración competente establecerá perímetros de protección cuando haya relación con las aguas subterráneas (art.123.4). Las obras y proyectos que afecten a dichas zonas húmedas podrán ser sometidas por la CHE, de común acuerdo con la Administración autonómica competente, a evaluación de impacto ambiental (art. 123.5).

— *Espacios naturales protegidos*: se asumen los declarados por las Comunidades Autónomas o, en su caso, por la Administración del Estado (art. 127).

— *Evaluación de impacto ambiental de infraestructuras hidráulicas básicas*: el PHE asume la normativa ambiental establecida por el Estado y las Comunidades Autónomas, no siendo ésta homogénea ni del mismo alcance. Cuando sea aplicable normativa de distintas Comunidades Autónomas (tramos de ríos fronterizos), la CHE adoptará la que considere más adecuada al caso particular y a los objetivos ambientales del Plan (art. 128).

— *Conservación de suelos y planes hidrológico-forestales*: se abordará un programa de estudios para incorporar *críticamente* al PHE los trabajos que realicen los órganos de las diversas Administraciones (art. 134). ¿Qué significado debe darse al término «críticamente»?

(38) Esta previsión choca con lo establecido por la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo de Navarra.

— *Zonas inundables*: una vez delimitadas, el organismo de cuenca trasladará la relación a las Administraciones competentes que deberán considerarla a efectos de su eventual calificación como suelo no urbanizable (art. 165.2). Se limitarán los usos del suelo en las diversas zonas que se establezcan de acuerdo con los criterios fijados de modo coordinado entre las distintas Administraciones Públicas (art. 165.3).

## POLÍTICAS RETRIBUTIVAS UNIVERSITARIAS: COMPLEMENTOS DEL PROFESORADO (1)

FERNANDO GURREA CASAMAYOR

*SUMARIO: — I. SISTEMA DE RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS. CONSIDERACIONES GENERALES: 1. Introducción; 2. El sistema retributivo; 3. Peculiaridades del personal al servicio de las universidades públicas. — II. COMPLEMENTOS DEL PROFESORADO UNIVERSITARIO: 1. Funcionarios de carrera de cuerpos docentes universitarios. A) Retribuciones básicas: sueldo, trienios y pagas extraordinarias. B) Retribuciones complementarias: destino, específico y productividad. B.1. Complemento de destino. B.2. Complemento específico docente. B.3. Complemento de productividad por méritos investigadores. C) Especialidades del régimen general: C.1. Plazas vinculadas-contratos programa. C.2. Profesores de E.U. Diplomados. C.3. Otras retribuciones: art. 11 LRU. Remisión. C.4. Personal en régimen de dedicación a tiempo parcial. 2. Profesorado no permanente: A) Introducción. B) Régimen jurídico del profesorado no permanente: B.1. Naturaleza jurídica de la relación contractual. B.2. Funcionarios docentes de empleo interinos en régimen de dedicación a tiempo completo. B.3. Profesores asociados. b.3.1. Requisitos. b.3.2. Funciones, dedicación, contrato y condiciones de trabajo. b.3.3. Retribuciones. b.3.4. A vuelta con las incompatibilidades. B.4 Profesores visitantes. B.5. Profesores eméritos. B.6. Ayudantes. C) Personal docente en régimen laboral.*

(1) El presente trabajo, circunscrito aquí sólo al profesorado, tiene su origen en la ponencia «Políticas Retributivas universitarias: complementos del profesorado y del Personal de Administración y Servicios» desarrollada por el autor en el *III Curso sobre Régimen de las Universidades Públicas*, celebrado en la Universidad Politécnica de Madrid del 6 al 10 de marzo de 1995. La parte dedicada al profesorado no permanente se ha completado con parte del trabajo defendido por el mismo autor en el *II Seminario sobre aspectos jurídicos de la gestión Universitaria*, celebrado en la Universidad de Murcia durante los días 11, 12 y 13 de diciembre de 1996, titulado «Sistema de Garantías en los procedimientos de selección del profesorado no permanente en las Universidades Públicas, Organos encargados de esta función». El traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de Universidades hace que el tema pueda resultar de interés para conocer algunas de las peculiaridades que presenta la regulación jurídica de este sector de la función pública docente dedicada a la educación superior, competencia sobre la que la Comunidad Autónoma de Aragón ha asumido responsabilidad.