

## I. ESPAÑA

# REPERCUSION DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978 EN EL REGIMEN DE APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS

(Comunicación al primer Congreso Nacional de Aguas de Murcia. Mayo 1982)

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS AGUAS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.—III. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y ESTATUTARIOS SOBRE REPARTO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE AGUAS.—IV. LAS AGUAS EN EL SISTEMA DE REPARTO DE COMPETENCIAS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—V. EVOLUCIÓN DEL TEXTO CONSTITUCIONAL DE 1978 EN EL TEMA DE REPARTO DE COMPETENCIAS SOBRE AGUAS.—VI. LAS COMPETENCIAS SOBRE AGUAS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: A) *Aguas superficiales*. B) *Aguas subterráneas*.—VII. LÍMITES Y COORDINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE AGUAS.

### I. INTRODUCCIÓN

Porque las aguas, bien siempre imprescindible para la vida, pero cada vez más escaso y por ello de creciente utilidad social, son objeto de intervención también creciente por parte del poder político, el reparto de competencias entre el tradicional poder estatal y el nuevo poder regional, operado por la Constitución española de 1978, tendrá que repercutir acusadamente en el régimen y aprovechamiento de aquéllas.

Si el más exacto conocimiento de la realidad geográfica de los acuíferos y sus elementos (perímetro, reservas y recursos, proceso de formación y evolución, etc.), fruto de técnicas más desarrolladas; si el conocimiento en torno a otras realidades hidrológicas o jurídicas, como la unidad del agua, la unidad del suelo, la necesidad de la unidad de administración de las aguas, la cuenca hidrológica como unidad de gestión inmediata y descentralizada, la necesidad de racionalizar el aprovechamiento de las aguas impidiendo el abuso, etc., todo ello con base también científica; junto al factor de escasez creciente de las aguas tanto superficiales como subterráneas, habían puesto ya los pilares para una nueva regulación de las mismas más acorde con los intereses comunes (pensando sobre todo en la comunidad de intereses surgidos de la existencia de un acuífero, en el caso de las subterráneas) y con los intereses públicos, sobre la base de una propiedad en todo caso pública; la Constitución de 1978 ha hecho aparecer un nuevo factor de aparente perturbación en la regulación y gestión de las aguas, cual es la región política o Comunidad Autónoma.

Surge así un nuevo y descentralizador punto de mira, cualitativamente distinto y dialécticamente enfrentado al poder central, aunque dentro del juego de la unidad nacional y la solidaridad entre las diversas Comunidades Autónomas. De tal forma que la Ley de Aguas, un Código de Aguas o una Ley básica o marco sobre aguas no podrá ser ya después del Estado de las autonomías que esboza la Constitución de 1978 lo que hubiera sido antes.

La Constitución, sin embargo, ha puesto bases jurídicas suficientes, a partir de su definición del Estado social de derecho y de su concepto social de la propiedad, para una configuración de la propiedad de las aguas subterráneas y superficiales al hilo de las corrientes de publicación hace tiempo iniciadas; y su nueva división regional de España, ahora eminentemente política, pero con indudables bases históricas, geográficas y económicas, si no coincidentes con la división geográfica en cuencas hidrológicas, porque incluso la total consideración económica y geográfica regional no coincide con la sola división por zonas de influencia de los ríos, sí puede ser cauce y factor de descentralización, y no ya sólo en la gestión de tales aguas, sino aun en su regulación y configuración jurídica, aunque fuera sólo a nivel de desarrollo legislativo.

En adelante, la competencia sobre las aguas va a estar repartida entre Estado y Comunidades Autónomas. Por derecho propio, que arranca de la misma Constitución, las diversas regiones, países o nacionalidades del Estado español van a tener algo que decir en esta materia, ya que las aguas son factor básico para el desarrollo regional, especialmente para las regiones de naturaleza agrícola, y por ello inciden en la esfera de sus intereses propios e irrenunciables.

Esclarecer en alguna medida las pistas posibles de coordinación y potenciación de los respectivos intereses de las Comunidades Autónomas y del Estado sobre aguas en aras a un mejor servicio a los intereses comunes y superiores en juego, constituye el objeto de este trabajo.

## II. LAS AGUAS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

¿Qué suerte ha tocado a las aguas en nuestro reciente texto constitucional de 1978?

De las aguas se ocupa expresamente el mismo a propósito del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Pero con carácter más general las aguas, siouiera englobadas en el concepto más amplio de los «recursos naturales», o como objeto posible de la propiedad privada o pública, son implícitamente objeto de atención por dicho texto constitucional.

Porque el agua es ante todo uno de los más básicos recursos naturales y que más inciden en la vida, su calidad y el medio ambiente en que aquélla se desenvuelve. Y con independencia de que su concepto y regulación se incorpore a los textos legales, el agua es una

realidad geográfica que condiciona múltiples aspectos de la vida individual y colectiva de todos los pueblos en todas las épocas y de la entera humanidad en su conjunto.

Y precisamente por esta su trascendencia para la persona y para la colectividad, con intereses no siempre concordantes, el Derecho no puede menos de tenerla en cuenta como objeto real de unas relaciones jurídicas cuyo titular, aislado o colectivo, privado o público, trata de aprovecharlas. Es decir, como objeto de propiedad pública o privada, y de múltiples aprovechamientos y usos, a su vez fuertemente intervenidos por las Administraciones Públicas.

Así, la Constitución de 1978, entre sus principios rectores de la política social y económica, como un bien a proteger, junto a bienes tan heterogéneos como la familia, el progreso social y económico, la salud, la cultura, la vivienda, la juventud, la seguridad social y, en íntima relación con todos ellos, coloca la «utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva» (art. 45.2).

Que el agua, sin ulteriores precisiones de cantidad y situación, pueda ser objeto tanto de propiedad privada como pública no parece discutible. Que las aguas superficiales o subterráneas puedan en nuestra legislación ser objeto de apropiación, no parece tampoco difícil de admitir. Que de *iure condendo* deba ser modificado el régimen actual de la propiedad de las aguas, es cosa que puede parecer aceptable (1). En todo caso y como parte integrante de la propiedad privada, y en la medida que lo sean, el derecho de propiedad sobre las aguas está garantizado por la Constitución, que no se olvida por otra parte de delimitar el contenido de todo derecho a la propiedad, como corresponde a un «Estado social y democrático de derecho» (art. 1.1), de acuerdo con la «función social» de aquélla (art. 33) (2).

Por otra parte, el agua es susceptible de tan múltiples aprovechamientos que está presente de una u otra forma en todas las actividades de tipo económico, entendidas éstas en su más amplio sentido. Si nos atenemos a las listas de materias que pueden ser objeto de la competencia de las Comunidades Autónomas, o constituir competencias «exclusivas» del Estado (arts. 148.1 y 149.1, respectivamente, de la Constitución), el agua aparece ligada a las siguientes:

1. Como elemento a tener en cuenta en la *ordenación del territorio y el urbanismo*, competencia de la Comunidad Autónoma (art. 148.1.3.º).

(1) Me remito a mis trabajos: «La propiedad de las aguas subterráneas y el abastecimiento de las poblaciones», en «REVL» núm. 138, 1964, o «Intervención administrativa, estatal y local en las aguas subterráneas», en «RFVT» núm. 147, 1968.

(2) En cuanto a propiedad privada, el agua constituye contenido propio de la legislación civil, que es competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan (art. 149, 1. 8.º).

2. Como objeto material posible de las *obras públicas*, que si son de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio, le competen (art. 148.1.4.<sup>º</sup>), y si son de interés general o afectan a más de una Comunidad Autónoma competen al Estado (art. 149.1.24.<sup>º</sup>).
3. Como componente de los *puertos* de refugio y deportivos, competencia de la Comunidad Autónoma (art. 148.1.6.<sup>º</sup>), siendo competencia del Estado los puertos de interés general y la marina mercante (art. 141.1.20.<sup>º</sup>).
4. Como factor imprescindible de la *agricultura* y la *ganadería*, competencia de la Comunidad Autónoma, aunque de acuerdo con la ordenación general de la economía (art. 148.1.7.<sup>º</sup>).
5. Como parte integrante del *medio ambiente*, cuya protección es propia de la Comunidad Autónoma (art. 148.1.9.<sup>º</sup>), así como la de establecer normas adicionales, siendo de competencia del Estado la legislación básica (art. 149.1.23.<sup>º</sup>).
6. Como base de la *pesca* en aguas interiores, del marisqueo, la acuicultura y la pesca fluvial, competencias de las Comunidades Autónomas (art. 148.1.11.<sup>º</sup>), siendo la pesca marítima competencia del Estado (art. 149.1.19.<sup>º</sup>).
7. Como factor básico del *desarrollo económico* de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional, y cuyo fomento compete a la misma Comunidad Autónoma (art. 148.1.13.<sup>º</sup>), siendo del Estado las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.<sup>º</sup>).
8. Como componente básico del turismo y del deporte, cuya promoción es también competencia de la Comunidad Autónoma en su territorio (art. 148.1.18.<sup>º</sup> y 19.<sup>º</sup>).
9. Como objetivo de directa y específica atención del legislador constitucional, la Constitución efectúa un reparto de competencias entre Comunidades Autónomas y Estado en materia de *aguas*, sus aprovechamientos, *transporte por canales*, utilización para regadíos, y en relación con ellas, las instalaciones eléctricas, siquiera sea porque hasta ahora la energía eléctrica ha tenido su origen más frecuente en España en los saltos hidráulicos. A más, de una consideración especial de las *minerales* o *termales* (art. 148.1.10.<sup>º</sup> y art. 149.1.22.<sup>º</sup>). De todo ello nos ocuparemos más adelante.

### III. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y ESTATUTARIOS SOBRE REPARTO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE AGUAS

Las aguas figuran en el reparto de competencias de los textos constitucionales o estatutarios, españoles y extranjeros.

En todos los textos constitucionales o estatutarios españoles, que llegaron a tener vigencia o quedaron en sólo proyecto, y que se han

sucedido desde 1919, figuran las «aguas» dentro del reparto de competencias entre Estado y regiones, entre Estado federal y Estados federados.

A) Y aún en el *proyecto de Constitución Federal de la República Española*, de 1873, figuran los *canales generales de riego*, junto a los montes y minas, aunque entre las «facultades correspondientes a los poderes públicos de la Federación» (tit. V), mientras que en lo sucesivo tal competencia sobre aguas va a estar también en manos de las regiones.

Este proyecto imitaba la Constitución norteamericana y su sistema de listado único de competencias del Estado federal, aunque trae en los artículos 92 a 105 una enumeración de competencias que pertenecen a los Estados.

B) *El proyecto de la mancomunidad de Cataluña*, de 1919, incluye las *aguas* entre las materias compartidas por la región autónoma y el Estado, junto a las minas, caza, pesca, etc., correspondiendo a la Generalidad su ejecución directa en exclusiva y la legislación concurrente bien en defecto de Ley general, bien para reformar el ramo, aunque en este caso las Cortes pueden vetar la ley regional.

Aunque se parte del esquema federalista, configura un grado de autonomía para la región. Responde a los intereses de la burguesía de Barcelona.

C) *El Estatuto de Nuria*, plebiscitado por Cataluña en 1931 y elevado por la Generalidad provincial a las Cortes Generales, sigue un sistema parecido al anterior: las *aguas*, junto a la legislación minera, caza, pesca y líneas eléctricas de interés general, *canales* y obras públicas de *interés general*, pertenecen a la Generalidad en su ejecución exclusiva y en cuanto a la facultad de legislación concurrente de integración: legislar en defecto de legislación por parte de las Cortes de la República. Son materias exclusivas de la región (legislación y ejecución) las de canales y obras públicas que no sean de interés general.

D) *En el anteproyecto de Estatuto valenciano* de 1931 las *aguas*, en su enunciado estricto, pertenecen sólo a la región en cuanto a la ejecución de la legislación estatal, junto a las minas, caza, pesca, etc. En cambio, pertenecen en exclusiva a la región los puertos y *canales de interés general*, junto a la agricultura y otras. Todas las competencias regionales tienen un carácter marcadamente agrario.

E) *El proyecto balear* de 1931, partiendo del hecho insular y pensando en un Estado federal, atribuye a la región competencia exclusiva, legislativa y de ejecución en materia de obras públicas: la totalidad de éstas, y especialmente aguas, saltos; otras: régimen minero y turístico.

F) *La Constitución de la República Española* de 9 de diciembre de 1931, precedente de la vigente de 1978, hace una triple relación de materias:

1. De la exclusiva competencia del Estado (legislación y ejecución directa), entre las que incluye:

«Aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas, cuando las aguas discurren fuera de la región autónoma o el transporte de energía salga de su territorio» (art. 14, núm. 14).

2. Corresponde al Estado español la legislación y podrá corresponder a las regiones la ejecución, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes, sobre las materias de:

«Legislación de *aguas*, caza y pesca fluvial (art. 15, núm. 9); régimen minero» (art. 15,5).

3. En las materias no comprendidas en los dos artículos anteriores podrán corresponder a las competencias de las regiones autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa, conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes (art. 16).

Las materias no atribuidas por el Estatuto a la región pertenecen al Estado, pero éste puede distribuir o transmitir facultades por medio de ley ordinaria. No hay una lista de competencias mínimas de las regiones. Cuando lo exija la armonía entre los intereses locales y el interés de la República, el Estado puede fijar por medio de una ley, aprobada con quórum especial, las bases a que habrán de ajustarse las disposiciones legislativas de las regiones autónomas (cfr. arts. 18 y 19).

En definitiva, como se ha señalado, la Constitución dice bien poco del contenido de las autonomías regionales, porque esto queda en definitiva al arbitrio de las Cortes (COLOMER y MARTÍNEZ SOSPEDRA).

G) *El Estatuto catalán*, siguiendo la sistemática de la Constitución de 1931, incluye:

1. Entre las materias de mera ejecución regional, las *aguas* y el régimen minero.
2. Entre las materias de ejecución directa y legislación exclusiva por la región, los *canales* y puertos de *interés regional*.

Particularmente interesante es el desarrollo de estas competencias por obra de la Comisión Mixta del Estatuto.

Un Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 13 de junio de 1936, implanta el acuerdo de la Comisión Mixta del Estatuto, adaptando a la Generalidad los servicios referentes

a aguas, obras hidráulicas y servicios complementarios (*Autonomías Regionales de España*, IEAL, página 943).

Es significativo que otro Decreto, de 25 de mayo de 1934, implantando el acuerdo sobre adaptación del régimen minero a la Generalidad de Cataluña, traspase a ésta para la ejecución de la legislación del Estado, las funciones y servicios comprendidos en el concepto genérico de «régimen minero», o sea cuantos dependen de la Dirección General de Minas y Combustibles del Ministerio de Industria y Comercio, en lo que corresponde al territorio de la región autónoma, entre las que se incluye el «alumbramiento de aguas subterráneas dentro de Cataluña», junto a la concesión de minas, su explotación y el estudio de las cartas geológicas (*Autonomías regionales de España*, IEAL, página 1064).

La inclusión de la investigación de aguas subterráneas entre las materias transferidas de ejecución del régimen minero constituye un precedente muy interesante para la problemática actual de reparto de competencias entre el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y el de Industria en materia de aguas subterráneas, y en general para la relación aguas subterráneas-minas.

H) *En el proyecto gallego* las aguas figuran entre las materias de mera ejecución regional conforme al artículo 15,9 de la Constitución de 1931. Pero también figuran entre las materias de legislación compartida con el Estado: de legislación concurrente y de integración, y de ejecución regional.

*En el Estatuto vasco* las aguas figuran parcialmente entre las materias exclusivas de la región (sólo parcialmente), entre las de legislación concurrente con el Estado y entre las de exclusiva ejecución.

Entre las Constituciones de Estados regiones destaca la Constitución italiana de 1947, que en cuestión de distribución de competencias sigue el sistema de lista única de materias, las atribuidas a los entes autónomos, siendo el Estado competente en toda otra materia. Así, la región puede dictar normas legislativas en los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado, siempre que dichas normas no se opongan a los intereses nacionales y a los de las otras regiones, en las materias, entre otras, de:

«Vialidad, *acueductos* y obras públicas *de interés regional*; aguas minerales y termales» (art. 117).

También le corresponde la gestión administrativa de las mismas, salvo las de interés exclusivamente local (art. 118).

En desarrollo de esta Constitución, el *Estatuto de la región toscana* de 22 de mayo de 1971, de región ordinaria, atribuye a ésta la «intervención para regular las aguas» (art. 4.º).

Para el *Estatuto de Cerdeña*, de 26 de febrero de 1953, región de régimen especial, la región tiene potestad legislativa sobre estas materias: aguas minerales y termales, y ejercicio de las potestades demaniales de la región sobre aguas públicas (art. 3.º).

Sabido es que el DPR de 24 de julio de 1977, número 616, en aplicación de la Ley de 22 de julio de 1975, número 382, da pasos decisivos para la configuración de las competencias de las regiones italianas, que resultan indefinidas o no conjuntadas dentro de la Constitución italiana de 1947. En este sentido delega muchas funciones a las regiones, ordenándolas en torno a cuatro grandes sectores orgánicos, y entre ellos el de «desarrollo económico y ordenación y utilización del territorio», entre las que se encuentran funciones relativas a las aguas minerales y termales.

Es significativo que el Estado se reserve en materia de aguas, además de la planificación general del destino global o sectorial de los recursos hídricos, las siguientes facultades: la declaración de publicidad de las aguas, la formación y mantenimiento de los registros de aguas públicas y los relativos a la utilización de las mismas; la determinación y disciplina del uso de las aguas públicas, comprendidas las facultades relativas al otorgamiento de concesiones de grandes tomas; la imposición de vínculos, actualización y modificación del plan general de acueductos que implique una distribución diversa de las reservas hídricas entre las regiones; la individualización de las cuencas hidrográficas de carácter interregional, oídas las regiones interesadas, y la utilización de los recursos hídricos para la producción de energía eléctrica.

#### IV. LAS AGUAS EN EL SISTEMA DE REPARTO DE COMPETENCIAS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Es a través de los listados de reparto de competencias entre el Estado federal o central y los Estados federados o regiones cómo las diversas materias objeto de la actividad de los poderes públicos acceden a los textos constitucionales. Este es el caso de las llamadas propiedades especiales, como las aguas o las minas, que asentadas inicialmente en cuanto posible objeto de propiedad en el Derecho Civil (MARTÍNEZ USEROS), constituyen uno de los amplios campos de intervención de la Administración, y pasan a ser una de las materias de reparto en los Estados federados o regionales como criterio político y constitucional de su organización y actividad.

En el confuso y complejo sistema de reparto de competencias entre el Estado y las llamadas Comunidades Autónomas adoptado por la Constitución española de 1978 las aguas aparecen en los dos listados expresos y aparentes de competencias, el del artículo 148, que a primera vista podría identificarse como el de competencias propias de todas las Comunidades Autónomas, y el del 149, que también, e inducidos en este caso por su propio encabezamiento, podría identifi-



carse como de competencias exclusivas del Estado. Y por si fuera poco, y además de otras técnicas de atribución de competencias a las Comunidades Autónomas como las leyes marco, la transferencia o delegación (art. 150,1 y 2) que indudablemente pueden aplicarse a las materias de aguas; hay unas concretas aguas que, como si quisiera buscarse la ironía, no aparecen en los listados referidos, sino que subyacen a un llamado por la doctrina listado residual, es decir, que por no estar atribuidas expresamente al Estado pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos, eso sí, sólo las de primer grado. Claro está que me refiero a las aguas subterráneas propiamente dichas, es decir, las que afloradas espontánea o artificialmente desde el subsuelo se destinan a los usos ordinarios de la vida o actividad económica del hombre, es decir, excluidas las llamadas minerales o termales. Aunque algunos Estatutos de segundo grado han intentado alumbrar estas aguas subterráneas en el campo de su competencia en virtud de técnicas jurídicas exploratorias del artículo 151 de la Constitución, por la que en principio habían dicho que no querían o podían caminar.

Todavía quedaría por hacer referencia a los diversos niveles posibles de atribución de competencias al Estado o Comunidad Autónoma en materia de aguas: el legislativo, el de desarrollo legislativo, ordenación y el de ejecución.

A la hora de hacer listas reservando materias al Estado o a las regiones o Estados federados, son posibles diversos modelos: 1) Lista única de materias reservadas a la competencia del Estado federal, con presunción de que todo lo demás pertenece a los Estados miembros; 2) Lista única de materias reservadas a los entes autónomos, siendo competente el Estado central en todo lo demás. Es el modelo del constituyente italiano; 3) Sistemas más complejos en que se atiende a los grados de desarrollo de las competencias sobre cada materia. Así, la Constitución española de 1931 se basa en una tripartición: materias reservadas al Estado en su legislación y ejecución; materias reservadas al primero en sólo la legislación, pudiendo quedar la ejecución a las regiones; en las demás materias podía ser atribuida a las regiones ya la legislación, ya la ejecución, según los Estatutos. No fija límites mínimos de competencias para las regiones según un sistema extremadamente elástico (LUCIANO VANDELLI, *L'ordenamiento regionale spagnolo*, pp. 272, 276).

El sistema de la Constitución española de 1978, aunque aparentemente se inscribe en un sistema de dos listas de competencias, una para las Comunidades Autónomas, otra para el Estado, prácticamente se inscribe en el sistema de lista única de «competencias exclusivas del Estado» (art. 149,1), pero que en realidad es de reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, aunque hay materias que «por su naturaleza» están reservadas al primero. (A *contrario sensu*, art. 150,2.)

Las materias compartidas lo son por razones de diversos criterios, como, por ejemplo:

1. Reservándose el Estado las bases, como «las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica» (núm. 13) o «las bases del sistema minero energético» (núm. 25).
2. Reservándose el Estado la *legislación básica*, sin perjuicio de la facultad de las Comunidades Autónomas para establecer normas adicionales de protección; como en el caso del medio ambiente (núm. 23).
3. Reservándose el Estado la *legislación*.
4. Por criterios *territoriales* de reparto, como el seguido precisamente para los recursos hidráulicos (núm. 22) o para los ferrocarriles y transportes terrestres (núm. 21).
5. Por criterios de *interés general* o interregional: «Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma» (núm. 24).
6. Por criterios combinados de *interés y territorial*: autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial (núm. 22).

Surge así una lista residual de competencias no enumeradas en el artículo 149 y que pueden ser atribuidas por sus Estatutos a las Comunidades Autónomas, entre las que hemos visto se incluyen las aguas subterráneas. Aunque la competencia residual respecto de los Estatutos corresponde al Estado. Es decir, todo lo no previsto en el artículo 149 pueden hacerlo las Comunidades Autónomas. Pero lo que éstas no prevean en sus Estatutos corresponde al Estado. En caso de conflicto las normas del Estado prevalecen en lo que no esté atribuido a las Comunidades Autónomas. Y en caso de insuficiencia del derecho de la Comunidad Autónoma, el Derecho del Estado es supletorio (art. 149,3).

Todavía hay que distinguir entre las Comunidades del primer grado, porque acceden a la autonomía a través de la vía del artículo 143: o las que lo hacen por la del 151, a más de las que enumera la disposición transitoria segunda: Cataluña, País Vasco y Galicia. Todo lo dicho hasta ahora se refiere a las de primer grado. Su techo máximo de autonomía viene regulado en el artículo 149.

Las de segundo grado, y sin perjuicio de que transcurridos cinco años mediante la reforma de sus Estatutos puedan ampliar «sucesivamente» sus competencias dentro del marco establecido para las anteriores, tienen fijado su techo máximo de autonomía en el artículo 148, cuyo listado es sólo un ofrecimiento máximo de posibilidades que podrán o no asumir en sus respectivos Estatutos.

Y aún cabe transferir o delegar facultades relativas a materias de titularidad estatal, reservadas en principio por el artículo 149 al Es-

tado, siempre que ello sea posible por su naturaleza (art. 150,2); o atribuir a las Comunidades Autónomas facultades legislativas sobre materias de competencia estatal en el marco de una ley estatal (artículo 150,1). En todo caso pueden dictarse por el Estado leyes de armonización de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas (art. 150,3).

En definitiva cada Estatuto fija el ámbito concreto de competencias de cada Comunidad Autónoma, con peculiaridades que teóricamente pueden difierir en variadas gamas de intensidad y tiempo, pero que de hecho se han orientado hacia dos modelos bastante uniticados. Los de Cataluña, País Vasco y Galicia, y el resto de Comunidades Autónomas, como alguien ha señalado.

En concreto, con relación a la materia de aguas, y entre las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas según el artículo 148, aunque como techo máximo para las de segundo grado, figuran en el número 2 de dicho artículo:

1. *Aprovechamientos hidráulicos* de interés de la Comunidad Autónoma: sus proyectos, su construcción y explotación.
2. *Canales y regadíos* de interés de la Comunidad Autónoma.
3. *Aguas minerales y termales*.

Entre las materias reservadas en principio al Estado por el artículo 149, aunque parece que no reservadas «por su propia naturaleza» (y por ello susceptibles de delegación o transferencia mediante Ley Orgánica a las Comunidades Autónomas) figuran:

1. Recursos y *aprovechamientos hidráulicos*: su legislación, ordenación y concesión «cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma» (núm. 22).
2. Bases del régimen minero y energético (núm. 25).

Por su relación con la fuerza hidráulica, en la que tienen en España normalmente su origen todavía, se enumeran como materia también reservada al Estado, y junto a los aprovechamientos hidráulicos, la autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento atecte a otra Comunidad o el transporte de energía saiga de su ámbito territorial (núm. 22).

Si nos atenemos a las materias que enumera la Constitución, y a la clasificación ya tradicional de aguas en superficiales y subterráneas, aunque teniendo presente la unidad del ciclo del agua, observaremos como características generales de la regulación constitucional en materia de aguas:

1. Su falta de agrupación por materias homogéneas, al igual que en el resto de competencias. Fragmentariamente se alude a «aprovechamientos hidráulicos», «canales» y «regadíos» entre las superficiales, y a las «aguas minerales y termales» entre

- las de origen subterráneo, sin alusión expresa a las «subterráneas» como denominación genérica.
2. Distinción de diversos niveles de actuación: el legislativo, el de ordenación y el de ejecución (proyectos, construcción, concesión, explotación), para las superficiales. En las minerales y termales no se distinguen estos grados, por lo que se comprenden todos ellos y a favor de las Comunidades Autónomas.
  3. Diversos criterios para el reparto de competencias sobre las aguas superficiales: el del interés y el del territorio; interés de la Comunidad Autónoma (art. 148); discurrir por más de una Comunidad Autónoma (art. 149), que es tanto como rebasar los límites territoriales de una de éstas, dado que todo el país acabará organizado en Comunidad Autónoma. Nula referencia a las cuencas hidrográficas como circunscripción de gestión.
  4. Muy en relación con las aguas subterráneas y su régimen y aprovechamiento están las minas y la energía, cuyas bases son competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.25). Las minas por la «unidad del subsuelo» y por la unidad de las técnicas extractivas. La energía, ya por la frecuente ubicación de sus materias en zonas del subsuelo y, por lo tanto, muy en unidad con las minas y aguas subterráneas, como porque el agua puede ser en sí misma una fuente de energía. A pesar de ello se enumeran las competencias sobre aguas prescindiendo de toda agrupación con las minas y energía.
  5. Ausencia de referencia a otras competencias posibles sobre las aguas superficiales, así como total ausencia de referencia a las propiamente dichas aguas subterráneas. Ello es fruto del sistema de distribución de competencias antes expuesto, y concretamente de la ausencia de listado explícito de competencias residuales respecto a las «exclusivas» del Estado y que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas en virtud de los respectivos Estatutos.

No se comprende cómo las aguas subterráneas siendo objeto de actividad muy «enraizada» en algunas regiones no han sido incluidas entre las materias del artículo 148, como posibles de asumir por las Comunidades Autónomas de segundo grado. Especialmente cuando se tienen en cuenta por dicho artículo tanto las superficiales como algunas especies de las subterráneas en sentido amplio, es decir, las minerales y termales, y cuando el Estado se ha reservado en materia ligada a las aguas subterráneas, como las minas, las bases de su rébreexplotación de sus acuíferos. Las aguas subterráneas no son de tal naturaleza que sobrepasen totalmente el interés regional, ni siemgimen. En el caso de la Comunidad Autónoma murciana, ello se echa más de ver por su conocida escasez de recursos de agua y por la sobre el subsuelo regional. Y desde luego no más que las superficiales,

sino todo lo contrario. Así lo han puesto de manifiesto los intentos de las Comunidades de segundo grado por reasumir de algún modo esta competencia sobre aguas subterráneas a través de la indirecta vía de su remisión futura al artículo 149. Me consta del interés de la Comisión de transferencias del Consejo Regional de Murcia en la fase de «negociación» de las primeras competencias al ente preautonómico por la posible asunción de competencias en materia de aguas subterráneas como una necesidad y aspiración peculiar de esta región.

En todo caso, para conocer el grado de asunción de competencias en materia de aguas por parte de las Comunidades Autónomas hay que recurrir a cada uno de sus Estatutos de Autonomía. Del juego de éstos con la Constitución resultará el entramado básico para una regulación y organización, planificación y gestión de los totales recursos hidráulicos, superficiales y subterráneos, del Estado. La unidad regional de gestión, y en alguna medida de legislación y ordenación, y merced al giro que en esta materia ha supuesto la aparición de las Comunidades Autónomas no podrá ser ya la región geográfica de aguas, es decir, la cuenca hidrográfica, sino la región política, aunque sin olvidar, sobre todo para la actuación estatal y aun para la coordinación de las Comunidades Autónomas entre sí a todos los niveles de sus actuaciones, la tradicional y natural cuenca hidrográfica. Habrá que ensamblar cuidadosamente cuenca hidrográfica y territorio e interés regional.

Si comparamos el texto constitucional de 1978 con su precedente, el de la Constitución de la República de 1931, vemos que aquél ha salido perdiendo. Pues si la Constitución de 1931, con una redacción similar a la adoptada por la vigente, reserva al Estado la competencia exclusiva sobre «aprovechamientos hidráulicos», sin otra especificación, cuando las aguas discurren fuera de la región autónoma («cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma», dice la vigente); en cambio, puede corresponder a las regiones según aquella la ejecución en materia, tan genéricamente enunciada, como «legislación de aguas», que no aparece limitada al propio territorio de la Comunidad Autónoma respectiva.

#### V. LA EVOLUCIÓN DEL TEXTO CONSTITUCIONAL DE 1978 EN EL TEMA DE REPARTO DE COMPETENCIAS SOBRE AGUAS

El estudio comparativo de los sucesivos textos que han desembocado en los artículos correspondientes de la Constitución sobre reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de aguas, así como las discusiones, por cierto no muy extensas ni profundas, que se han producido en torno a dicha elaboración, puede ayudarnos a comprender la intención del legislador constitucional.

*El anteproyecto de Constitución* reservaba a la exclusiva competencia del Estado en el artículo 138, número 24:

«Aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas cuando las aguas discurran fuera del territorio autónomo o cuando su aprovechamiento afecte a otro territorio o el transporte de su energía salga de su ámbito jurisdiccional.»

Análoga redacción tiene este precepto en el *informe de la ponencia*, pasando a ser ahora el artículo 141, número 21:

«Aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran fuera del territorio de una Comunidad Autónoma e instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito jurisdiccional.»

Ahora bien, en la disposición adicional, que ahora se incorpora, las Comunidades Autónomas de segundo grado pueden asumir competencias en materia de:

«Aprovechamientos hidráulicos y regadíos de interés para la Comunidad Autónoma las aguas minerales y termales.» (disposición adicional).

*En el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso* este texto de la disposición adicional pasa a integrarse en el artículo 141, j), de la Constitución, desvirtuando su sentido de norma transitoria, aunque conserva idéntica redacción.

Y entre las competencias reservadas al Estado se incluye ahora, según dicho dictamen:

«La concesión de aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran fuera del territorio de una Comunidad Autónoma y la autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad Autónoma o el transporte de energía salga de su ámbito territorial» (art. 143.21).

Se observa que se han restringido las facultades del Estado a la materia de sólo concesión de aprovechamientos hidráulicos.

*En el Pleno del Congreso* se aprueban sin modificación los mencionados artículos 141 y 143.

Durante los debates, tanto en la Comisión como en el Pleno del Congreso, se puso de manifiesto la desigualdad que resultaría entre las Comunidades Autónomas en las que nacen ríos que luego pasan al territorio de otras Comunidades Autónomas, en cuyo caso los aprovechamientos son competencia del Estado, y aquellas otras Comunidades Autónomas que incluyen por entero en su territorio algún río, sobre cuyos aprovechamientos tendrían competencias plenas. Entre las primeras se encontrarían: Aragón, Extremadura, Galicia, Andalucía y las dos Castillas. Entre las segundas, sólo se incluiría la cuenca del Pirineo oriental. («Cons. Esp. Trabajos parlamentarios». Cortes Generales, II, pp. 1591-1594, 2447-2449.)

En la *Comisión de Constitución del Senado* se reserva al Estado, en el artículo 148.22:

«La legislación, ordenación y administración de los recursos hidráulicos.» Y las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de:

«Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de intereses de la Comunidad Autónoma, las aguas minerales y termales» (art. 148, j)l.

En el debate habido en el seno de esta Comisión se propugnó que el régimen y ordenación de los recursos hidráulicos debe estar totalmente en manos del Estado, con independencia de su discurrir fuera o dentro del territorio de una Comunidad Autónoma, y frente al texto aprobado por el Pleno del Congreso de reservar al Estado sólo la concesión de aprovechamientos, y se defendió la postura de dejar a las Comunidades Autónomas la sola ejecución de las obras.

Todo ello sobre la base de la unidad competencial de la cuenca, como en los Derechos francés, alemán o de Estados Unidos, y no de las unidades políticas o administrativas, y según las recomendaciones de la Carta Europea del Agua. (*Constitución Española, Trabajos parlamentarios*. Cortes Generales, IV, pp. 3984-3986.)

Ambos textos de los artículos 148, j), y 148.22 fueron confirmados por el *Pleno del Senado*.

En el dictamen de la *Comisión Mixta Congreso-Senado* sobre el proyecto de Constitución, se mantiene el texto sobre competencias de las Comunidades Autónomas, ahora el artículo 148.10, y se da la siguiente redacción al texto sobre competencias exclusivas del Estado:

«La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma...» (artículo 149.22).

Se vuelve, pues, al criterio de delimitar la competencia del Estado por el hecho de que las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma. Pero en otro aspecto no se limita la competencia a la mera concesión de aprovechamientos, como sucedió en el dictamen de la Comisión del Congreso.

Como se ve por la evolución del texto constitucional, la intención del legislador ha sido desde el primer momento aplicar a las aguas el mismo criterio de reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas que el aplicado a otras materias que traspasan los límites territoriales de estas últimas, ferrocarriles, carreteras, transportes, etc.: considerar la competencia estatal tan pronto sobrepasan aquellas fronteras. Es decir, un criterio territorial.

Porque puede la Comunidad Autónoma asumir competencias en materia de aprovechamientos hidráulicos de «interés» de la Comunidad conforme al artículo 148, techo máximo para las Comunidades Autónomas de segundo grado, pero en todo caso es de aplicación el techo máximo para toda Comunidad Autónoma que se configura en el artículo 149.22: «que las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma». Y precisamente esto será lo más frecuente: las aguas superficiales, dada la conformación hidrogeológica de España, siempre o casi siempre discurrirán por más de una Comunidad Autónoma.

Se trata, pues, de una competencia muy adecuada, por cuanto tampoco es de las que «por su propia naturaleza» no son susceptibles de transferencia o delegación, para ser objeto de las técnicas de complemento de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas: la transferencia, la delegación o la atribución de facultad de dictar normas legislativas (Cfr. art. 150), que, por otra parte, no están reservadas a las Comunidades Autónomas de primer grado. Y volviendo al análisis de la evolución del texto constitucional, se deduce también que se ha descartado expresamente el criterio de cuenca hidrográfica, cuenca natural como unidad de gestión total y única del agua, para dejar a las Comunidades Autónomas, tan sólo la ejecución de obras, como hoy se dejan en manos de los Ayuntamientos la ejecución de las obras y servicios de interés local.

Y que tampoco se han atendido los razonamientos, ciertamente basados en hechos reales, de la relativa amplitud de cuencas hidrográficas en España, que afectando a diversas Comunidades Autónomas, introducen en la competencia estatal, la mayoría, quizá en muchos casos la práctica totalidad, de competencias sobre aprovechamientos hidráulicos superficiales. Creando diferencias sustanciales entre la práctica totalidad de Comunidades Autónomas y Cataluña.

## VI. LAS COMPETENCIAS SOBRE AGUAS EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

### A) *Las aguas superficiales*

a) En los *Estatutos Catalán y Vasco* se atribuyen competencias exclusivas a las respectivas Comunidades Autónomas en materia de:

«Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro de Cataluña (o del País Vasco).» (Arts. 9.18.º y 10.11.º, respectivamente.)

b) El *Estatuto Gallego* repite el texto, pero con una alusión al límite de la competencia reservada al Estado en esta materia por la Constitución:

«Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro de la Comunidad, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.22 de la Constitución.» (Art. 27.12.)



c) El *Estatuto de Andalucía* distingue «recursos» y «aprovechamientos», y sustituye el discurrir «íntegro» por el discurrir «único»:

«Recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas transcurran únicamente por Andalucía.» (Art. 13.12.)

d) Los *Estatutos del Principado de Asturias* y de *Cantabria* combinan el interés de la Comunidad Autónoma con el territorio, y se limitan a los aspectos de «proyectos, construcción y explotación». El primero habla de «cauce integral».

«Los aprovechamientos, construcción y explotación de los aprovechamientos, incluidos los hidroeléctricos, canales y regadíos, de interés de la Comunidad Autónoma, cuando el cauce integral de las aguas se halle dentro del territorio del Principado (Est. de Asturias, 10 g)].

«Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés por la Comunidad Autónoma, cuando las aguas discurran íntegramente por el territorio» (Est. de Cantabria, art. 22.8).

Si bien, por los procedimientos establecidos en los artículos 148.2.º ó 150.1.º y 2.º de la Constitución, la Diputación Provincial de Cantabria ejercerá competencias sobre «ordenación y concesión de aprovechamientos hidráulicos de aquellos cursos fluviales que discurran únicamente por Cantabria, así como la policía de los mismos» (art. 25 b)].

e) El proyecto de *Estatuto de la Región de Murcia* distingue recursos y aprovechamientos, si bien, se amplía la competencia a los aspectos de *ordenación y concesión*, excluyendo sorprendentemente los regadíos. El criterio de competencias es el territorial:

«Ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos y canales, incluidos los hidroeléctricos, cuando el cauce integral de las aguas se hallen dentro del territorio de la Región» (art. 121 g)].

Hay también una referencia a los procedimientos de los artículos 148 y 150.

Por los procedimientos de los artículos 148.2.º y 150.2.º, podrán asumirse competencias sobre:

«Regulación de los aprovechamientos hidráulicos tradicionales dentro del respeto a los usos y costumbres propios de la región (artículo 151 c)].

En conclusión, es preciso combinar, en materia de aguas superficiales, el criterio de interés de la Comunidad Autónoma con el del territorio, como hemos señalado.

Descartados, pues, los aprovechamientos que discurren fuera del territorio de cada Comunidad Autónoma, aún puede apreciarse una diferencia entre las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas de primero o de segundo. Para las primeras la competencia dentro de su territorio es exclusiva no sólo en cuanto a los diversos niveles de legislación, ejecución, etc., sino sobre todos los posibles aspectos materiales objeto de la competencia: planificación, ordena-

ción, concesión, etc. Para las de segundo grado, su techo máximo en cuanto a la materia está en los «proyectos, construcción y explotación». Dada la complejidad de la legislación de aguas vigente, ello obligará a un cuidado deslinde práctico de competencias.

A primera vista, aparece una diferencia sustanciosa en virtud del criterio geográfico territorial asumido como definitivo. Asumirán extenso número de competencias objetivas las Comunidades Autónomas que contengan en su territorio ríos o aprovechamientos que no traspasen sus fronteras. Se verán mermadas las competencias objetivas de las Comunidades Autónomas atravesadas por grandes ríos o cuencas que afecten a más de una Comunidad Autónoma. Diferencias que se pusieron de manifiesto, como vimos, en la discusión en las Cortes del texto constitucional.

### B) *Las aguas subterráneas*

a) En los *Estatutos Vasco y Catalán* se atribuyen competencias exclusivas a la Comunidad Autónoma en materia de «aguas minerales, termales y subterráneas». Y añaden a continuación: «Todo ello sin perjuicio de lo establecido en el número 25 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución», que atribuye competencia exclusiva al Estado en «las bases del régimen minero y energético» (Est. Catalán, artículo 9.16; Estatuto Vasco, art. 10.11).

b) El *Estatuto Gallego* en apartado separado (el 14 del artículo 27 de su Estatuto) atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre:

«Las aguas minerales y termales. Las aguas subterráneas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.22 de la Constitución (aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas) y en el número 7 del presente artículo (obras públicas que no tengan calificación legal de interés general del Estado o cuya ejecución o explotación no afecte a otra Comunidad Autónoma o provincial).»

c) El *Estatuto Andaluz* también atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre «Aguas subterráneas cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio» (art. 13.12).

De todo ello se deduce, en una interpretación global y común, un doble límite material en relación con las competencias de estas Comunidades Autónomas sobre las aguas subterráneas: 1. Que respeten las bases establecidas por el Estado para el régimen minero y energético. 2. Que su aprovechamiento no afecte a otra Comunidad Autónoma antes de extraídas; y que no discurren una vez extraídas, por el territorio de otra Comunidad Autónoma. Y una previsión: que los aprovechamientos hidráulicos, canales, regadíos o instalaciones eléctricas y obras públicas a que pudieran dar lugar tales aguas, tienen sus propias reglas de determinación de competencias.

d) En el *Estatuto de Asturias*, la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre las aguas minerales y termales (art. 10 g));

y sobre el desarrollo legislativo y ejecución del régimen minero y energético [art. 11 e)], sin otra alusión a las aguas subterráneas.

e) En el *Estatuto de Cantabria* se atribuye competencia exclusiva la Comunidad Autónoma sobre las aguas minerales y termales (artículo 22.8). Con una particularidad: la competencia sobre «aguas subterráneas» es posible asumirla en el futuro a través del procedimiento de los artículos 148.2 ó 150.2 de la Constitución [art. 25 a)].

f) En el *Proyecto de Estatuto de Murcia*, dictaminado por la Comisión del Congreso, se atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre las aguas minerales y termales [art. 11 g)], así como sobre el desarrollo legislativo y ejecución del régimen minero y energético [art. 12 g)]. Y a través de los procedimientos de los artículos 148.2 y 150.2 atribuye a la Comunidad Autónoma la posibilidad futura de asumir competencias sobre «ordenación de las aguas subterráneas de los acuíferos totalmente integrados en la Región [artículo 151 j)].

En la discusión parlamentaria habida en el Pleno del Congreso se puso de manifiesto que esta referencia a futuras asunciones de competencias a través del procedimiento de los artículos 148.2 y 150.2 de la Constitución «tiene un significado eminentemente político porque lo que refleja son los deseos políticos que la Comunidad quiere asumir el día de mañana», pues de lo que se trataba era de «crear un cauce que no llevaba agua, pero que se quería que el día de mañana llevara agua». («Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», día 16 de febrero de 1982, p. 1265.)

Los textos de los Estatutos llevan a la conclusión del sentido estricto en que hay que interpretar el «régimen minero y energético», de tal forma que no pueden incluirse en el mismo las aguas subterráneas, tal como la unidad de explotación y competencias en manos del Ministerio de Industria podría hacer pensar, sobre todo, al no mencionar expresamente la Constitución a las aguas subterráneas. Se aparta así la Constitución y los Estatutos del precedente del Decreto de 1934 de adaptación del régimen minero a Cataluña y que incluye a las aguas subterráneas.

Las competencias sobre aguas subterráneas, pues, como competencia residual, han sido asumidas por las Comunidades Autónomas que podrían hacerlo constitucionalmente, es decir, por las Comunidades Autónomas de primer grado. Sobre ellas tienen competencia exclusiva, incluida la facultad de legislar, a salvo los límites que, en todo caso, hay que fijar a las competencias estatutarias, y los controles a que está sometida la actividad de las Comunidades Autónomas.

VII. LÍMITES Y COORDINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE AGUAS

El libre discurrir de las aguas superficiales y subterráneas, por el territorio del Estado frecuentemente llevará a afectar los intereses de diversas Comunidades Autónomas, al invadir sus respectivos territorios.

Los criterios de interés regional y ámbito extraterritorial de las Comunidades Autónomas han sido los seguidos, respectivamente, por la Constitución para, por una parte, delimitar las competencias de las Comunidades Autónomas sobre aguas superficiales en su artículo 148.10 y, por otra, las competencias exclusivas del Estado sobre la misma materia en el artículo 129.22. Y con relación a las aguas subterráneas, no enumeradas por la Constitución, los Estatutos de Autonomía de primer grado han seguido estos mismos criterios: que las aguas no afecten a otras Comunidades Autónomas, ni salgan de su propio territorio. Nada se dice sobre las aguas minerales o termales, pero son de aplicación los mismos criterios.

El criterio del «interés», techo máximo de competencias de la Comunidad Autónoma, es más favorable que el criterio territorial, pues aguas sitas o que discurran fuera de su territorio, pueden ser de su interés. El criterio territorial, que ha servido para atribuir competencias al Estado, en cuanto esta competencia se extiende a las aguas que rebasen el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, es más restrictivo, pero proporciona más seguridad jurídica.

Al no coincidir los criterios de interés y territorial es inevitable que aguas de interés para una Comunidad Autónoma discurran por el territorio de otra, superficialmente o en acuíferos, a la que pertenecen físicamente.

Todo ello se acentúa cuando la unidad de administración del agua no va a ser, a nivel político-regional, la cuenca hidrográfica, la cuenca natural, sino la propia delimitación política-regional. Y aunque las regiones políticas españolas actuales son a grandes rasgos el resultado, también, de factores geográficos, ni estos mismos coinciden siempre para delimitar una región geográfica, ni, desde luego, suelen coincidir enteramente con los factores políticos.

Será frecuente, pues, que en el futuro mapa hidrológico-político de España, una cuenca hidrológica afecte a diversas Comunidades Autónomas. Será muy posible que acuíferos sean compartidos, físicamente, por dos o más Comunidades Autónomas.

El Estado, entre tanto, hará bien en mantener la cuenca hidrológica como unidad de su gestión del agua.

Sin perjuicio de reconocer que la cuenca es la unidad geográfica óptima de gestión del agua, tampoco el impacto de una gestión regional de las aguas de este carácter, consecuencia de la unidad de gestión política, puede llevarnos a un callejón sin salida.

Todas las competencias de las Comunidades Autónomas sobre determinadas materias (la materia ya es en sí un límite) se encuadran en límites internos referidos a su territorio e interés, y encuentran otros límites externos en las competencias asignadas por la Constitución al Estado sobre las mismas o relacionadas materias, en el principio de solidaridad, en el principio de interés general, o en el de planificación económica estatal, sin perjuicio de la existencia de un control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas.

El territorio es para la legislación de la Comunidad Autónoma límite de validez y límite de eficacia, pues ni puede regular cuestiones no localizadas en su territorio (límite de validez), ni sus efectos pueden sobrepasar los límites territoriales (límite de eficacia (MUÑOZ MACHADO)).

Es obligación del Estado velar para hacer efectivo el principio de solidaridad entre las nacionalidades y regiones, tratando de lograr un equilibrio económico entre las diversas partes del territorio español, sin que las diferencias entre los estatutos de aquéllas puedan implicar privilegios (cfr. art. 138).

Asimismo el *interés general* puede exigir que el Estado dicte leyes de armonización de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas (cfr. art. 153.3); o que permita al Gobierno adoptar medidas para obligar a las Comunidades Autónomas al cumplimiento forzoso de sus obligaciones o para proteger el interés general (cfr. 155).

Por otra parte, el Estado puede, mediante ley, *planificar* la actividad económica general para atender a las actividades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial (cfr. art. 131).

Precisamente porque las aguas son importantísimo factor de desarrollo regional, al mismo tiempo que parte fundamental de la riqueza y economía nacional, son campo muy adecuado para que incidan los intereses regionales, interregionales o generales, que no siempre serán coincidentes.

Pero el camino más adecuado para resolver el posible conflicto de interés entre Comunidades Autónomas o entre éstas y el Estado, no será el de la armonización *a posteriori* por parte del Estado de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, ni la impugnación ante el Tribunal Constitucional, sino el de una actuación coordinada y preventiva.

En este camino será decisiva la actuación de las Comisiones mixtas de transferencias Estado-Comunidades Autónomas que actuarán en cada caso las virtualidades contenidas en el cuadro estatutario de competencias.

Por otro lado, puede ser decisiva la cooperación entre las Comunidades Autónomas, especialmente entre las afectadas por la misma cuenca o acuífero. Junto al interés regional o general, hay también un interés interregional, cuya composición, ciertamente, ya puede ser de interés general y, por ello, competencia del Estado. Y aunque esto

sucede, como hemos visto, en materia de aguas, «el concepto de interés interregional no se formula como cláusula general expresa de atribución de competencias estatales, por lo que no cabe hacer una interpretación extensiva del mismo».

Y es que «el artículo 145 arbitra una fórmula de composición de intereses interregionales que no entrañan un apoderamiento de competencias a favor del Estado» (COSCULLUELA).

Son posibles y deseables acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas que posibiliten una administración regional de agua paralela a la del Estado sobre la base fundamental de la cuenca hidrológica, en torno a la cual la naturaleza ha creado una relativa unidad del agua.

Por su parte, el Estado, en la planificación económica general y en la planificación de los recursos y obras hidráulicas, debe contar con las Comunidades Autónomas. A éstas debe aplicar el principio de colaboración en la planificación que la Constitución impone para las actividades económicas en su artículo 131, es decir, debe planificar con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas. Porque el reparto de competencias ha de basarse, no en la técnica de la fragmentación, sino en la de la cooperación y la participación, pues «lo que afecta al interés común o general, ha de ser atendido en común y en régimen de reparto de responsabilidades».

En materia, tanto de aguas superficiales, como subterráneas la Constitución de 1978 se ha quedado corta en su señalamiento de competencias posibles sobre aguas para las Comunidades Autónomas, tanto de primer como de segundo grado. Para las segundas, al no atribuirles competencias entre aguas subterráneas, junto a las termales o minerales. Para las Comunidades de uno y otro grado, en cuanto a las aguas superficiales, al no darles cabida alguna en un listado de competencias verdaderamente compartidas, de reparto de la planificación y legislación cara al Estado, y de ejecución y aun desarrollo legislativo para las Comunidades Autónomas. El sistema de lista única de reparto de competencias de la Constitución de 1978 se muestra aquí técnicamente inferior, objetivamente más recortado, que el sistema más complejo de tres listas adoptado por la Constitución de 1931 con posibilidades de atribuir facultades de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de aguas a las regiones.

Sólo queda ya un remedio para subsanar estas carencias de la Constitución de 1978, que es recurrir a los mismos procedimientos por ella previstos para completar las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas, que son las de leyes marco, la de transferencia y la de delegación, en materias como ésta de aguas que son ciertamente transferibles o delegables «por naturaleza» hasta muy elevadas cuotas.

En todo caso, en España, y a partir de esta Constitución, será preciso conjugar en lo sucesivo los conceptos geográfico de la unidad

del agua e hidrológico de unidad de cuenca, que debe seguir siendo circunscripción regional del Estado para la gestión de aguas, con el de región política o de Comunidad Autónoma, nueva circunscripción de gestión a nivel político regional del Estado de las Autonomías, fruto de aquella Constitución, en un intento, que debe seguir siendo válido, de Unidad total de la gestión del agua. Sólo que ésta ya no se podrá asentar sobre criterios de centralización, sino de conjugación Estado-Autonomías.

Antonio MARTÍNEZ BLANCO  
 Secretario de Administración Local  
 Profesor de la Universidad

#### BIBLIOGRAFIA

- ALVAREZ CONDE, E.: *Las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1980.
- CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES: *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Madrid, 1978. Véase COLOMEL VIADEL y MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Competencias regionales y su distribución en el marco constitucional*, p. 537.
- CEOTMA: *Derecho y Medio ambiente*, Madrid, 1981. Véase: *Régimen jurídico para la protección de las aguas subterráneas*, por P. DE MIGUEL GARCÍA, p. 393.
- CORTES GENERALES: *Constitución Española, Trabajos Parlamentarios*, Madrid, 1980.
- COSCULLUELA MONTANER: *La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas*, «RAP» núm. 89, mayo-agosto 1979.
- «DA» núm. 191, *La experiencia regional italiana*, julio-septiembre 1981. Véase GRU-SEPPE MORBIDELLI, *Urbanismo, Medio ambiente, aguas y contaminación*, p. 465; MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Informe sobre el modo de completar el ordenamiento regional*, p. 315.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, R.: *Las competencias administrativas en materia de aguas subterráneas*, «RAP» núm. 72, 1973.
- *El problema de los límites de la potestad legislativa regional*, «DA» núm. 182, abril-junio 1979, pp. 11 y ss.
- *El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, «REVL» núm. 200.
- GARCÍA DE ENTERRÍA y otros: *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las Autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, IEAL, Madrid, 1980. Véase MUÑOZ MACHADO, *Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas*, página 309; ORTEGA ALVAREZ, *El reparto de competencias económicas entre el Estado y regiones en Italia*, p. 25.
- GARRIDO FALLA y otros: *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980.
- GRAVIER, J. F.: *La ordenación del territorio y el futuro de las regiones*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1987.
- JORGE DE ESTEBAN: *Las Constituciones de España*, Madrid, 1981.
- LEGUINA VILLA: *Las Comunidades Autónomas en «La Constitución española de 1978»*, por A. FREDIERI y otros, Madrid, 1980, p. 739.
- MARTÍN BASSOLS: *Las relaciones entre la Administración Pública del Estado y las Comunidades Autónomas en la Constitución*, «RAP» núm. 89, 1979.

CRONICA ADMINISTRATIVA

- MARTÍN-RETORTILLO y otros: *Autonomías regionales en España*, IEAL, Madrid, 1978.  
Véase COSCULLUELA, *En torno a las transferencias de funciones*.  
— *Ordenación jurídica de los trasvases entre cuencas*. «Civitas», 1976, núm. 8.
- MARTÍNEZ BLANCO: *La propiedad de las aguas subterráneas y el abastecimiento de las poblaciones*, «REVL» núm. 136, julio-agosto 1964.  
— *Intervención administrativa, estatal y local, en las aguas subterráneas*, «REVL» número 147, mayo-junio 1966.
- MARTÍNEZ ESTERUELAS y otros: *Estudios jurídicos sobre el Estatuto vasco*, Madrid, 1980.
- MUÑOZ MACHADO: *Las potestades legislativas en las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1981.  
— *La experiencia de los regímenes provisionales de Autonomía*, «REDA» núm. 28, 1981, p. 139.
- NIETO, A.: *Aguas subterráneas, subsuelo árido y subsuelo híbrido*, «RAP» núm. 56, 1968.
- PÉREZ PÉREZ: *Legislación y administración de aguas*, Murcia, 1981.  
— *La figura del consorcio aplicada a la gestión de las aguas subterráneas*, Murcia, 1979.  
— *Las aguas subterráneas en España, presente y futuro*, Madrid, 1978 (Asociación Nacional de Ingenieros de Minas).
- UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID: *Tratado del Medio Natural*, I, Madrid, 1981.  
Véase MURCIA VIUDES, *Aguas continentales subterráneas*.
- VANDELLI LUCIANO: *L'ordinamento Regionale Spagnolo*, Milán, 1980.