

COMPETENCIAS ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCION Y EN LOS ESTATUTOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS RESPECTO AL SECTOR HIDRAULICO *

POR

JOSÉ ORTIZ DÍAZ

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. Exégesis y alcance jurídico del artículo 149.1, 22, de la Constitución.—II. Competencias sobre las obras hidráulicas. Examen del número 24 del artículo 149 del texto constitucional en lo que afecta a las competencias sobre las obras hidráulicas y de los correspondientes preceptos simétricos y correlativos de los Estatutos de Autonomía.—III. Significado e interpretación jurídica de las normas de los diferentes Estatutos de las Comunidades Autónomas relativos al sector hidráulico, tramitados con arreglo al artículo 151 de la Constitución.—IV. El régimen de las aguas subterráneas.—V. Principios generales de la Constitución respecto a la subordinación de la ordenación y uso de los recursos hidráulicos al interés general de la nación.—VI. Ordenación jurídica y administración de los recursos hidráulicos en los documentos y conferencias internacionales y en el Derecho comparado.—VII. Incidencias de la aplicación de los preceptos constitucionales referentes al sector hidráulico y de los correspondientes Estatutos de autonomía en las competencias funcionales y ámbitos territoriales de las actuales instituciones y organizaciones españolas para la gestión y administración de las aguas.—Conclusiones.

I. EXÉGESIS Y ALCANCE JURÍDICO DEL ARTÍCULO 149.1, 22, DE LA CONSTITUCIÓN

Según este artículo 149.1:

El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

22.º La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma...

* En el presente trabajo estudiamos, a través del análisis del concreto sector hidráulico, el juego de distribución y articulación constitucional de competencias entre el Ordenamiento del Estado y los de las Comunidades Autónomas, punto clave de las relaciones entre ambos Ordenamientos jurídicos.

1.1 *El concepto de competencia exclusiva*

De suyo, «competencia exclusiva», como indica este propio calificativo, significa, desde el punto de vista jurídico, que sólo o únicamente al Estado corresponde ejercer. Es concepto, pues, contrapuesto al de «concurrente» o competencia «compartida» con otras Entidades o Administraciones públicas, como las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, en este artículo 149.1, en algunos de sus puntos y en algunas de las competencias materiales, no obstante haberse calificado de exclusivas, se establecen competencias «compartidas» al determinarse que competen al Estado las «bases o la legislación base», lo cual quiere indicar que la legislación o normativa de desarrollo y la ejecución pueden corresponder a las Comunidades Autónomas.

Esto determina que, en tales casos, el concepto de competencia exclusiva debe interpretarse como competencia fundamental. Sólo son exclusivas las bases o la legislación básica, por tanto, sin perjuicio de que en lo no básico las competencias sean compartidas.

El Tribunal Constitucional (sentencias de 14 de julio de 1981, de 28 de enero y de 4 de mayo de 1982) ha señalado que legislación básica no resulta equivalente a legislación cuadro, abstracta o de principios. «Base» es todo lo que atañe al interés general, mientras que desarrollo no es sólo lo concreto, sino singularmente la regulación de los específicos intereses de cada Comunidad. En consecuencia, el Estado, con las bases, no agota la regulación. Se trata de una distinción material más que formal.

En el caso de la regulación constitucional del sector hidráulico, no opera tal planteamiento. Como a continuación se dirá, la competencia de legislación, ordenación y concesión de recursos hidráulicos se ofrece «a secas», sin ningún calificativo ni especificación. Por tanto, en ese sector juega plenamente la exclusividad de competencia en su significado estricto, común y radical.

1.2 *Prevalencia de las normas estatales sobre competencias*

La cláusula de «competencia exclusiva del Estado», al significar, pues, competencia fundamental, debe ser protegida y garantizada.

El artículo 4.º de la LOAPA refuerza «las normas que el Estado dicte en el ejercicio de las competencias que le reconoce el artícu-

lo 149.1 de la Constitución, que prevalecerán sobre las normas de las Comunidades Autónomas. En el texto primitivo se añadía: cualquiera que sea la denominación de las competencias que a éstas atribuyen sus Estatutos».

En el hipotético caso, pues, de atribución de las mismas o análogas competencias exclusivas al Estado y también exclusivas a las Comunidades Autónomas (supuesto que puede producirse por una deficiente articulación competencial), deben prevalecer las normas referentes a las competencias exclusivas del Estado.

1.3 *El doble criterio competencial que se emplea: a) Competencias funcionales, y b) Competencias por razón del territorio*

El precepto constitucional del artículo 149.1, 22, utiliza dos criterios para la delimitación competencial: a) el que podríamos denominar de competencias «funcionales» (funciones y potestades estatales, legislativas y administrativas), y b) el de las competencias *ratione loci* o por razón del ámbito territorial o espacial donde se ejercen las competencias funcionales.

La cuestión problemática —como más adelante examinaremos—, radica en si el criterio de delimitación —«cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma»— afecta sólo al último inciso de las competencias funcionales («recursos y aprovechamientos hidráulicos») o a todas las competencias funcionales que recogen tal artículo.

1.4 *Competencias funcionales del artículo 149.1, 22*

La redacción de la primera parte de esa norma constitucional referente a las competencias funcionales del Estado (potestades legislativas, normativas, administrativas) en el sector hidráulico, se ofrece ciertamente desafortunada y equívoca, en algunos de sus puntos.

Legislación

El vocablo *legislación* resulta claro, puesto que en diáfano sentido literal, se refiere a las normas sobre el sector hidráulico que tengan rango formal de Ley. Legislación sobre aguas (recursos y aprovechamientos hidráulicos).

Nótese que no se le añade ningún calificativo, a diferencia comparativa de otros puntos de ese mismo artículo constitucional, en los que

se cualifica la legislación. Así, entre otros, «legislación básica sobre protección del medio ambiente...» «legislación básica» sobre montes (número 23); «legislación básica» y régimen económico de la seguridad social (núm. 17); normas básicas del régimen de prensa... (núm. 27); las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas... (número 18), etc.

Por tanto, al no añadir ningún calificativo se comprende en ella todo tipo de legislación, tanto «básica» como la de desarrollo y ejecución legislativa. No queda fuera ninguna forma de ella. No hay competencias compartidas ni concurrencia de normación. La competencia de «legislación» es también «exclusiva», y ninguna otra Entidad puede «legislar» en el sector hidráulico.

Cabe pensar, pero esto es otra cuestión, que aun siendo materias de la competencia estatal, al amparo del artículo 150.1 del texto constitucional, las Cortes Generales pudieran atribuir a todas o a algunas de las Comunidades Autónomas, la facultad de dictar para sí mismas, normas legislativas, pero siempre sería en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una Ley estatal.

Esta potestad legislativa o de legislación a que se refiere el artículo 149.1, 22, del texto constitucional, afecta a todas las aguas, en sus distintas clases y tipos, incluidas las subterráneas. No cabe excluirlas y considerarlas aparte. Donde la Ley no distingue, no debemos distinguir. Sobre este tema de las aguas subterráneas volveremos después con mayor detenimiento.

Ordenación

El término *ordenación* no responde a un concepto jurídico preciso en nuestro derecho positivo (1).

La figura de la «Ordenación» resulta un tanto compleja y puede comprender potestades de carácter normativo y también decisiones concretas y actos administrativos. Puede contener planes, para distintas acciones y servicios. Como los planes, también la ordenación posee un carácter bifronte: normas y actos administrativos.

(1) Cfr. ORTIZ DÍAZ: *Ordenación y planificación del territorio*, en «Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales». Málaga, 1978. pp. 176 y ss.

En puridad terminológica, en la mayor parte de los casos, habría que hablar de «reordenación» más que de ordenación, porque no se suele partir de cero. Mala o buena existe alguna ordenación.

A título enunciativo dentro del posible contenido de la «ordenación», señalamos:

Planes hidrológicos; normativa sobre trasvases intracuenca e intercuenca, normas sobre regulación y captación de caudales o recursos; establecimientos condicionados para la «reserva» de los mismos; fijación de prioridades en los usos y aprovechamientos; criterios sobre organización de la gestión y administración de las aguas; régimen general sobre las obras hidráulicas, etc.

El concepto de «recursos»

Otro vocablo también novedoso en el derecho positivo español es el de «recursos». Exportado por economistas y técnicos hidráulicos al campo jurídico, hasta hace poco tiempo inusitado en el mismo, no se encuentra recogido en la legislación de aguas.

Precisamente la Constitución lo incluye en el título VII, en la normativa o regulación de la Economía y Hacienda, cuando en el artículo 128.2 establece que: «Mediante Ley se podrá reservar al sector público *recursos o servicios esenciales...*»

La denominación un tanto convencional de recursos hidráulicos (como la de recursos energéticos, también de moda, en nuestro tiempo), hace referencia con viso modernista al término llano y claro (nunca más claro) de «aguas», en cuanto bien o medio de subsistencia humana. Comprende todos los tipos y diversas clases de aguas disponibles: superficiales, subálveas, subterráneas, profundas, estancadas, fósiles, residuales o sucias, incluso las denominadas «no convencionales» como las aguas desalinizadas del mar; en definitiva: todas las que integran el patrimonio hidráulico.

Pueden quedar fuera de esa comprensión «las termales y minerales», empleadas frecuentemente para finalidades terapéuticas o curativas, que propiamente constituyen recursos minerales, y no bienes disponibles para el abastecimiento público, regadíos o usos energéticos.

Recursos y aprovechamientos hidráulicos

Desde el punto de vista jurídico, recursos hidráulicos o hídricos, no resultan términos y conceptos equivalentes al de aprovechamientos hidráulicos.

En los recursos hidráulicos debe distinguirse el dominio sobre las aguas y su propiedad del uso y aprovechamiento de las mismas. Las titularidades jurídicas de ambos aspectos pueden ofrecerse disociadas.

El aprovechamiento es una faceta muy importante, de los recursos hidráulicos, pero no única.

Precisamente la exposición de motivos de la vigente Ley de Aguas, determina en qué consiste el aprovechamiento y su diferencia del dominio.

El dominio —dice— es un derecho absoluto e ilimitado sobre la cosa, que nos autoriza para hacer libremente de ella el uso que nos plazca, siempre que no lastimemos el derecho de otro. *El aprovechamiento*, por el contrario, es un derecho limitado, sujeto a las condiciones impuestas por quien lo concede y que no autoriza para usar absolutamente, sino sólo para usar en la forma y para el objeto concedido. Los concesionarios de aguas públicas no son verdaderos dueños de éstas, sino meros usuarios, limitados al objeto para el que se les concedieron y sujetos siempre a la vigilancia de la Administración.

La Ley como es sabido distingue entre los aprovechamientos comunes y los especiales.

Por *comunes* deben entenderse los derivados inmediatamente de la propia naturaleza de las aguas, pudiendo simultanearse, utilizarse libremente y por varios a la vez. La Ley señala el del servicio doméstico, agrícola y fabril; el de la pesca y el de la navegación y flotación. Para estos aprovechamientos que en realidad son usos comunes no se necesita concesión.

En cambio, para *los aprovechamientos especiales*, que no son sólo por la índole de las necesidades que satisfacen, sino porque, por lo general, imponen un consumo extraordinario del agua o hacen imposible o difícil otros aprovechamientos especiales o los mismos aprovechamientos comunes, sí se necesita de una concesión especial.

La Ley establece para la concesión de estos aprovechamientos el siguiente orden de preferencia: 1) Abastecimiento de poblaciones. 2) Abastecimientos de ferrocarriles. 3) Riegos. 4) Canales de navegación. 5) Molinos y otras fábricas, barcas de paso y puentes flotantes. 6) Estanque para viveros o criaderos de peces.

La concesión de los aprovechamientos especiales posee, pues, un contenido positivo, definido y delimitado jurídicamente por el acto concesional.

En consecuencia, los recursos hidráulicos públicos *in toto*, no se conceden.

La titularidad jurídica del dominio público o propiedad de las aguas no se concede. Como señala la Ley de Aguas, se concede el uso o apro-

vechamiento. La figura de la concesión, lo es de los aprovechamientos, no de los recursos. Por eso es incorrecto decir en el texto constitucional «concesión de recursos y aprovechamientos». Se debería haber dicho «ordenación de recursos y concesión de los aprovechamientos». Los recursos se ordenan y los aprovechamientos se conceden cuando se trata de aguas públicas.

No debe olvidarse que las aguas públicas son bienes de dominio público, y estos bienes por la propia Constitución (art. 132.1) tienen el carácter de «inalienables», condición jurídica compatible con la concesión del uso y aprovechamiento, pero no con la pérdida del dominio o titularidad jurídica, que supondría la concesión de la titularidad del recurso.

Debe interpretarse (atribuyendo al término recursos el significado de aprovechamientos), que esa concesión de recursos a que alude el texto constitucional, lo es de los usos y aprovechamientos. El término genérico de «aprovechamientos hidráulicos» posee un contenido más amplio que el estricto de su «concesión». Comprende entre otros aspectos los «proyectos, construcción y explotación», y, unidos a ellos, la inspección y vigilancia sobre los mismos, la tutela jurídica y gestión pública relativa a las Comunidades de Regantes y Jurados de Riegos, obras hidráulicas, expropiaciones, imposición de servidumbres, etc. La intervención en esos diversos aspectos de los aprovechamientos hidráulicos, cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma, compete al Estado.

Concesión

El concepto dogmático-jurídico de la «concesión» si se encuentra perfectamente tipificado en nuestro derecho positivo.

La concesión es, en efecto, el título jurídico en virtud del cual, un determinado sujeto queda habilitado para *aprovechar* (es decir, adquirir una facultad de disposición en beneficio propio) un bien o recurso (el agua en este caso), cuya titularidad sigue perteneciendo al sujeto propietario.

Es la única potestad propiamente administrativa que menciona el artículo 149.1, 22, que comentamos.

En la enmienda a la Constitución formulada en el Senado por don Lorenzo Martín Retortillo, se decía: «legislación, ordenación y *administración* de los recursos hidráulicos».

En la redacción definitiva del texto constitucional se sustituyó acer-

tadamente la palabra «administración» por la de concesión, y decimos acertadamente porque así como propugnamos que las competencias de ordenación deben quedar en manos del Estado, las de «administración», y salvo excepciones (como la concesión), deben descentralizarse y en consecuencia transferirse a las Administraciones autónomas a nivel de cuenca.

1.5 *Ambito de la competencia territorial exclusiva del Estado derivada del citado artículo 149.1, 22*

El criterio competencial por razón del territorio, que para el ejercicio de las competencias funcionales exclusivas del Estado, establece el artículo 149.1, 22, de la Constitución, es el de «cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma».

Este párrafo plantea el problema de si el inciso final del mismo (que señala la competencia territorial), se refiere sólo a los aprovechamientos hidráulicos o afecta también a las competencias funcionales mencionadas al comienzo del mismo de «legislación y ordenación» y concesión. En el supuesto de que no lo fuera, las competencias de legislación, ordenación y concesión, las poseería siempre el Estado, con independencia, pues, y por encima del carácter supracomunitario e intracomunitario de las aguas. Si el condicionado afecta a todo el párrafo, el criterio delimitador, sería, pues, el del carácter supra o intracomunitario de las aguas.

Pensamos que por razones gramaticales y de hermenéutica interpretativa, el condicionado adverbial de «cuando...» no afecta a la legislación, ordenación y concesión, que constituirían en todo caso competencias estatales.

Es la única posible y lógica interpretación derivada de la coherencia existente en la distribución de competencias asignadas al Estado por el artículo 149.22 de la Constitución y las atribuidas a las Comunidades Autónomas en el artículo 148.10 del mismo texto constitucional.

Al Estado compete: «la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma...» (art. 149.1, 22).

A las Comunidades Autónomas competen: «los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de *interés* de la Comunidad Autónoma...».

El criterio jurídico correcto para evitar el solape o contradicción entre las competencias asignadas al Estado y a las Comunidades Autó-

nomas en el propio texto constitucional (prescindimos ahora de las que se asignan en los Estatutos), es entender que la legislación, ordenación y concesión competen al Estado con carácter exclusivo y en todo caso, mientras que los aprovechamientos hidráulicos (incluidos en ambas listas de competencias) constituyen competencias comunes y compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que cuando se refieran a aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma competen al Estado, mientras que cuando sean de interés de la Comunidad Autónoma, corresponden a ésta los proyectos, construcción y explotación de los mismos.

Además, porque, como se dirá a continuación, no existe correlación y simetría entre las competencias de legislación, ordenación y concesión, atribuidas al Estado, y las competencias funcionales encomendadas a las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos.

El criterio del ámbito territorial (supra o intracomunitario) debe examinarse, no sólo desde el ángulo de la competencia estatal («cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma»), sino, y aquí cabe el argumento *sensu contrario*, desde el campo de los Estatutos autonómicos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro de una Comunidad Autónoma.

Los Estatutos emplean un calificativo muy expresivo al respecto: «cuando las aguas discurren *íntegramente*» (Estatuto de Cataluña, País Vasco, Galicia). El de Andalucía utiliza la expresión *únicamente*.

Entendemos que debe prevalecer no sólo un criterio cuantitativo sino más bien cualitativo, y de globalidad o totalidad de la cuenca hidráulica. Es decir, si la totalidad de las aguas de una cuenca no entran dentro del territorio de una Comunidad Autónoma, la competencia hidráulica, desde el ángulo territorial, se declina en favor del Estado. Por tanto, sólo las cuencas hidrológicas, que en su integridad queden en el territorio de una Comunidad Autónoma, entrarían en la competencia de la misma, para aquellas potestades que no correspondan al Estado y estén atribuidas a la Comunidad Autónoma en sus respectivos Estatutos.

Caso de no admitir esta interpretación, podría darse el contrasentido, por ejemplo, de un afluente de un río principal que discurriera por el territorio de una Comunidad Autónoma que tendría competencia sobre él, mientras que tal río principal u otros afluentes pudieran pertenecer a distinta Comunidad Autónoma.

II. COMPETENCIAS SOBRE LAS OBRAS HIDRÁULICAS. EXAMEN DEL NÚMERO 24 DEL ARTÍCULO 149 DEL TEXTO CONSTITUCIONAL, EN LO QUE AFECTA A LAS COMPETENCIAS SOBRE LAS OBRAS HIDRÁULICAS Y DE LOS CORRESPONDIENTES PRECEPTOS SIMÉTRICOS Y CORRELATIVOS DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Las obras hidráulicas no se mencionan *nominatim* en la Constitución. Siendo una categoría o clase de las obras públicas, deben atenerse a los criterios competenciales que sobre ellas establece el texto constitucional.

Aquí se produce una correlación y simetría *a sensu contrario* entre el precepto constitucional y los correspondientes de los diferentes Estatutos de Autonomía, aprobados en base al artículo 151 de la Constitución.

Corresponde a la competencia exclusiva del Estado:

Artículo 149.1, 24. Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.

Los textos de los Estatutos autonómicos (2) (Cataluña, País Vasco y Galicia) salvo el de Andalucía, delimitan la competencia de dichas Comunidades Autónomas con un criterio negativo.

«Obras públicas que *no* tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya realización *no* afecte a otra Comunidad Autónoma».

Sin embargo, el artículo 148.4 de la Constitución, establece un criterio positivo («interés de dicha Comunidad en su propio territorio»), para legitimar la competencia de la Comunidad Autónoma sobre las obras hidráulicas (obras públicas).

Tal diferencia de redacción entendemos puede tener consecuencias jurídico-administrativas, ya que de acuerdo con el texto constitucional para que la competencia sobre las obras públicas fuera ejercida legítimamente por la Comunidad Autónoma se requeriría el correspondiente procedimiento y declaración expresa de interés público por esa Comunidad.

(2) Cfr. núm. 13 del artículo 9.º del Estatuto de Cataluña; número 33 del artículo 10 del del País Vasco; número 7.º del artículo 27 del de Galicia; número 9.º del artículo 13 del de Andalucía.

La redacción del Estatuto de Andalucía, aquí es más correcta, puesto que en el número 9 de su artículo 13, en su primera parte, reproduce el texto constitucional de carácter positivo: «Las obras públicas de interés para la Comunidad Autónoma de Andalucía».

Obras hidráulicas de la competencia estatal

Dos son los criterios que apoderan la competencia exclusiva del Estado: a) Interés general de las obras hidráulicas. b) Ambito territorial de afectación superior al de una Comunidad Autónoma.

Se plantea el problema del alcance del término y conceptos de «interés general». Se trata de un concepto jurídico indeterminado, que debe ser precisado en el correspondiente texto legal. Estimamos que la solución más práctica es mediante el sistema de «lista», que cualifique las clases de obras y condiciones de las que merecen la calificación de interés general. Sería la mejor forma de evitar sucesivas impugnaciones y conflictos interpretativos.

Pensamos que podrían incluirse como obras hidráulicas de interés general: las de regulación, recarga de acuíferos, las referentes a sistemas de aprovechamientos conjuntos de aguas superficiales o subterráneas y las relativas a planes y sistemas de reutilización de aguas.

Además de las obras así calificadas en abstracto, «la lista» debería completarse con aquellas que, en casos concretos, fueran también declaradas de interés general, mediante Ley o por su inclusión en el Plan General de Obras Públicas, o en los Planes Económicos Generales del Estado, aprobados por ley conforme al artículo 131 de la Constitución.

El segundo criterio determinante de la competencia estatal, respecto al ámbito territorial, se refiere a «cuando la realización de la obra afecta a más de una Comunidad Autónoma».

El criterio de la afectación resulta impreciso, y no puede limitarse sólo a las obras cuya construcción ocupe físicamente territorio de más de una Comunidad.

Obras hidráulicas de la competencia de las Comunidades Autónomas

Según los Estatutos mencionados, estas Comunidades tienen competencia sobre las:

«Obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya realización no afecte a otra Comunidad Autónoma».

El segundo punto de esta cláusula de delimitación negativa, no lo estimamos adecuado.

Recentraliza en favor de las Comunidades Autónomas, obras públicas actualmente de competencia de las Diputaciones provinciales, que, de acuerdo con un criterio descentralizador, podrían seguir realizando esas Corporaciones.

En tal sentido, el Estatuto de Galicia, acertadamente, matiza la competencia en favor de la Comunidad Autónoma de aquellas obras públicas, cuya ejecución o explotación no afecte a otra Comunidad Autónoma o Provincia.

III. SIGNIFICADO E INTERPRETACIÓN JURÍDICA DE LAS NORMAS DE LOS
DIFERENTES ESTATUTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS RELATIVAS
AL SECTOR HIDRÁULICO, TRAMITADOS CON ARREGLO
AL ARTÍCULO 151 DE LA CONSTITUCIÓN

III.1 *Carencia del carácter de «exclusivas» de las competencias de las Comunidades Autónomas*

Antes de examinar el contenido de las competencias hidráulicas de los Estatutos Autónomos, conviene señalar de entrada que la Constitución utiliza la titulación de «competencia exclusiva» sólo para las del Estado. Para las competencias de las Comunidades Autónomas en el artículo 148, no se menciona el término exclusiva. Pensamos que los Estatutos autonómicos podrían conferir el carácter de «exclusivas», para las competencias funcionales o materiales, no incluidas en el artículo 149.22 (que en todo caso corresponden al Estado), ni tampoco en el artículo 148, sino sólo para aquellas otras competencias que los Estatutos introdujeran como ampliación del artículo 148.10.

Esa carencia de exclusividad de las competencias de las Comunidades Autónomas, se produce no sólo con carácter formal (ya que el artículo 148 no las configura como exclusivas), sino también de modo material, pues las competencias del 148 sobre el sector hidráulico se refieren a materias que entran también en la competencia exclusiva del Estado establecida por el artículo 149, cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma.

III.2 *Distribución de competencias funcionales entre los artículos 149.22 y 148.10 del texto constitucional*

La distribución de competencias funcionales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que para el sector hidráulico establecen respectivamente los artículos 149.1, 22, y 148.10 de la Constitución, no resulta contradictoria. Las competencias no se solapan, ni interfieren. Lo que ocurre es que los Estatutos de Autonomía han omitido las competencias funcionales que prevé el citado artículo 148.10 y sólo han recogido las competencias materiales del mismo artículo.

Lo correcto es que las competencias funcionales para el ejercicio de las competencias materiales sean las del 148.10. Las Comunidades Autónomas no pueden asumir las competencias funcionales del artículo 149.22 porque éstas son exclusivas del Estado y lo prohíbe el mismo artículo 149.3.

En el caso del Estatuto de Andalucía, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia genérica sobre «recursos» se asume una competencia que por las razones antedichas corresponde en exclusiva al Estado.

III.3. *Ausencia de simetría y correlación entre las competencias funcionales del Estado y las de las Comunidades Autónomas, establecidas en los Estatutos*

No existe correlación ni simetría entre las competencias funcionales del artículo 149.1, 22, del texto constitucional atribuidas al Estado con carácter exclusivo y los correspondientes preceptos de los Estatutos sobre el tema.

Las competencias funcionales del artículo 149.1, 22, de la Constitución (legislación, ordenación y concesión) son distintas de las competencias funcionales que respecto al sector hidráulico recogen los diferentes Estatutos. Mejor dicho, éstos no incluyen competencias funcionales, sino materiales de diversos puntos del sector.

Aunque *prima facie*, pudiera pensarse que existe una correlación *a sensu contrario*, derivada del diferente ámbito de competencia territorial, en el caso del Estado, «aguas que discurran por más de una Comunidad Autónoma» y en el de los Estatutos cuando «las aguas discurran dentro de una Comunidad Autónoma», como las competen-

cias funcionales, según queda dicho son diferentes, no se produce tal correlación.

Sólo hay coincidencia en los «aprovechamientos».

Por tanto, las Comunidades Autónomas carecen de las potestades de legislación, ordenación y concesión.

Respecto a los aprovechamientos, cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, el Estado tendrá la concesión de los mismos, y cuando se trate de aguas intracomunitarias a las Comunidades Autónomas competieren los proyectos, construcción y explotación. En esta explotación deben comprenderse las potestades de inspección y vigilancia de dichos aprovechamientos, la tutela jurídica y gestión pública relativa a las Comunidades de Regantes y Jurados, de Riesgos, obras hidráulicas, expropiaciones, imposición de servidumbres, etc.

III.4 *Competencias potestativas del sector hidráulico que de acuerdo con la Constitución (art. 148.10) pueden asumir las Comunidades Autónomas*

Debe tenerse en cuenta que el precepto constitucional que sirve de base para las competencias en el sector hidráulico de los diferentes Estatutos de Autonomía, no es el *sensu contrario* del artículo 149.1, 22, sino el número 10 del artículo 148, artículo que establece una lista de competencias, que podrán asumir las Comunidades Autónomas.

«Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma, las aguas minerales y termales.»

Nuestra Constitución no establece un sistema de *numerus clausus* respecto a las competencias de las Comunidades Autónomas. Recoge en su artículo 148.22 apartados o grupos de competencias que «podrán asumir».

Pero esta lista enumerativa, ni es obligatoria, sino potestativa («podrán asumir»), ni tampoco exhaustiva, sino enunciativa, ya que puede completarse con la cláusula de competencia residual, que en favor de aquéllas señala el artículo 149.3.

«Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos.»

Mas para que se produzca la citada ampliación de competencias en favor de las Comunidades Autónomas, hace falta que se habiliten expresamente en los respectivos Estatutos.

La ampliación de competencias que sobre las previstas en el artículo 148 de la Constitución, pueden asumir en sus respectivos Estatutos las Comunidades Autónomas, al amparo de lo dispuesto en el número 2 de ese mismo artículo 148, transcurridos cinco años, y del artículo 151 y la disposición transitoria segunda, debe realizarse dentro del *marco* establecido en el artículo 149 del texto constitucional. A nuestro entender, «en el marco» significa de acuerdo con el 149. Es decir, pueden asumirse aquellas competencias que aun siendo exclusivas del Estado, deben ser desarrolladas o complementadas por los respectivos Estatutos, así, *verbigracia*, la legislación de desarrollo a nivel de Comunidad Autónoma de aquellas «bases legislativas» que el artículo 149 reserva al Estado. Pero los Estatutos no pueden asumir competencias exclusivas del Estado, infringiendo y vaciando el artículo 149. El número 22 del artículo 149, referente al sector hidráulico, reserva al Estado toda la legislación y ordenación, sin distinción de si es básica o fundamental.

III.5 *Vinculación de los Estatutos por el artículo 148.10 de la Constitución*

Estimamos que a los Estatutos de Autonomía les vincula el artículo 148 de la Constitución, en el sentido que a continuación precisamos. Ciertamente que es potestativo («podrán») asumir o no las competencias mencionadas en él y que cabe que los Estatutos amplíen las competencias del 148, estableciendo otras nuevas no incluidas en el mismo, pero siempre que no estén reservadas exclusivamente al Estado por el artículo 149. Resulta incorrecto jurídicamente la asunción estatutaria de competencias vulnerando el repetido artículo 148 o mutilando competencias funcionales del mismo, para quedarse sólo con las competencias materiales produciendo un vacío respecto a las funcionales y entonces estimar que el Estado carece de competencias.

El artículo 148.10 vincula a los Estatutos, que no pueden infringirlo, porque la propia Constitución así lo establece. En efecto, el ar-

título 147.2, b), se refiere a «las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución», y el marco de distribución de competencias establecido por la Constitución es el señalado en los artículos 149, para las exclusivas del Estado, y 148, para las potestativas de las Comunidades Autónomas.

III.6 *Analogía de los preceptos de los Estatutos de Autonomía sobre el sector hidráulico*

Los textos de los Estatutos sobre el sector hidráulico, tramitados con arreglo al artículo 151 de la Constitución, como reseñamos a continuación, resultan muy parecidos. Prácticamente están copiados unos de otros, salvo el caso de Andalucía, que presenta alguna variante a la que nos referiremos.

Cataluña

Según el Estatuto de Autonomía de Cataluña, Ley Orgánica 4, de 18 de diciembre de 1979, la Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

Art. 9.º 16. «Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro de Cataluña; instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma: aguas minerales, termales y subterráneas. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en el número 25 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.»

País Vasco

El Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3, de 18 de diciembre de 1979, establece en su artículo 10.11 una normativa exactamente igual a la de Cataluña y ello nos releva de transcribirla.

Galicia

También el Estatuto de Autonomía de Galicia, Ley Orgánica 1/1981, de 8 de abril, establece idéntica redacción.

COMPETENCIAS RESPECTO AL SECTOR HIDRAULICO

Art. 27.12 «Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de la Comunidad, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1, 22, de la Constitución.»

14. «Las aguas minerales y termales. Las aguas subterráneas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1, 22, de la Constitución y en el número 7 del presente artículo.»

El número 7 de este artículo dice:

«Obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya ejecución o explotación no afecte a otra Comunidad Autónoma o provincia.»

Andalucía

El Estatuto de esta Comunidad Autónoma (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre), respecto al tema hidráulico, y comparativamente en relación con los demás Estatutos, introduce algunas variantes de redacción que conviene analizar.

La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva, según el artículo 13.12, sobre:

«Recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas transcurran únicamente por Andalucía. Aguas subterráneas, cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio.»

Este mismo artículo 13, en su párrafo 13, dice: «Aguas minerales y termales.»

Las variantes aludidas que ofrece este artículo son:

En el número 12 se emplea el término *recursos*, en primer lugar y antes de aprovechamientos. En los restantes Estatutos aprobados no se incluye dicho término.

Se omite el «todo ello sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1, 22, de la Constitución», añadido que figura en los restantes citados Estatutos.

Después de lo dicho anteriormente sobre el término recursos, que se ofrece sin referirlo a ninguna competencia funcional, que no se encuentra comprendido en el artículo 148, que corresponde a la competencia exclusiva del Estado del artículo 149, debe estimarse que su inclusión resulta anormal y posiblemente inconstitucional.

III.7 *Vacio estatutario de competencias funcionales*

¿Qué es lo que realmente ha ocurrido en la redacción de los Estatutos tramitados de acuerdo con el artículo 151.2?

Pues que los Estatutos, inspirándose en el texto del número 10 del artículo 148, han formulado sus competencias en el sector hidráulico, eliminando aquellas competencias funcionales que en ese punto expresamente recoge la Constitución: «los proyectos construcción y explotación.»

Han mantenido de este número 10 del artículo 148 los términos aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos.

Han producido alguna modificación de este mismo número 10 del artículo 148, incluyendo específicamente las aguas subterráneas, y el de Andalucía, además, la expresión «recursos» delante de los aprovechamientos hidráulicos, pero sin otras ampliaciones o complementos.

La omisión de las concretas competencias funcionales del artículo 148 produce un aparente vacío, que equivocadamente puede arrastrar a una competencia genérica indeterminada. Ese vacío tiene que integrarse forzosamente con aquellas competencias funcionales que precisamente prevé el artículo 10. «Los proyectos, construcción y explotación.»

No puede integrarse con las materias atribuidas expresamente al Estado por la Constitución, porque lo veda el artículo 149.3 del texto constitucional, que permite el complemento de las competencias de los Estatutos, pero no precisamente con aquellas materias señaladas al Estado.

La cláusula empleada en el Estatuto de Galicia, al final del número 12 del artículo 27: «Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1, 22, de la Constitución», que se omite en los de Cataluña, País Vasco y Andalucía, no es una mera cláusula de estilo. Aunque pudiera pensarse innecesaria, representa una referencia elocuente y directa al respeto y acatamiento del número 22 del artículo 149 de la Cons-

titución, que recoge expresamente las competencias estatales en el sector hidráulico.

El Estatuto de Cataluña y el del País Vasco remiten la cláusula: «Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo...» al número 25 del apartado 1 del artículo 149 del texto constitucional, que se refiere a las «Bases del régimen minero y energético». Lo importante no era salvar esta competencia estatal del número 25, sino la del número 22, referente al sector hidráulico, a la que con buen criterio alude el Estatuto de Galicia. El de Andalucía omite toda referencia, ni alude al número 22 ni al 25.

La redacción de los artículos citados de esos Estatutos sobre las competencias en el sector hidráulico, plantea también un problema en relación a lo que establece el artículo 148.10 de la Constitución.

Este atribuye a la Comunidad Autónoma competencia sobre «los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, de interés para la Comunidad Autónoma». La causa legitimadora de la competencia es precisamente el interés de la Comunidad Autónoma y éste interés legitima y apodera la competencia e intervención de la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, en los mencionados Estatutos, la competencia surge porque «las aguas discurran íntegramente dentro de la Comunidad». Ello pudiera hacer pensar que de esa redacción se deduce una posibilidad de intervención, respecto a todos los aprovechamientos, canales y regadíos, aun cuando no fueran públicos, sino privados. Evidentemente ese no es el criterio, ni el espíritu del artículo 148.10 del texto constitucional, que exige necesariamente la motivación y el juego de un «interés público» comunitario.

III.8 Competencias sobre las «materias no atribuidas»

Cláusulas de competencias residuales o de integración

Nuestra Constitución, que desde el punto de vista de la distribución de competencias, se encuadra en el calificado sistema de «doble lista», de lista de competencias del Estado (art. 149.1 y 2) y listas de competencias de las Comunidades Autónomas (art. 148), establece una cláusula de competencia residual («competencias no atribuidas») a favor de las Comunidades Autónomas. A continuación una segunda o subsidiaria cláusula en favor del Estado (cláusula residual-escoba).

El artículo 149 de la Constitución, después de enumerar las competencias exclusivas del Estado, establece en su parágrafo 3 un doble juego de competencias residuales, de formulación y sentido, sin embargo, distintas.

a) *Potestativa a favor de las Comunidades Autónomas*

Cláusula de competencia residual potestativa («podrán») o de posible asunción por los Estatutos.

«Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución "podrán" corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos.»

Se trata de materias que no sean de las que el 149 señala de la competencia exclusiva del Estado.

Es necesario, para que tales competencias correspondan a las respectivas Comunidades Autónomas, que los Estatutos las recojan e incluyan; resulta, pues, imprescindible su inclusión o habilitación positiva y expresa en los Estatutos. Si ello no se produce, entra en juego la siguiente cláusula de competencia residual en favor del Estado.

b) *Cláusula integradora residual escoba, en blanco y obligatoria, a favor del Estado*

«La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía, corresponderá al Estado.»

Esta cláusula, a diferencia de la anterior, tiene una formulación negativa y en blanco (sin mención de competencias) y además carácter obligatorio (no potestativa). Es decir, «barre» forzosamente a favor del Estado las competencias no atribuidas en los Estatutos.

III.9 *Normas para las posibles interferencias o conflictos*

A continuación, en este artículo 149.3 se consagra la *prevalencia* de las normas de derecho estatal, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas, en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.

COMPETENCIAS RESPECTO AL SECTOR HIDRAULICO

La exclusiva competencia de éstas debe entenderse siempre que sea de acuerdo con el artículo 149 de la Constitución, porque los Estatutos han asumido como competencias exclusivas muchas que constitucionalmente no pueden tener ese carácter.

Cláusula de supletoriedad del derecho estatal

Este párrafo 3 del artículo 149 (que regula las normas de integración e interferencias de los ordenamientos) incluye finalmente una cláusula de supletoriedad del derecho estatal, en todo caso, sobre el de las Comunidades Autónomas.

Se trata de la clásica cláusula de integración de lagunas a través de la técnica de la supletoriedad.

IV. EL RÉGIMEN DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS

Los diferentes Estatutos de Autonomía recogen como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas las «aguas subterráneas», además de las minerales y termales.

Conviene señalar que estas dos últimas entran dentro de los denominados recursos minerales, se rigen por la legislación de minas y poseen una configuración especial distinta de las aguas subterráneas. Las minerales y termales no corresponden a la competencia exclusiva del Estado y por eso la propia Constitución (art. 148.10) las incluye dentro de las competencias asumibles por las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, las aguas subterráneas no pueden seguir la misma trayectoria jurídica que aquéllas. Con posibilidad de ser destinadas naturalmente a abastecimientos y regadíos, entran dentro del concepto de recursos hidráulicos, juntamente con las aguas superficiales y sin distinción de ellas. Por tanto, cuando la Constitución se refiere, como competencia estatal, a la legislación, ordenación y concesión de los recursos hidráulicos, incluye en ellos también a las aguas subterráneas. No pueden segregarse éstas, ya que tanto las aguas superficiales como las subterráneas se integran en la unidad del ciclo hidrológico, cuyo tratamiento unitario es reconocido y recomendado en las Conferencias internacionales sobre el agua, aun cuando a veces los límites de las aguas subterráneas no coinciden con los de las superficiales. Hay aguas superficiales de una cuenca que se subterranizan y aparecen como superficiales en otras. Todo ello es una prueba de la unidad del ciclo hidrológico y de la movilidad que ofrecen también

las aguas subterráneas. Las denominadas aguas fósiles constituyen una parte mínima en el conjunto de los recursos hidráulicos y no merece la pena ocuparse de su tratamiento, ya que incluso en muchos casos estas aguas fósiles son recargables y entonces se transforman en aguas circulantes.

Por tanto, la competencia estatal de legislación y ordenación de recursos sobre las aguas subterráneas resulta evidente en todo caso, aun cuando no discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, ya que, como dicho anteriormente, dichas potestades las posee el Estado al margen del mayor o menor curso que puedan tener las aguas.

Respecto a las aguas subterráneas intracomunitarias, debería seguirse el mismo criterio anteriormente expuesto por las aguas en general (superficiales, subterráneas, etc.).

Sin embargo, como los Estatutos aprobados mencionan las aguas subterráneas como competencia de las Comunidades Autónomas, cuando discurren íntegramente dentro del territorio de la respectiva Comunidad, aunque no mencionen las competencias funcionales sobre las mismas, cabría admitir, integrando esta laguna normativa, que estas competencias versan sobre «proyectos, construcción y explotación» de tales aguas subterráneas en cuanto comprendidas en el título genérico de aprovechamientos hidráulicos.

V. PRINCIPIOS GENERALES DE LA CONSTITUCIÓN RESPECTO A LA SUBORDINACIÓN DE LA ORDENACIÓN Y USO DE LOS RECURSOS HIDRÁULICOS AL INTERÉS GENERAL DE LA NACIÓN

Además de analizar aquellos preceptos de la Constitución específicamente referidos al sector hidráulico, hay que examinar los principios generales informadores de la misma, que se proyectan sobre el tema del agua y deben servir de criterios de interpretación.

El agua constituye una auténtica riqueza nacional y tiene la consideración de un bien o recurso económico fundamental, para la industria, agricultura, los abastecimientos, sanidad y diversos servicios.

Por ello, estimamos que su ordenación y uso quedan afectados por el artículo 128 de la Constitución, que dice lo siguiente:

«Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés **general.**»

Este artículo, en contra de lo que pudiera pensarse, afecta no sólo al sector privado y a la propiedad privada, legitimando, por razón de interés general, las limitaciones y condicionados de ésta, sino directamente vincula al propio sector público y a las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Entidades públicas, titulares de bienes económicos o recursos naturales. La normativa y administración que de aquéllos realicen esas entidades, deben subordinarse al interés general de la nación.

De otra parte, el artículo 149.13 de la Constitución señala como competencia exclusiva del Estado las:

«Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.»

De acuerdo con el artículo 2.º, 1, de la LOAPA, la palabra «bases», referida a la competencia normativa del Estado, debe entenderse en el sentido de que:

«Siempre que la Constitución o los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas empleen las expresiones "bases", "normas básicas", "legislación básica", u otras de idéntico significado para referirse a la competencia normativa del Estado, se entenderá que corresponde a las Cortes Generales o en su caso al Gobierno la determinación de los *principios, directrices y reglas esenciales* de la regulación de la materia de que se trate y, en todo caso, los criterios generales y comunes a que habrán de acomodarse necesariamente las normas autonómicas de desarrollo para garantizar la igualdad básica de todos los españoles, la libertad de circulación y de establecimiento de personas y bienes en todo el territorio nacional y la imprescindible solidaridad individual y colectiva.»

Este precepto es aplicable al agua, ya que ésta constituye un bien fundamental de la actividad económica. Por tanto, compete al Estado establecer las «bases» en el sentido entendido y la coordinación de la planificación y ordenación hidráulica.

El término planificación general se emplea en este punto del texto constitucional, en su dimensión amplia, equivalente al de «racionalización de la actividad económica» y no en el concepto jurídico-formal de plan, al que se refiere el artículo 131 de la misma Constitución.

También en la misma línea el artículo 45.2 de la Constitución establece que:

«Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.»

Principios fundamentales de nuestra Constitución son los de «igualdad» (art. 10.1) y «solidaridad interregional» (arts. 2.º y 130). El principio de igualdad afecta y vincula no sólo a las personas, sino también a las Instituciones y a la circulación y explotación de bienes y recursos.

Medio adecuado para que en el caso concreto de la ordenación y uso del agua se eviten privilegios y se corrijan los desequilibrios hidráulicos territoriales, puede ser que la ordenación de los recursos y legislación hidráulica se encuentren unificados en el Estado, sin perjuicio de la adecuada descentralización y autonomía de las Comunidades Autónomas y de la existencia de las correspondientes instituciones *ad hoc* para su gestión y administración.

Por su parte, la LOAPA recoge un precepto de importante aplicación en el tema que nos ocupa.

En el artículo 9.1 se dice:

«El ejercicio de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten a la utilización del territorio y al aprovechamiento de los recursos naturales que sean de interés general, se ajustará, en todo caso, a las directrices generales que establezcan los planes aprobados conforme al artículo 131 de la Constitución.»

Se proclama aquí una *subordinación* del ejercicio de las competencias tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, referentes al aprovechamiento de las aguas y también a su ordenación (ya que la ordenación de las aguas se conecta con la utilización del territorio), *a las directrices generales que señale la planificación económica formalmente entendida.*

La redacción de este artículo 9.1 de la LOAPA debería mejorarse en el sentido de decir que:

«El ejercicio de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten a *la ordenación del*

COMPETENCIAS RESPECTO AL SECTOR HIDRAULICO

territorio y de los recursos naturales, así como la utilización y aprovechamiento de los mismos que sean de interés general se ajustará, en todo caso, a las directrices generales que establezcan los planes aprobados conforme al artículo 131 de la Constitución.»

Con ello, y en aras de un criterio de unidad para todo el país, se pretende que no sólo el aprovechamiento de los recursos naturales, sino también su ordenación, así como que toda la ordenación del territorio, se acomode a las directrices generales que establezca la planificación económica general.

Debe tenerse en cuenta que esos planes aludidos en el artículo 9.1 de la LOAPA son los económicos generales a los que se refiere el artículo 131 de la Constitución y no propiamente los planes hidrológicos, planes sectoriales, no comprendidos en el mencionado artículo 131, a menos que la planificación hidrológica se incluya, en su momento, como pieza integrada en la planificación económica general.

En el supuesto de que los planes hidrológicos no se integren en la planificación económica general del 131 de la Constitución, esos planes podrían verse afectados por el número 2 del artículo 9 de la LOAPA, siendo necesario, por tanto, para su aprobación, el acuerdo entre el Estado y las respectivas Comunidades Autónomas.

VI. ORDENACIÓN JURÍDICA Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS HIDRÁULICOS EN LOS DOCUMENTOS Y CONFERENCIAS INTERNACIONALES Y EN EL DERECHO COMPARADO

Sobre el tema del agua abundan en los tiempos recientes los pronunciamientos de rango internacional y las Reuniones y Conferencias a ese nivel.

— *Carta Europea del Agua.*

Aprobada por el Consejo de Ministros de los países miembros del Consejo de Europa en Estrasburgo el 6 de mayo de 1968.

— *Recomendaciones de la Conferencia de Caracas sobre Derecho y administración de las aguas, celebrada en febrero de 1976.*

— *Reunión internacional: «Aspectos institucionales sobre el manejo del agua», México, junio de 1976.*

— *Reunión de Zaragoza con motivo del cincuentenario de las Confederaciones Hidrográficas Españolas sobre Organizaciones de Administraciones de agua, noviembre de 1976.*

— *Recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua*, celebrada en Mar del Plata (Argentina) en marzo de 1977.

Las recomendaciones establecidas por estas Conferencias internacionales citadas deben, sin embargo, modalizarse y aplicarse en función y teniendo en cuenta la configuración constitucional y asimismo la estructura hidrológica del respectivo país. Pude comprobar personalmente en las deliberaciones de la Reunión Internacional de México de 1976, cómo los principios jurídicos de la política hidráulica se aplicaban de formas diversas como consecuencia de las estructuras hidráulicas diferentes de los países a los que se proyectaban.

También las recomendaciones internacionales a que nos vamos a referir deben interpretarse y aplicarse objetivamente, de forma partidista, en el contexto completo de sus respectivos textos y no de manera aislada.

Mencionaremos sólo aquellos puntos de las citadas recomendaciones que por su implicación en el título enunciado en este capítulo interesan en este momento.

1. *El agua supera las fronteras políticas y administrativas*

Se trata de un postulado recogido expresamente en dos puntos de la Carta Europea del Agua.

«El agua no tiene fronteras. Es un recurso común que necesita de la cooperación internacional.» (Principio XII.)

«La administración de los recursos hidráulicos debiera encuadrarse más bien en el marco de las cuencas naturales que en el de las fronteras administrativas y políticas.» (Principio XI.)

Estos principios resultan de mucha actualidad en su aplicación a España, en estos momentos en que se constituyen las Comunidades Autónomas, porque hacen prevalecer sobre los límites territoriales de ellas (debido, a veces, a razones políticas, históricas o culturales) el criterio natural de las cuencas hidrográficas. Son éstas, por tanto, en su plenitud e integridad, comprensivas de todo el ciclo hidráulico, las que deben determinar las organizaciones administrativas idóneas para la gestión de las aguas.

2. *Autoridad única y normativa única en materia de aguas*

Se propugnaba en la Conferencia de Caracas, número 10:

«la creación de una autoridad única de las aguas, siempre que lo permitiera el sistema constitucional.»

Asimismo, en la del Mar del Plata número 35, se recomendaba:

«La organización institucional para la ordenación del agua debe ser reformada, cuando proceda, para asegurar la centralización administrativa bajo una sola autoridad.»

De otra parte, también en esta Conferencia se añadía, número 40:

«Es conveniente que todas las disposiciones relativas a la ordenación de los recursos hídricos se combinen en un instrumento jurídico único, que tenga como concepto básico el control público de esos recursos.»

3. *Unidad de ordenación y unidad normativa de los recursos hidráulicos*

En la Reunión Internacional sobre «Aspectos institucionales del manejo del agua», celebrada en México D. F., en junio de 1976, se recomendaba lo siguiente:

Sobre las bases legales:

II. «Apoyar el perfeccionamiento de las disposiciones legales para el manejo del agua mediante la promulgación de "leyes cuadro" con mayor permanencia en el tiempo y que a la vez permiten la introducción de cambios normativos de detalle a través de reglamentos administrativos.»

También se destacaba:

Sobre las instituciones para el manejo del agua:

XV. Implantar sistemas institucionales de manejo del agua sobre las bases de una organización nacional que

coordine a instituciones subnacionales o regionales y asegure la existencia de los mecanismos necesarios para:

1. Proveer un punto de vista que unifique las preocupaciones y los intereses nacionales en el manejo del agua con el fin de hacer patentes estos asuntos y que permita orientar el perfeccionamiento del marco legal.

2. Proveer un marco de política nacional que incluya la evaluación y el control de manera que se pueda considerar el manejo del agua en relación con los objetivos económicos, sociales y ambientales de carácter nacional y dentro del cual se integren los programas regionales y estatales.

3. Facilitar la evolución de normas y procedimientos bajo los cuales, por lo menos, puedan relacionarse todos los programas de manejo del agua que tengan financiamiento central.

Conferencia de Caracas, recomendación 40, citada:

«Es conveniente que todas las disposiciones relativas a la ordenación de los recursos hídricos se combinen en *un instrumento jurídico único*, que tenga como concepto básico el control público de esos recursos.»

De otra parte, también se ha señalado la necesidad del principio de planificación como medio para lograr la adecuada unidad de ordenación y administración.

Así, el principio VIII de la Carta Europea del agua dice:

«Para una adecuada administración del agua es preciso que las autoridades competentes establezcan el correspondiente plan.»

La planificación, sin embargo, no implica la unicidad del plan. Un plan nacional resulta compatible con la existencia de planes hidrológicos a nivel de cuenca y, por tanto, la planificación nacional compatible con la planificación descentralizada a ese nivel.

Este planteamiento puede ser el adecuado para España teniendo en cuenta su estructura hidráulica.

4. *Unidad de gestión y administración de las aguas a nivel de cuenca*

Se trata de un viejo principio que entre nosotros constituye el fundamento de las Confederaciones Hidrográficas, con el que España fue pionera y paradigmática en el tema y que ha sido admirado y copiado en otros países.

Punto XI de la Carta Europea del Agua:

Propugna la administración de las aguas en el marco de las cuencas naturales.

Se recomendaba en las citadas Reuniones Internacionales de México y Zaragoza, de 1976:

Aplicación de los principios expuestos a nuestro Ordenamiento jurídico-administrativo

Ciertamente que en las recomendaciones citadas se preconiza la autoridad única de las aguas y la centralización administrativa bajo una sola autoridad. También el principio de que la ordenación de los recursos hídricos se combine en un instrumento jurídico único.

¿Cómo pueden conjugar esos principios con el de unidad de gestión y administración autónoma de las aguas a nivel de cuenca?

Entendemos que atribuyendo al Estado y para toda España las potestades unitarias referentes a la legislación y ordenación y al mismo tiempo estableciendo a nivel de cuenca la gestión y administración, encomendándolas a la Comunidad Autónoma respectiva cuando las aguas discurren íntegramente por su territorio y atribuyéndolas a unos Organismos de carácter confederal en el que estuvieran integrados el Estado, las Comunidades Autónomas afectadas y los usuarios, cuando las aguas rebasen el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma.

Derecho comparado

Se podría aportar aquí el de distintos países sobre el tema. Resulta innecesario. Nos remitimos a la Documentación del Congreso Internacional de México sobre el manejo del agua, de 1976, en la que consta una abundante panorámica de la ordenación de las aguas en diversos ordenamientos. También al trabajo del profesor Sebastián Martín Retortillo sobre «Problemas actuales de la ordenación jurídica de los recursos hidráulicos», Venezuela, 1976, donde se recoge también interesante normativa de Derecho Comparado.

A título testimonial y por el interés que puede tener para nosotros, nos referimos a la Ley de 27 de julio de 1957 sobre Ordenación de la Administración de Aguas (W. H. G.) de la República Federal Alemana. Y decimos argumento testimonial para nuestro caso, por ser la ley de aguas de un Estado federal. La estructura política actual del Estado español que regula nuestra Constitución, denominada Estado de las Autonomías, se sitúa para algún autor en un tipo intermedio entre el Estado regional y el Estado federal. Por eso tiene interés el recoger aquí el testimonio no de un Estado unitario, centralizado, ni siquiera de un Estado unitario regional, sino el de un Estado federal, donde debe existir lógicamente una más intensa distribución de las competencias en favor de los Ländern.

Pues bien, esta ley alemana de ordenación de las aguas, que responde a las denominadas «leyes cuadro» (Rahmengesetz), establece unos principios generales con carácter uniforme y unitarios para todos los Estado regional y el Estado federal. Por eso tiene interés recoger unitaria de las aguas, que ciertamente se completa por la legislación de los diferentes Ländern, pero integradas en las normas de aquélla. La ley que citamos, fortalece la posición del Estado federal (Bund) sobre la base de la competencia que a éste le atribuye la Ley Fundamental, en sus artículos 75,4, en relación con el 72, sobre las vías de circulación.

Por su carácter terminante, puede traerse también a colación la Ley de Aguas de la URSS de 1970, que, en su artículo 4.º, establece:

«Todas las aguas constituyen un solo recurso único e indivisible».

VII. INCIDENCIAS DE LA APLICACIÓN DE LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES REFERENTES AL SECTOR HIDRÁULICO Y DE LOS CORRESPONDIENTES ESTATUTOS DE AUTONOMÍA EN LAS COMPETENCIAS FUNCIONALES Y ÁMBITOS TERRITORIALES DE LAS ACTUALES INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES ESPAÑOLAS PARA LA GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS AGUAS

Como es sabido la función directiva superior en política y administración hidráulica, a nivel de Administración Central del Estado, corresponde al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, a través de la Dirección General de Obras Hidráulicas.

La base de nuestra organización de gestión administrativa hidráulica descentralizada la constituyen actualmente las cuencas hidrográficas. Por una parte, la de los grandes ríos: Duero, Tajo, Guadalquivir, Segura, Júcar y Ebro. En torno a las cuencas de éstos, se estructuran las Confederaciones Hidrográficas (Organismos Autónomos de la Administración del Estado) y las Comisarias de Aguas (órganos desconcentrados periféricos de la Dirección General de Obras Hidráulicas).

Las cuencas de otros ríos menores se agrupan, para su administración, dando lugar a la Confederación Hidrográfica del Norte (ríos de Galicia, Asturias, Santander, Vizcaya y Guipúzcoa), que desembocan en la vertiente atlántica y cantábrica; Confederación del Pirineo Oriental, que agrupa los ríos que, partiendo de esta cordillera, desembocan en el Mediterráneo, y la Confederación Hidrográfica del Sur, que comprende los ríos que vierten al Mediterráneo de la provincia de Cádiz (Campo de Gibraltar), Málaga, Granada y Almería.

Los marcos geográficos de las Comunidades Autónomas y de las Confederaciones

No hay coincidencia entre los límites geográficos de las Confederaciones Hidrográficas y los límites territoriales de las Autonomías.

Mapa autonómico peninsular

Se indican las siguientes Comunidades Autónomas peninsulares, conforme a los acuerdos autonómicos de 31 de julio de 1981.

Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, Navarra, La Rioja, País Valenciano, Murcia, Aragón, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid.

Cuadro territorial de las Confederaciones Hidrográficas y Comisarias de Aguas actualmente existentes y correspondencia de sus ámbitos de demarcación territorial con los de las Comunidades Autónomas que inciden en ellos:

Confederación del Ebro.—Corresponde a la cuenca completa del río Ebro, con una extensión de 85.550 kilómetros cuadrados, que en su mayor parte pertenecen a Aragón, de manera importante a Cataluña, Navarra y País Vasco, y de manera secundaria a Castilla-León y La Rioja.

Confederación Hidrográfica del Pirineo Oriental.—Corresponde a las cuencas de los ríos vertientes al Mediterráneo, entre la frontera

francesa al Norte y la desembocadura del río Estany en el Sur, con una extensión de 16.837 kilómetros cuadrados, íntegramente en *Cataluña*.

Confederación Hidrográfica del Norte de España.—No tiene carácter de cuenca hidrográfica, siendo una suma de cuencas independientes que vierten al Cantábrico y al Atlántico. Su extensión total es de 53.800 kilómetros cuadrados. Afecta de modo importante a *Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco* y *Castilla-León* y, de modo secundario, a *Navarra*.

Confederación del Duero.—Corresponde a la cuenca española del Duero hasta su entrada en Portugal, con una extensión de 79.300 kilómetros cuadrados. Afecta de manera fundamental a *Castilla-León* y, muy escasamente, a *Cantabria*.

Confederación del Tajo.—Corresponde a la cuenca española del Tajo hasta su entrada en Portugal, con una extensión de 55.770 kilómetros cuadrados. Afecta de manera importante a *Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid* y *Castilla-León* y, muy escasamente, a *Aragón*.

Confederación del Guadiana.—Corresponde a la cuenca española del Guadiana hasta su entrada en Portugal y las cuencas de los ríos Tinto y Odiel, con una extensión total de 59.870 kilómetros cuadrados. Afecta de manera importante a *Castilla-La Mancha, Extremadura* y *Andalucía*.

Confederación del Guadalquivir.—Corresponde a la cuenca completa del río Guadalquivir y de los ríos Guadalete y Barbate, con una extensión total de 63.822 kilómetros cuadrados, que en su mayor parte corresponde a *Andalucía*, afectando, de manera secundaria, a *Extremadura, Castilla-La Mancha* y *Murcia*.

Confederación del Sur de España.—Carece del carácter de cuenca hidrográfica, siendo suma de pequeñas cuencas independientes que vierten al Mediterráneo, con una extensión total de 18.390 kilómetros cuadrados, casi en su totalidad en *Andalucía*, afectando a una minúscula parte del municipio de Aguilas (*Murcia*). Incluye también a las poblaciones de *Ceuta* y *Melilla*. Por medio del Trasvase Tajo-Segura la provincia de Almería utiliza aguas procedentes de *Castilla-La Mancha*.

Confederación del Segura.—Corresponde a la cuenca completa del Segura, con una extensión de 18.650 kilómetros cuadrados, que afecta de modo importante a *Murcia* y *Castilla-La Mancha* y, de modo secundario, al *País Valenciano*.

COMPETENCIAS RESPECTO AL SECTOR HIDRAULICO

Confederación del Júcar.—Corresponde a la cuenca completa del río Júcar, más los ríos vertientes al Mediterráneo, entre el río Sinalopo al Sur y el Cenia al Norte, con una extensión de 42.900 kilómetros cuadrados, que afecta de modo importante al País Valenciano y Castilla-La Mancha, y de modo secundario a Aragón.

En Baleares y Canarias no existen constituidas las Confederaciones Hidrográficas.

LAS CONFEDERACIONES HIDROGRAFICAS Y LAS AUTONOMIAS

CUADRO-RESUMEN

Confederación	Superficie — Km²	Autonomías con importante participación	Autonomías con escasa participación
Ebro	84.957	Aragón 42.071 Cataluña 14.937 Navarra 9.332 Castilla-León 8.186 La Rioja 5.013 País Vasco 2.728	Cast.-La Mancha . 1.103 País Valenciano .. 821 Cantabria 768
Pirineo Oriental.	16.837	Cataluña 16.837	
Norte	53.936	Galicia 28.759 Asturias 10.565 Cantabria 4.422 País Vasco 4.573 Castilla-León 4.548	Navarra 1.069
Duero	78.762	Castilla-León 77.982	Cast.-La Mancha . 422 Cantabria 230 La Rioja 128
Tajo	55.769	Cast.-La Mancha. 26.762 Extremadura 16.777 Castilla-León 3.996 Madrid 7.995	Aragón 239
Guadiana	60.270	Cast.-La Mancha. 25.540 Extremadura 24.070 Andalucía 10.660	
Guadalquivir ...	63.822	Andalucía 58.844 Cast.-La Mancha. 3.451 Extremadura 1.411	Murcia 116
Sur	18.412	Andalucía 18.272	Murcia 140
Segura	18.631	Murcia 10.999 Cast.-La Mancha. 5.058 Andalucía 1.735	País Valenciano .. 839
Júcar	42.903	País Valenciano. 21.966 Cast.-La Mancha. 15.488 Aragón 5.320	Cataluña 129

Del cuadro anterior se deduce que:

- Solamente la Confederación del Pirineo Oriental tiene íntegramente su ámbito geográfico en una sola delimitación autonómica. La del Sur también, con las pequeñas excepciones citadas.
- Solamente *Asturias* y *Cantabria* tienen aguas que exclusivamente discurren por tales Comunidades Autónomas respectivamente.

CONCLUSIONES

Primera.—La debida coherencia que establece la Constitución en la distribución de competencias del sector hidráulico entre el Estado y las Comunidades Autónomas en sus artículos 149.1, 22, y 148.10, respectivamente, exige interpretar dichos artículos en el sentido de que las competencias funcionales de legislación, ordenación y concesión de recursos hidráulicos competen al Estado de forma exclusiva en todo caso, con independencia de si las aguas son supra o intracomunitarias.

Sólo respecto a los aprovechamientos hidráulicos, única competencia común al Estado y a las Comunidades Autónomas, opera el inciso establecido en el número 22 del artículo 149 de «cuando las aguas discurren...».

Los aprovechamientos hidráulicos son también competencia de las Comunidades Autónomas, y el criterio competencial delimitador es que «cuando las aguas de los aprovechamientos discurren por más de una Comunidad Autónoma» compete al Estado la concesión de los mismos (artículo 149.1, 22), mientras que cuando los aprovechamientos sean de interés de la Comunidad Autónoma (o intracomunitarios) ésta posee sobre ellos las competencias de «proyectos, construcción y explotación».

Segunda.—Aun en el supuesto de que se estimara que el inciso de la competencia territorial del número 22 del artículo 149 («Cuando las aguas discurren...») afecta también a las competencias funcionales de legislación y ordenación, de esta tesis no puede concluirse que, «Cuando las aguas sean intracomunitarias», tales competencias las posean entonces las Comunidades Autónomas.

La atribución de competencias de las Comunidades Autónomas en el sector hidráulico no puede considerarse desde una óptica negativa, estimando que le corresponden aquellas no reservadas al Estado por el artículo 149 de la Constitución.

Las Entidades y Administraciones Públicas se rigen por el principio de legalidad de vinculación positiva (positive bindung). En consecuencia las Comunidades Autónomas legítimamente sólo pueden ejercitar aquellas competencias atribuidas expresamente en sus respectivos Estatutos. Examinados los cuatro Estatutos de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, tramitados por el artículo 151, comprobamos que, respecto al sector hidráulico, las competencias de legislación, ordenación y concesión no se recogen en ellos, que omiten las competencias funcionales del artículo 148 («proyectos, construcción y explotación»).

Las competencias funcionales de legislación, ordenación y concesión son exclusivas del Estado, y por tanto, en modo alguno podrían asumir las los respectivos Estatutos.

Existe en dichos Estatutos del artículo 151 un vacío de competencias funcionales, que deben integrarse forzosamente con la de esa clase que prevé el artículo 148, número 10, de la Constitución, es decir, «los proyectos, construcción y explotación».

Para las competencias no atribuidas o asumidas expresamente por los Estatutos, juega obligatoriamente la cláusula genérica de competencia residual-escoba a favor del Estado (art. 149.3 de la Constitución) y por tanto son competencias que corresponden al Estado.

Tercera.—Los Estatutos Autonómicos de Cataluña, País Vasco y Galicia, han reproducido las competencias materiales que prevé el artículo 148.10 de la Constitución (aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente dentro del territorio de la Comunidad Autónoma).

Han omitido (no enjuicamos si deliberadamente o no) las competencias funcionales que establece el citado artículo 148.10 de la Constitución. Ese vacío de competencias funcionales tiene que ser integrado y debe serlo forzosamente, con las que señala el artículo 148.10: «Los proyectos, construcción y explotación».

Tal vacío no puede integrarse con las competencias funcionales que asigna al Estado con carácter exclusivo el artículo 149.22 del texto constitucional, por las siguientes razones:

Se quebrantaría el artículo 149.3 de la Constitución, que fija una cláusula de competencia residual-escoba a favor del Estado, para las materias no asumidas por los respectivos Estatutos.

Sería contrario a lo dispuesto en ese mismo artículo, que sólo permite que las Comunidades Autónomas asuman competencias, en aquellas materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución.

Para que en su caso se produjera esa asunción, se precisaría que las competencias se incluyan en los respectivos Estatutos. No ha ocurrido así. Todo lo contrario. Las competencias funcionales del artículo 148.10 se omitieron en aquellos Estatutos.

Y, finalmente, porque aunque los Estatutos hubieran pretendido incluirlas, les está vedado, por tratarse de materias atribuidas expresamente al Estado en el artículo 149.1, 22.

Cuarta.—La ampliación de competencias que a través de los Estatutos permite el artículo 148.2 de la Constitución, y en relación con el artículo 151 y la disposición transitoria segunda, debe realizarse «dentro del marco establecido en el artículo 149». Realizarse en ese marco no es ir precisamente, contra el artículo 149, sino dentro de lo que posibilita este artículo 149. Y en el sector hidráulico el artículo 149.22, no permite asumir nuevas competencias, porque estas potestades de legislación y ordenación que reconoce son muy determinadas y de carácter exclusivo. Cosa distinta sería si se dijera, como ocurre en otros apartados de este mismo artículo 149, legislación básica hidráulica o las bases de la ordenación. Entonces sí cabría que los Estatutos pudieran asumir la legislación de desarrollo de tales bases, reservándose el Estado el establecimiento de las mismas. Pero los términos legislación, y ordenación, están sin preadjetivar o cualificar y entonces toda la legislación y ordenación compete al Estado, sin que estas potestades puedan ser asumidas estatutariamente por las Comunidades Autónomas.

Quinta.—Cuestión posible, pero diferente sería que, sobre el supuesto de las potestades de legislación, ordenación de los recursos hidráulicos, como de la competencia estatal, las Cortes Generales, al amparo del artículo 150 de la Constitución, atribuyesen a todas o a algunas de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar para sí mismas, normas legislativas sobre el sector hidráulico en el marco de los principios, bases y directrices fijados por la correspondiente ley estatal. Mas tales facultades legislativas de las Comunidades Autónomas se ejercerían precisamente dentro de lo establecido en esa ley-marco sobre el sector hidráulico.

Sexta.—La inclusión en los Estatutos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 13, núm. 12) de la competencia de «recursos», resulta anómala e inconstitucional por corresponder tal competencia con carácter exclusivo al Estado.

Séptima.—Las transferencias de competencias a realizar por el Estado a las Comunidades Autónomas antes mencionadas, «cuando las aguas discurren dentro de una Comunidad Autónoma», sólo pueden realizarse respecto a las competencias que sobre proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, detenta actualmente la Administración del Estado en relación a las aguas intracomunitarias. No pueden incluirse en tales transferencias potestades de legislación y ordenación de recursos.

Octava.—Las aguas subterráneas deben entenderse sometidas a las potestades de legislación, ordenación de recursos y concesión que el Estado posee con carácter exclusivo para todo el territorio nacional, con independencia de que las aguas sean supra o intracomunitarias. Las aguas subterráneas junto con las superficiales se integran en la unidad del ciclo hidrológico.

Las Comunidades Autónomas, en virtud de lo establecido en sus propios Estatutos, tienen competencias sobre los proyectos construcción y explotación de las aguas subterráneas, cuando éstas discurren íntegramente dentro del territorio de la respectiva Comunidad.

Novena.—Las obras hidráulicas como tales no se mencionan en la Constitución. Como especie o clase de las obras públicas, deben atenerse a los criterios competenciales que para éstas se establecen.

En la distribución de competencias entre las obras hidráulicas que al Estado y a las Comunidades Autónomas corresponden, existe una correlación y simetría—*a sensu contrario*—entre ellas.

Estimamos que deberían reseñarse enumerativamente por ley, las obras que se califican como de interés general del Estado o que deben incluirse en el Plan General de obras públicas.

Décima.—El examen de las conclusiones y recomendaciones de las diferentes Conferencias y Organismos Internacionales sobre el agua, pone de relieve la vigencia de los siguientes principios de política hidráulica, que deben tenerse en cuenta en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y en la configuración de las organizaciones para la gestión y administración del agua.

- «1. El agua supera las fronteras políticas y administrativas.»

Ello implica que las cuencas hidrológicas deben ser la base para estructurar las organizaciones de gestión y administración del agua.

«2. La unidad de autoridad y normativa para la ordenación del agua. Asimismo la unidad para la gestión y administración del agua con carácter descentralizado y a nivel de cuenca».

Esos principios pueden ser aplicados a nuestro ordenamiento jurídico en el siguiente sentido: a) atribuir al Estado las competencias referentes a la legislación y ordenación de las aguas, b) establecer a nivel de cuenca su gestión y administración autónoma, encomendando estas últimas a las Comunidades Autónomas respectivas, cuando las aguas discurran íntegramente por el territorio de ellas y a Organismos confederales, con representación del Estado, las Comunidades Autónomas y los usuarios, cuando las aguas sean supracomunitarias.

Undécima.—El análisis de la estructura hidráulica española, demuestra que la casi totalidad de las aguas de nuestras Confederaciones Hidrográficas, discurren por más del territorio de una Comunidad Autónoma.

Asimismo la conformidad institucional de las Confederaciones a las recomendaciones de las Conferencias y Documentos Internacionales, aconsejan el mantenimiento de aquéllas, como Organizaciones básicas idóneas para la gestión y administración de las aguas a nivel de cuenca.

Sin embargo, la existencia de las Comunidades Autónomas obliga ciertamente a replantearse la estructura de las propias Confederaciones, en las que deben encontrarse confederadamente representados los intereses generales del Estado, los de las Comunidades Autónomas y de los usuarios respectivos. Las Confederaciones con la adecuada participación deben funcionar al servicio de todos esos sectores.

Duodécima.—Para una mayor clarificación de la unidad en la ordenación del territorio y los recursos hidráulicos, se considera necesario que el ejercicio de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten a la ordenación del territorio y a los recursos naturales, así como a la utilización y aprovechamiento de los mismos que sean de interés general, se ajusten, en todo caso, a las directrices generales que establezcan los planes aprobados conforme al artículo 131 de la Constitución.

Decimotercera.—La unidad de legislación y ordenación debe acentarse en un país como España, de grandes desequilibrios hidráulicos

en el tiempo y en el espacio, produciendo estos últimos lo que se ha denominado las dos Españas: la húmeda y la seca, desequilibrios que deben ser corregidos, los primeros, mediante los embalses, y los segundos, por los trasvases.

Decimocuarta.—La actual denominación de la Dirección General de Obras Hidráulicas, no responde al contenido real de las competencias que ejerce dicho centro directivo, que superan la mera realización de obras públicas y se enmarcan en una amplia dirección y ordenación de la política hidráulica. Por ello y, como expresión al mismo tiempo de la unidad que debe presidir la ordenación de los recursos hidráulicos, dicha Dirección General, debería denominarse mejor de «Recursos y obras hidráulicas» o incluso que tales competencias las asumiera un órgano administrativo a más alto nivel, con tal titulación.

Decimoquinta.—El criterio delimitador del «discurrir de las aguas» para determinar la competencia estatal o de las Comunidades Autónomas, pudiera admitir dos interpretaciones:

1.^a La más simple o directa es entender que opera la competencia del Estado sobre aquellos cursos de aguas que atraviesen el ámbito territorial de más de una Comunidad Autónoma.

2.^a Cabe también —aunque esta exégesis resulta más discutible— referir el criterio del «discurrir del curso de las aguas» a la totalidad del territorio de una Comunidad Autónoma.

Desde el momento que en una Comunidad Autónoma discurran aguas por más del territorio de la misma, la competencia para la totalidad de las aguas situadas en esa Comunidad sería estatal, aun cuando existan aguas en esa misma Comunidad que discurran íntegramente por el territorio de ella.

Esta interpretación evitaría la posible disparidad de normativas y criterios de actuación que pudieran plantearse en algunas de nuestras Comunidades Autónomas, en que coexisten parte de su territorio con aguas bajo la competencia de dicha Comunidad, y otras partes de ese mismo territorio comunitario bajo la competencia del Estado por tratarse de aguas supracomunitarias.

Decimosexta.—La Constitución contiene principios generales informadores que se proyectan sobre el tema del agua y deben servir de criterios de interpretación en la problemática anteriormente plantea-

da. Así, la subordinación de toda la riqueza del país, cualquiera que fuera su titularidad y, por tanto, también de las Comunidades Autónomas al interés general de la nación (art. 128); el principio de la igualdad que afecta no sólo a las personas, sino a las instituciones y a la circulación y explotación de bienes y recursos (arts. 10 y 139); la racionalización y coordinación de las distintas actividades económicas y de los recursos naturales (arts. 149.13 y 45.2), etc.

De esos principios se deduce la conveniencia —para una debida ordenación y uso del agua y en evitación de privilegios y corregir los desequilibrios hidráulicos territoriales—, que la ordenación de los recursos y la legislación hidráulica se encuentren unificados en las competencias del Estado, sin perjuicio de la adecuada autonomía de las Comunidades Autónomas y de las correspondientes organizaciones hidráulicas *ad hoc* para su gestión y administración.