

# LA DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ESTADO-COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA DE AGUAS: LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 29 DE NOVIEMBRE DE 1988

*SUMARIO:* 1. *Introducción.*—2. *Planteamientos generales sobre la delimitación de competencias:* 2.1. La complejidad de los títulos competenciales. 2.2. La competencia sobre la declaración de demanialidad. 2.3. Los diferentes niveles competenciales autonómicos. 2.4. El caso especial de Canarias.—3. *Los criterios materiales de ordenación:* 3.1. El concepto de cuenca hidrográfica. 3.2. El concepto de interés regional. 3.3. El concepto y la delimitación de las Confederaciones Hidrográficas. 3.4. El concepto de aprovechamientos hidráulicos.—4. *Distribución funcional de competencias:* 4.1. Las Administraciones Públicas hidráulicas. 4.2. Planificación hidrológica. 4.3. Servidumbres legales. 4.4. Régimen de uso y aprovechamiento del dominio público hidráulico. 4.5. Comunidades de Usuarios. 4.6. Protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas continentales. 4.7. Régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico. 4.8. Infracciones y sanciones en materia de aguas.—5. *Normas de desarrollo y aplicación de la Ley de Aguas. El Reglamento del dominio público hidráulico.*—6. *Conclusiones.*

## 1. INTRODUCCIÓN

La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de aguas ha sido una cuestión que ha suscitado un considerable interés, tanto político como en la doctrina jurídica, desde la aprobación de la Constitución.

Ciertamente, la redacción de los artículos 148.1.10 y 149.1.22 de la Constitución ha dado lugar a interpretaciones contradictorias no salvadas, sino más bien agravadas, por la dispar literalidad con la que en los Estatutos de Autonomía se ha plasmado la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas.

La Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985 vino a apostar de forma decidida por un modelo concreto que, de nuevo, levantó encendidas polémicas, esta vez desde la perspectiva de su acomodo a la Constitución. La impugnación de esta Ley ante el Tribunal Constitucional ha permitido el contraste en sede jurídica de las supuestas tachas de inconstitucionalidad, y fruto de ello ha sido una jurisprudencia que, desactivando notablemente las argumentaciones retóricas y partidistas, contribuye a clarificar cómo queda definitivamente, al menos mientras la ley no sea modificada, el diseño del orden competencial sobre las aguas, que podrá gustar o no en función de la perspectiva individual, pero

que es el referente normativo en vigor y, por consiguiente, interesa conocer, asumir y poner en marcha por cada Administración desde la responsabilidad parcial que se le encomienda.

El estudio de esta recientísima sentencia, publicada con el número 227/88 («BOE», núm. 307, de 23 de diciembre) y de la que ha sido ponente el Magistrado don Jesús Leguina Villa, va dedicado a desentrañar de sus nada despreciables 279 folios de extensión, los fundamentos nucleares referidos al tema competencial y su concreción en los diversos aspectos que presenta la Ley de Aguas.

Acumulados a los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley por los gobiernos autónomos de Galicia, Cantabria, Baleares y País Vasco y 58 senadores, se resuelven en la sentencia tres conflictos de competencias del Gobierno Vasco contra tres desarrollos reglamentarios de la misma. El enjuiciamiento de estos últimos permite llevar hasta el puro terreno del detalle aquellos principios y, por tanto, conocer con mayor seguridad las consecuencias que reporta la interpretación constitucional para la aplicación de la Ley de Aguas por lo que a la distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas se refiere.

## 2. PLANTEAMIENTOS GENERALES SOBRE LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS

### 2.1. *La complejidad de los títulos competenciales*

La inicial aproximación al problema de la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de aguas evidencia una complejidad sin par, que descarta *a priori* una solución unívoca y sencilla.

El primer obstáculo es la falta tanto de coincidencia entre los artículos 148.1.10 y 149.1.22, desde el punto de vista de la materia que definen, como del criterio de delimitación de las competencias estatales y autonómicas, ya que en el 148.1.10 se utiliza el concepto del interés de la Comunidad Autónoma, y en el 149.1.22 el del territorio por el que las aguas discurren.

A los Estatutos corresponde, dentro de la Constitución, determinar las competencias asumidas por cada Comunidad. Sin embargo, como apunta el Tribunal Constitucional, tampoco éstos arrojan mayor luz sobre el problema, «pues no todos utilizan las mismas fórmulas conceptuales para definir las competencias de la Comunidad Autónoma respectiva en materia de aguas».

En segundo lugar, la pluralidad de vertientes desde las que puede considerarse la materia «aguas» está reflejada en una pluralidad de reglas constitucionales a examinar, y que tienen una decisiva trascendencia como títulos competenciales.

A esta dificultad se refiere el Tribunal Constitucional cuando dice:

«Debe tenerse en cuenta también, en la completa definición de dicho modelo, que los recursos hídricos no sólo son un bien respecto del que es preciso establecer el régimen jurídico de dominio, gestión y aprovechamiento en sentido estricto, sino que constituyen, además, el soporte físico de una pluralidad de actividades, públicas o privadas, en relación con las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen competencias tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas: concesiones administrativas, protección del medio ambiente, vertidos industriales o contaminantes, ordenación del territorio, obras públicas, régimen energético, pesca fluvial, entre otros. Como admiten las partes, la incidencia de éstos y otros títulos competenciales debe ser tenida asimismo en cuenta para la resolución de los presentes recursos de inconstitucionalidad» (FJ 13, párrafo 5).

Item más:

«... este Tribunal ha de tener en cuenta también el conjunto de principios constitucionales de orden material que atañen, directa o indirectamente, a la ordenación y gestión de recursos naturales de tanta importancia como son los recursos hidráulicos, principios que, a modo de síntesis, se condensan en el mandato constitucional que obliga a todos los poderes públicos a velar por la "utilización racional de todos los recursos naturales" (art. 45.2 de la Constitución)» (FJ 13, párrafo 6).

Por consiguiente, serán varias las claves que definan el modelo de delimitación de competencias que resulta de la Ley de Aguas, a la luz de la interpretación constitucional.

## 2.2. *La competencia sobre la declaración de demanialidad*

La declaración del artículo 1.2 de la Ley: «Las aguas continentales superficiales, así como las subterráneas renovables, integradas todas ellas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal como dominio público hidráulico», cuestionada por violación de las competencias asumidas por algunas Comunidades Autónomas sobre las aguas que discurren íntegramente dentro de su territorio, plantea en primer lugar el problema de la posible extralimitación competencial por parte del Estado en la declaración, y, una vez resuelto este interrogante, surge la necesidad de determinar el alcance y la incidencia que pueda tener dicha titularidad sobre el resto de títulos competenciales.

El Tribunal Constitucional ha ratificado la constitucionalidad de la

integración del agua en el dominio público estatal, apoyándose, en síntesis, en los siguientes razonamientos:

a) La potestad de desmanializar y la titularidad de los bienes del dominio público, aparte de no condicionar el ejercicio de las competencias que las Comunidades Autónomas hayan asumido sobre los aprovechamientos de aguas que discurran íntegramente por su territorio, no es algo que pueda inducirse de las reglas competenciales sobre aguas, sino de los preceptos constitucionales relativos al dominio público.

b) En este sentido, el artículo 132.2 ha reservado al legislador estatal la potestad de completar la lista de géneros de bienes que constituyen el dominio público estatal con la inclusión de otros tipos de bienes definidos por sus características físicas, conocidos doctrinalmente como «demanio natural».

c) La institución jurídica del dominio público, en el caso del demanio natural, es una técnica para la satisfacción, en última instancia, de las necesidades colectivas primarias, excluyendo categorías enteras de bienes del tráfico *iure privatos*, por lo que repercute de manera directa en el régimen jurídico del derecho de propiedad del artículo 33.1 de la Constitución y, por tanto, afecta a las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles cuya igualdad sustancial debe garantizar el Estado mediante su propia regulación, según el artículo 149.1.1. de la Constitución.

En definitiva, demanialidad y titularidad estatal no se traducen en un plus competencial a favor del Estado, y se justifican mutuamente por ser, en última instancia, una delimitación del derecho de propiedad, en cuanto excluye una categoría de bienes como objeto sobre el que pueda constituirse el derecho.

La titularidad estatal del demanio hídrico es, pues, una primera regla uniforme insoslayable, pero no determinante de las competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas tienen atribuidas en relación con el mismo.

### 2.3. *Los diferentes niveles competenciales autonómicos*

Ante la variedad de la gama de reglas estatutarias sobre la materia, el Tribunal Constitucional fija un criterio que es decisivo y clarificador en cuanto a los límites en los cuales ha de moverse la interpretación de los títulos competenciales estatutarios, distinguiendo, en función del procedimiento de acceso a la autonomía, dos grupos de Comunidades Autónomas. Esta cuestión interesa no sólo a aquellas que interpusieron los recursos contra la Ley, ya que la interpretación que de la misma hace el Tribunal Constitucional, en cuanto determina la interpretación que salva la constitucionalidad de la Ley, censura cualquier aplicación de la Ley que pueda defraudarla.

«En relación con la aludida diversidad de formulaciones estatutarias, debe señalarse también, como observación preliminar, que las Comunidades Autónomas que se han constituido por el procedimiento del artículo 143 de la Constitución (salvo en el caso de que se haya ampliado su ámbito competencial por la vía del artículo 150 de la Constitución) no pueden haber asumido competencias sino en el marco de lo dispuesto en el artículo 148.1, en tanto que las Comunidades que han accedido a la autonomía por el procedimiento previsto en el artículo 151 o Disposición Transitoria Segunda de la Constitución han podido incluir en sus Estatutos cualesquiera competencias no reservadas al Estado por el artículo 149.1 (art. 149.3 de la Constitución). Dicho está con ello que, en materia de aguas terrestres, las competencias de las primeras, cualesquiera que sean las expresiones con que se plasmen en los Estatutos, no pueden exceder del ámbito material acotado por el artículo 148.1.10 de la Constitución, a cuya luz deben ser interpretadas y aplicadas; en tanto que el límite material de las competencias asumidas por las segundas viene constituido por las que el artículo 149.1.22 reserva en exclusiva al Estado, siendo preciso determinar, dentro de este límite, cuáles han asumido efectivamente y cuáles no» (FJ 13, párrafo 3).

En definitiva, la distribución de competencias en materia de aguas divide a las Comunidades Autónomas en dos grupos, uno con un nivel superior, hasta el límite del artículo 149.1.22 de la Constitución formado por Galicia, País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Navarra, Comunidad Valenciana y Canarias, estas últimas en virtud de las leyes conocidas como LOTRAVA y LOTRACA, y otro de nivel inferior constituido por el resto de Comunidades Autónomas que tienen su techo competencial en el artículo 148.1.10.

#### 2.4. *El caso especial de Canarias*

El caso de Canarias presenta dos datos que la hacen acreedora a un tratamiento especial por parte de la Ley de Aguas, cuya relevancia competencial señalamos a continuación.

En atención a sus peculiares características hidrogeológicas, esta Región gozaba de una legislación especial en materia de aguas desde antaño. Y, en segundo lugar, el hecho insular hace que, obviamente, no pueda hablarse más que de cuencas intracomunitarias en su territorio.

Hay que tener presente, además, que en virtud de su Estatuto de Autonomía —arts. 29.6 y 34.A.2—, Canarias ha asumido la competencia plena, legislativa y ejecutiva, en materia de aguas superficiales y sub-

terráneas, «en cuanto no se encuentre reservado al Estado por la Constitución» (art. 2 LOTRACA).

La singularidad canaria en este tema ha tenido su reflejo en la Disposición Adicional Tercera de la Ley, que dispone:

«Esta Ley no producirá efectos derogatorios respecto de la legislación que actualmente se aplica en el territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias, que subsistirá en tanto ésta no dicte su propia legislación.

Serán de aplicación, en todo caso, en dicha Comunidad Autónoma, a partir de la entrada en vigor de su nueva legislación, los artículos de esta Ley que definen el dominio público hidráulico estatal y aquellos que supongan una modificación o derogación de las disposiciones contenidas en el Código Civil.»

De todo ello el Tribunal Constitucional extrae la consecuencia de que el Estado no está privado de toda potestad o competencia en materia de aguas en dicha Comunidad: «la tiene para regular el régimen de propiedad de las aguas y para declararlas de dominio público estatal, pues esa potestad deriva, como se ha expuesto, del artículo 132.2 en conexión con el 149.1.1. y 8 de la Constitución.»

Por consiguiente, con la sola limitación de las reglas de la Ley de Aguas que definen el dominio público estatal hidrológico o que afecten a la legislación civil, cuya entrada en vigor en dicha Comunidad se difiere al ejercicio de la competencia legislativa autonómica, Canarias podrá mantener y desarrollar un régimen jurídico especial de aguas. Canarias constituye, pues, una excepción global dentro del tema que estudiamos.

### 3. LOS CRITERIOS MATERIALES DE ORDENACIÓN

#### 3.1. *El concepto de cuenca hidrográfica*

Tanto la Constitución como la generalidad de los Estatutos utilizan esencialmente dos criterios a la hora de regular la distribución de competencias en materia de aguas. El primero de ellos es el criterio territorial, es decir, el del territorio por el que las aguas discurren; y el segundo, es un criterio que atiende a la naturaleza del interés que pueda presentarse en cada caso.

El primero de ellos se localiza en el artículo 149.1.22 de la Constitución, que reserva en exclusiva al Estado «la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma».

En sentido inverso, y por tomar sólo un ejemplo, el artículo 10.11 del Estatuto Vasco reserva a dicha Comunidad Autónoma la compe-

tencia exclusiva en materia de «aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos cuando las aguas discurren íntegramente dentro del País Vasco».

Como observa el Tribunal, la expresión «aguas que discurren por más de una Comunidad Autónoma» plantea un problema de interpretación. Y, en efecto, por parte de los recurrentes se daban significados tales como el de «curso fluvial concreto», «entendiendo por tal una corriente de agua continua y más o menos caudalosa que va a desembocar en otra, en un lago o en el mar».

La Ley de Aguas concreta este criterio territorial en el concepto de «cuenca hidrográfica», definida como el territorio en el que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único. La cuenca hidrográfica, como unidad de gestión del recurso, se considera indivisible (art. 14).

A partir de este concepto, puede distinguirse entre «cuencas intercomunitarias», las que exceden del ámbito territorial de una sola Comunidad Autónoma (art. 15), y «cuencas intracomunitarias», o sea, las cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente dentro del territorio de una Comunidad Autónoma (art. 16), a la hora de reconocer las funciones que corresponderán al Estado y las que ejercerán las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos, sobre el dominio público hidráulico.

Y el Tribunal Constitucional, atendiendo a criterios lógicos, técnicos y de experiencia, lo considera adecuado al artículo 149.1.22 de la Constitución.

«... es lícito y razonable entender, como así lo hace la Ley impugnada, que, para delimitar las competencias exclusivas del Estado, la norma constitucional permite referirse al conjunto integrado de las aguas de cada cuenca que, a través de corrientes principales y subalternas, trasvasan los confines del territorio de una Comunidad Autónoma» (FJ 15, párrafo 5).

Además, el Tribunal precisa que el criterio de cuenca hidrográfica también opera como límite territorial del artículo 149.1.22 en lo que se refiere a las aguas subterráneas renovables, de manera que las competencias que una Comunidad Autónoma hubiese asumido bajo este nombre deben entenderse referidas a aguas subterráneas integradas en cuencas intracomunitarias.

«... no es dudoso que el mismo criterio territorial de delimitación de competencias puede aplicarse a las aguas subterráneas, siempre que se trate de aguas renovables integradas en la red de cauces confluyentes en una misma cuenca, y en tal sentido deben interpretarse las referencias a las aguas subterráneas que se contienen en los Estatutos de Autonomía, lo que viene a significar que las competen-

cias de las Comunidades Autónomas, y en concreto las del País Vasco, no están condicionadas por el límite territorial específico que impone el artículo 149.1.22 de la Constitución sólo en relación con los acuíferos o masas de aguas subterráneas no renovables que carecen de relación con el conjunto de la cuenca intercomunitaria» (FJ 16, párrafo 3).

### 3.2. *El concepto de interés regional*

El segundo de los criterios, el del interés regional, se halla expresado en el artículo 148.1.10 de la Constitución, en cuya virtud las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de «proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma», fórmula que transcriben la mayoría de los Estatutos aprobados por la vía del artículo 143 de la Constitución.

Por consiguiente, es éste un criterio a añadir al anterior y que delimita las competencias que pueden haber asumido las Comunidades de segundo nivel. Así lo reconoce el Tribunal:

«... es claro también que no es este criterio territorial el único que debe tenerse en cuenta, pues, aparte el alcance jurídico de las competencias que correspondan al Estado y a las Comunidades Autónomas de acuerdo con el artículo 149.1.22 de la Constitución y concordantes de los Estatutos, éstas pueden asumir también competencias sobre “los proyectos, construcción, y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma”, conforme al artículo 148.1.10 de la Constitución y a sus respectivos Estatutos de Autonomía, criterio éste, el del interés comunitario, que no es necesariamente coincidente con el criterio territorial de la cuenca hidrográfica, y que debe ser concretado en cada caso» (FJ 15, párrafo 6).

Existe, por tanto, un ámbito competencial de las Comunidades Autónomas de nivel superior que se concreta territorialmente en las cuencas intracomunitarias. A *sensu contrario*, el ámbito territorial predominante del Estado son las cuencas intercomunitarias. En estas últimas, todas las Comunidades Autónomas pueden haberse dotado de un título competencial sobre «los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos», que se define casuísticamente por el interés regional de los mismos, pero que puede expresarse en todo el territorio de la Comunidad Autónoma.

A nuestro juicio, sin embargo, esta respuesta del Tribunal es insuficiente, o dicho con otras palabras, el Tribunal no da una solución clara que permita concretar en qué se traducen las competencias que



hubiesen asumido las Comunidades Autónomas sobre la base del artículo 148.1.10.

Tal y como queda el diseño competencial en la Ley de Aguas, las competencias en materia de aguas se reparten exclusivamente entre el Estado y las Comunidades Autónomas de primer nivel, en el ámbito intracomunitario. Ninguna referencia se contiene en la Ley a las competencias que correspondan según ella a las Comunidades de segundo nivel, y, por supuesto, lo que consideramos trascendental que es el poder de disposición del recurso de cara a su aprovechamiento, es algo que escapa en todos los casos a su competencia.

¿Significa esto que dichas Comunidades, para poder llevar a cabo «los proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos» de interés regional, quedan a merced de la decisión que al respecto pueda tomar la Administración del Estado? Es una interrogante que, a nuestro juicio, no puede tener una respuesta afirmativa.

Por ello, la declaración del Tribunal nos sugiere una reflexión sobre la virtualidad del título competencial recibido por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos, y que trae causa del artículo 148.1.10 de la Constitución. Es decir, supuesta en la Constitución y en los Estatutos la competencia de las Comunidades Autónomas sobre los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés regional, y reconocido taxativamente por el Tribunal Constitucional que es éste —el interés regional— uno de los criterios a tener en cuenta a la hora de considerar el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de aguas, aunque remite su concreción a cada supuesto, será preciso establecer de qué manera, en qué momento y con qué carácter ha de ponerse en juego dicho título competencial por las Comunidades que lo ostentan. Desde luego, debemos descartar que la simple omisión, laguna o ignorancia por la Ley de esta cuestión pueda privar de operatividad a los preceptos constitucionales y estatutarios.

En nuestra opinión, el lugar idóneo y normal para encuadrar tal competencia se halla en el instituto de la planificación hidrográfica. No sólo porque, como reza el artículo 1.3 de la Ley de Aguas, toda actuación sobre el dominio público hidráulico deberá someterse a la planificación hidrológica, lo que parece un *modus operandi* deseable por la racionalidad que le anima, sino porque la consideración de las políticas autonómicas en este campo resulta inevitable para una planificación que tiene por objetivos «conseguir la mejor satisfacción de las demandas de agua y equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial» (art. 38.1 de la Ley de Aguas).

Por consiguiente, en la elaboración, aprobación y revisión de los planes hidrológicos, ¿pueden ser colocadas al mismo nivel las demandas de agua derivadas de una política comunitaria sobre aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos que cualesquiera otras demandas previsibles? En nuestra opinión, el respeto de las competencias autonómicas en esta materia exige una prevalencia de los proyectos

diseñados con el carácter de interés comunitario, de manera que dichas propuestas deberán ser obligatoriamente recogidas en los planes hidrológicos, a salvo, claro es, que a ello se oponga un interés nacional, una incompatibilidad entre proyectos de distintas Comunidades Autónomas, que habría que armonizar en función del interés general, o una imposibilidad material, motivos todos ellos que habrá que razonar y, sobre todo, podrán ser contrastados en las instancias oportunas.

Se trata, por consiguiente, de no supeditar el ejercicio de la competencia regional, amparada por el principio de autonomía, al control de oportunidad o a la evaluación discrecional por parte del Estado.

Las pretensiones autonómicas han de reflejarse, al menos, en los contenidos de los planes relativos a los criterios de priorización y de compatibilidad de usos y aprovechamientos, en la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuras, y en las reservas, de agua y de terrenos, necesarios para las actuaciones y obras previstas —arts. 40.c) y d) y 41.1 de la Ley de Aguas—. Algo de esto parece haber entendido el Gobierno en el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica (Real Decreto 927/1988, de 29 de julio), cuyo artículo 77.1 declara: «Se entiende por reserva de recursos la correspondiente a las asignaciones establecidas en previsión de las demandas que corresponde atender con las obras hidráulicas cuya realización sea competencia de la Administración Pública, del Estado o de las Comunidades Autónomas, o por fines de utilidad pública.»

### 3.3. *El concepto y la delimitación de las Confederaciones Hidrográficas*

A la hora de la aplicación del criterio de cuenca hidrográfica se plantea el problema de una posible extralimitación por parte del Estado en la definición del ámbito territorial de los Organismos de cuenca y de los planes hidrológicos, al incluir en los mismos cuencas intracomunitarias de competencia de determinadas Comunidades Autónomas.

En el conflicto de competencias —interpuesto por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen dichos ámbitos territoriales— se cuestionaban en concreto las delimitaciones de las Confederaciones Hidrográficas del Norte y del Ebro.

En efecto, los términos en los que se redacta dicha delimitación justifican más que serias dudas sobre una vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma recurrente. No obstante, el Tribunal Constitucional va a realizar una interpretación del citado Decreto que, de hecho, afina y completa lo que esta norma debía haber dicho expresamente, para salvar así su constitucionalidad.

«Si se tiene en cuenta, de un lado, que, conforme al artículo 14 de la Ley de Aguas, se entiende por cuenca hidrográfica “el territorio en que las aguas fluyen al mar a

través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal y único”, y se repara, por otro, que en las cuencas que discurren íntegramente por el territorio del País Vasco corresponde a esta Comunidad Autónoma el régimen de los aprovechamientos hidráulicos, comprendida la planificación hidrológica, en los términos establecidos en la Ley de Aguas conforme a la Constitución y el Estatuto de Autonomía, así como la organización de su propia Administración hidráulica, es del todo claro que la competencia estatal sobre estos extremos no puede extenderse a las cuencas intracomunitarias. Por ello, los artículos 1.1 y 2.1.c) del Real Decreto 650/1987, que no distinguen entre cuencas intercomunitarias y extracomunitarias, sólo pueden entenderse conformes con el bloque de la constitucionalidad si se interpretan en el sentido de que los ámbitos territoriales definidos en los mismos no incluyen en ningún caso las aguas intracomunitarias del País Vasco» (FJ 35, párrafo 2).

En definitiva, la intervención del Tribunal Constitucional, mediante su lectura constructiva, en la práctica, reordena las definiciones de los ámbitos territoriales de las Confederaciones Hidrográficas en que divide el solar español el citado Decreto, llevando a sus lindes constitucionales las competencias estatales y salvaguardando las autonómicas.

#### 3.4. *El concepto de aprovechamientos hidráulicos*

La concurrencia, junto a los criterios anteriormente sentados, de una pluralidad de títulos competenciales sobre esta materia, con una incidencia que habrá que analizar en cada caso, plantea al Tribunal la necesidad de precisar aún más las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas sobre las aguas en las cuencas intracomunitarias, así como sobre otros recursos o aprovechamientos hidráulicos.

Como ya hemos señalado, el Tribunal Constitucional entiende que «la respuesta a la cuestión no puede ser la misma para todas las Comunidades Autónomas, pues depende de los que, en cada caso, dispongan los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas de transferencias aprobadas conforme a las previsiones del artículo 150.2 de la Constitución».

En este sentido, para el Tribunal la redacción del artículo 148.1.10 de la Constitución, como límite de las competencias que hubieran asumido las Comunidades Autónomas de segundo nivel no ofrece dudas en cuanto a su interpretación.

Distinto es el supuesto de las Comunidades de nivel superior, que tienen como límite el artículo 149.1.22. Aun cuando dicho artículo permitiría asumir competencias plenas tanto sobre «recursos» como sobre «aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos», conceptos que el

Tribunal considera netamente diferenciables, es lo cierto que las Comunidades recurrentes sólo han asumido competencias sobre este segundo aspecto, salvo en el caso de las «aguas subterráneas», en el que la referencia estatutaria es genérica y, por tanto, cabe entender que se refiere también al propio concepto de «recurso».

Es en este punto donde el Tribunal considera de especial relieve determinar el significado de la expresión «aprovechamientos hidráulicos», ya que los términos «canales» y «regadíos» son suficientemente claros. El razonamiento que el Tribunal desarrolla consiste en distinguir, entre las reglas exorbitantes del Derecho Privado que comporta el régimen demanial, dos grupos:

«las que se refieren a la protección del demanio, de un lado, y las que regulan su utilización o aprovechamiento incluida la denominada policía de aguas o regulación y vigilancia del buen orden en el uso y aprovechamiento, de otro» (FJ 18, párrafo 6).

De acuerdo con esta clasificación, las Comunidades recurrentes en sus respectivos Estatutos no han asumido competencias sobre la protección del demanio hídrico, «concepto éste que no es posible encuadrar estrictamente en el de aprovechamiento», según el Tribunal. Y, por lo demás, siendo el Estado el titular de dicho demanio, resulta lógico que le corresponda la potestad de su protección, en aplicación del artículo 132.1 de la Constitución.

«En consecuencia, por lo que se refiere a las aguas públicas superficiales y subterráneas renovables que discurren por cuencas hidrográficas comprendidas íntegramente en sus respectivos territorios, las Comunidades de Galicia y el País Vasco tienen atribuida la competencia general sobre el régimen de utilización y aprovechamiento. ... para el ejercicio de esta competencia no sólo les corresponden funciones de carácter ejecutivo o administrativo, sino también funciones legislativas» (FJ 18, párrafo 7).

Ahora bien, esta competencia autonómica general deberá acomodarse a la legislación básica del Estado en materia de contratos y concesiones administrativas —art. 149.1.18 de la Constitución—, y, por otro lado, también habrá de tener en cuenta la posible concurrencia de otros títulos competenciales que puedan dar lugar a problemas de entrecruzamiento o prevalencia entre unas y otras, dado que sobre el agua convergen distintas actividades encuadrables en diversas políticas sectoriales, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas.

#### 4. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE COMPETENCIAS

Sentados estos criterios de delimitación competencial, todavía es posible y necesario precisar, dentro de cada uno de los aspectos en los que se configura la intervención pública sobre las aguas, las consecuencias de dicha distribución entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

##### 4.1. *Las Administraciones Públicas Hidráulicas*

El diseño de la Administración Pública del agua contenido en el Título II de la Ley de Aguas se asienta igualmente sobre el concepto de cuenca hidrográfica como línea divisoria de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas y, por consiguiente, en su conjunto no violenta los preceptos constitucionales. Es decir, para el ejercicio de sus funciones corresponde al Estado la organización de la Administración hidráulica de carácter nacional y la de las cuencas intercomunitarias e intracomunitarias de Comunidades Autónomas de segundo nivel; mientras que pertenece a las Comunidades Autónomas con competencias plenas en la materia la Administración de las cuencas intracomunitarias, eso sí, en los límites de la legislación básica del Estado, fundamentalmente derivada del artículo 149.1.18 de la Constitución.

En su virtud, la figura del Delegado del Gobierno en la Administración hidráulica de las Comunidades Autónomas —art. 16.1.c)— es declarada inconstitucional, pues, a juicio del Tribunal Constitucional, «la Ley impone una prescripción orgánica específica a la Administración autonómica, que vulnera directamente la competencia asumida por todas las Comunidades Autónomas para organizar su propia Administración», excediendo de la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18), título que sustenta el resto de dicho artículo.

##### 4.2. *Planificación hidrológica*

La censura de la Ley se plantea también en relación con sus previsiones en materia de planificación hidrológica, fundamentalmente por entender que el Estado no puede asumir ningún tipo de competencias de planificación sobre los recursos intracomunitarios.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional, analizando dichos preceptos, considera que las competencias encomendadas por la Ley al Estado en este punto no menoscaban las que corresponden a las Comunidades Autónomas para elaborar y revisar los planes hidrológicos de cuencas intracomunitarias, «estas competencias autonómicas deben ejercerse con observancia de las prescripciones establecidas en los

artículos 38 a 44 de la Ley, en comunicación con la Administración del Estado (art. 16.1.c), en coordinación con las diferentes planificaciones que les afecten (art. 38.4) y con sujeción la aprobación final de los planes por el Gobierno (art. 38.6)» —FJ 20.b), párrafo 2—.

Después de revisar pormenorizadamente los artículos de la Ley que hacen a la planificación hidrológica, y salvo las precisiones que a continuación hacemos, el Tribunal Constitucional ratifica que los mismos no suponen una limitación de las potestades de planificación de las Comunidades Autónomas más allá de lo que son las competencias del Estado en cuanto a bases y coordinación de la planificación económica —art. 149.1.13—, legislación básica sobre protección del medio ambiente —art. 149.1.23—, seguridad pública —art. 149.1.29—; u obras públicas —art. 149.1.24—; o bien se refieren a funciones cuyo ejercicio es competencia exclusiva directa del Estado.

Cuatro precisiones del Tribunal Constitucional interesa no obstante destacar:

a) En relación con las cuencas intracomunitarias, corresponde a las Comunidades Autónomas que hubiesen asumido competencias exclusivas sobre los aprovechamientos hidráulicos la determinación del ámbito territorial de cada plan y el procedimiento de revisión.

b) La actuación subsidiaria del Gobierno prevista en el artículo 39.2, para el caso de falta de propuesta de planes hidrológicos de cuenca, queda limitada a los planes cuya elaboración y revisión no corresponda a las Comunidades Autónomas, pues sería un control sustitutivo, no previsto por la Constitución y, por tanto, inconstitucional.

c) El Estado sólo puede incluir como «infraestructuras básicas requeridas por el plan» —art. 40.j)— aquellas que sean indispensables o accesorias al ejercicio de sus competencias de protección y aprovechamiento de los recursos hidráulicos en las cuencas hidrográficas de su competencia.

d) Las reservas de terrenos a establecer en los planes de cuenca (art. 41.1.) no pueden afectar a un ámbito territorial superior al estrictamente necesario para realizar las infraestructuras básicas requeridas por el plan.

#### 4.3. *Servidumbres legales*

Según las Comunidades recurrentes, el capítulo de la Ley de Aguas relativo a las «servidumbres legales» regula aspectos que se refieren a la utilización del dominio público, a su protección o a la policía demanial y que, en consecuencia, caen fuera de la competencia estatal cuando se trate de aguas intracomunitarias.

Ante ello, el Tribunal se ve obligado a situar la controversia en sus justos términos, precisando que las servidumbres que se establecen no recaen sobre el dominio público hidráulico, sino sobre los predios par-

ticulares sirvientes y, en consecuencia, se incardinan en el ámbito de la legislación civil:

«las servidumbres legales en materia de aguas, servidumbres que recaen no sobre el dominio público hidráulico, sino sobre predios sirvientes, normalmente ribereños o próximos a los cauces o lechos de las aguas continentales, respecto de los que se imponen determinadas limitaciones de las facultades del propietario con el fin de garantizar el uso de los recursos hidráulicos por terceras personas o por la colectividad. Esta regulación no puede considerarse propiamente como disciplina del uso o protección del demanio hídrico, sino que se encuadra en el concepto material de legislación civil, que al Estado corresponde establecer en exclusiva, en virtud del artículo 149.1.8 de la Constitución, en cuyo enunciado halla también encaje la servidumbre legal de uso público prevista en el artículo 6.a) de la Ley» (FJ 22).

De cualquier manera, es importante recordar que la imposición de las servidumbres legales es función que corresponde a las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias sobre el dominio público hidráulico en las cuencas intracomunitarias, en virtud de la Disposición Adicional 4 de la Ley de Aguas.

#### 4.4. *Régimen de uso y aprovechamiento del dominio público hidráulico*

En esta materia, como en todo el sistema de la Ley de Aguas, es preciso distinguir entre cuencas intercomunitarias y cuencas intracomunitarias de Comunidades Autónomas que, en virtud de su Estatuto y con el límite del artículo 149.1.22, hayan asumido competencias exclusivas sobre el régimen de los aprovechamientos hidráulicos.

Es en este segundo ámbito donde el Tribunal establece:

«la regla general es que corresponde a las Comunidades Autónomas legislar sobre los aprovechamientos de las aguas públicas en las cuencas intracomunitarias, con las únicas salvedades que deriven de otros títulos competenciales del Estado, como son los referidos a la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y sobre el medio ambiente o las bases del régimen minero y energético (art. 149.1.18.23 y 25 de la Constitución), entre otros. Con estas excepciones y en relación con las cuencas intracomunitarias, la legislación del Estado sobre el aprovechamiento de las aguas públicas sólo puede tener carácter supletorio del Derecho propio de las mismas».

Y añade:

«... Por el contrario, en los demás casos, el Estado puede regular el uso y aprovechamiento de las aguas continentales, siempre que se salvaguarden las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de proyectos, construcción y explotación de aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de su interés...» (FJ 23, párrafo 2).

Como antes señalábamos, el principio resaltado por el Tribunal en este último párrafo implica que las Comunidades Autónomas no pueden quedar reducidas a la condición de meros usuarios, y apuntábamos la prioridad que debe reconocerse a las mismas en la planificación hidrológica.

Sin embargo, puede plantearse el problema de una iniciativa regional en este ámbito que implique la necesidad de acceder al aprovechamiento del agua, por ejemplo, para poner en regadío una determinada zona, proyecto que sea declarado de interés regional, en una situación de ausencia de planeamiento. En este caso, estimamos que para posibilitar el desarrollo de las políticas autonómicas, que no pueden quedar mediatizadas por la falta de ejercicio de sus competencias planificadoras por parte del Estado, podemos acudir al artículo 57.5 de la Ley de Aguas, según el cual «no obstante lo dispuesto en el apartado 1 (la exigencia de concesión administrativa para llevar a cabo cualquier uso privativo de aguas públicas), los Organismos de la Administración Central o de las Comunidades Autónomas podrán acceder a la utilización de las aguas previa autorización especial extendida a su favor o del Patrimonio del Estado, sin perjuicio de terceros».

En esta línea, estimamos que una petición de una Comunidad Autónoma en este sentido habrá de ser necesariamente otorgada, en los términos de dicho artículo, y con las salvedades obvias de imposibilidad material o incompatibilidad con un interés general.

De acuerdo con las reglas señaladas, el Tribunal Constitucional considera básicos los preceptos de la Ley de Aguas relativos al uso común general (art. 48.1.2) y usos comunes especiales del demanio hídrico (art. 49), la imprescriptibilidad del derecho de uso privativo (art. 50.2), las causas de extinción del derecho de uso privativo de las aguas (art. 51), el derecho de aprovechamiento privativo de aguas de dominio público *ex lege* del artículo 52.2, la utilización de las aguas captadas con ocasión de explotaciones mineras para su uso en la propia mina (art. 55), la determinación legal de los supuestos de hecho habilitantes y de las medidas que hayan de adoptarse en relación con la utilización del demanio hídrico en los casos de estado de necesidad (art. 56) —sin perjuicio de que, si la situación de necesidad o de emergencia no excediera de los límites de las aguas extracomunitarias, la competencia para adoptar las medidas oportunas correspondería no al Gobierno de la nación, sino al de la Comunidad Autónoma—, el régimen general de



las concesiones de aguas (arts. 57 a 65), reglas sobre alumbramiento y utilización de las aguas subterráneas (arts. 65 a 68), la creación del Registro de Aguas (art. 72), sin perjuicio de que la regulación de la vertiente administrativa del mismo corresponde a las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional reconoce sólo un valor supletorio a los preceptos que regulan algunas potestades administrativas de ordenación de los recursos hídricos para garantizar su utilización racional o en situaciones excepcionales, como la sobreexplotación de acuíferos (arts. 53 y 54) —salvo el otorgamiento de concesiones en precario sobre caudales reservados o comprendidos en algún plan del Estado (art. 53.3) que sería competencia exclusiva de éste—, y la referencia a determinados usos especiales privativos del demanio hídrico como la navegación recreativa y otros (art. 69.1).

El resto de las reglas de los capítulos II y III del Título IV de la Ley afectan directamente a competencias estatales, como por ejemplo la delimitación de las facultades del propietario de las fincas sobre las aguas pluviales o estancadas (art. 52.1) por ser un aspecto específico de la propiedad fundiaria.

Singularmente, el Tribunal declara parcialmente inconstitucional por invasión de competencias estatutarias el artículo 51.4, que prevé la reversión de las obras construidas para la explotación de los aprovechamientos de aguas, por entender que dicha reversión al ser «una cuestión que se inserta directamente en el régimen de aprovechamiento de las aguas» «ha de producirse en favor de la entidad que en cada caso sea competente en materia de aprovechamientos hidráulicos».

Por consiguiente, las Comunidades Autónomas con competencia general sobre aprovechamientos deberán ser las beneficiarias de la reversión de las obras realizadas para los aprovechamientos de aguas en las cuencas intracomunitarias. A nuestro entender, en este mismo ámbito, dicho criterio deberá operar en cuanto a la reversión de las obras preexistentes en virtud de concesiones otorgadas por el Estado antes de la promulgación de la Ley vigente, como resultado de la asunción genérica por las Comunidades Autónomas de las competencias que con anterioridad ostentaba el Estado en dichas cuencas intracomunitarias.

#### 4.5. *Comunidades de usuarios*

En relación con este tema, el Tribunal Constitucional parte de la siguiente consideración: «las comunidades de usuarios que regula la Ley son, como se indica expresamente en el artículo 74.1 de la misma, Corporaciones de Derecho Público, adscritas al Organismo de cuenca (o a la Administración hidráulica autonómica correspondiente, de acuerdo con la Disposición Adicional Cuarta), por lo que el Estado es competente para regular las bases de su régimen jurídico, pudiendo corresponder a las Comunidades Autónomas, según sus Estatutos y en el ámbito de su competencia organizativa en materia de Administra-

ción hidráulica, las demás funciones normativas o ejecutivas sobre tales Corporaciones» (FJ 24, párrafo 1).

El enjuiciamiento del capítulo IV del Título IV de la Ley (arts. 73 a 83), relativo a las Comunidades de Usuarios, obliga al Tribunal a hacer verdadero encaje de bolillos para identificar aquellos preceptos que podrían considerarse bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, competencia estatal por virtud el artículo 149.1.18 de la Constitución, de los que serían meramente supletorios de la regulación propia que, de acuerdo con su potestad autoorganizatoria, las Comunidades Autónomas podrían darse.

El Tribunal estima que las bases del régimen jurídico de las Comunidades de Usuarios podrían contemplar los siguientes aspectos esenciales:

«a) constitución y modalidades de las Comunidades de Usuarios; b) régimen general de potestades administrativas que se les atribuyen; c) relaciones básicas con la Administración pública de que dependen; d) configuración de sus órganos de administración» (FJ 24, párrafo 2).

Dentro de estas coordenadas entrarían todos los artículos de este capítulo, con excepción de los artículos 73.1, inciso final, 74.2, con excepción del principio de participación que establece, 78 y 81, que son de aplicación supletoria en las Comunidades Autónomas a que nos venimos refiriendo.

#### *4.6. Protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas continentales*

Por lo que al Título V se refiere, relativo a la protección del dominio público hidráulico y de la calidad de las aguas continentales, el Tribunal manifiesta que, si bien las competencias sobre la protección del demanio hídrico corresponden al Estado, según el artículo 132.1 de la Constitución,

«la casi totalidad de los preceptos de este título V regulan la denominada policía demanial. En lo que concierne a las aguas que discurren íntegramente por su territorio, las competencias sobre esta materia corresponden sin duda a las Comunidades Autónomas que hayan asumido en general las relativas a aprovechamientos hidráulicos...», «pues la policía de aguas debe entenderse comprendida en el concepto de aprovechamientos hidráulicos» (FJ 25, párrafo 2).

En efecto, la propia Ley, en su artículo 86, dice: «la policía de aguas superficiales y subterráneas y de sus cauces y depósitos naturales, zonas de servidumbre y perímetros de protección se ejercerán por la Administración hidráulica competente».

A) *Normas generales de protección y calidad de las aguas.*

Estos preceptos los considera el Tribunal Constitucional legislación básica sobre protección del medio ambiente, competencia estatal ex artículo 149.1.23 de la Constitución, con excepción del artículo 88.1, pues estima que la facultad que atribuye al Gobierno para establecer alrededor de los lechos de lagos, embalses y lagunas un área de protección en la que se condicionará el uso del suelo u las actividades que se desarrolle es una competencia de ejecución no reconducible a los títulos del artículo 149.1.22 y 23, y, por tanto, vulneran las potestades de las Comunidades Autónomas sobre ordenación del territorio y gestión del medio ambiente. En consecuencia, es declarado inconstitucional el artículo 88.1.

B) *Vertidos de aguas y productos residuales en aguas continentales.*

Idéntico tratamiento merece el capítulo II, dedicado a los vertidos, en el que se incluyen normas básicas de protección del medio ambiente. Como en el capítulo precedente, el Tribunal Constitucional veta que el Gobierno pueda ostentar funciones ejecutivas fuera de las cuencas que, por ser intercomunitarias o intracomunitarias en Comunidades limitadas en sus competencias por el artículo 148.1.10, corresponde al Estado la competencia general, y por tanto, sólo a éstas pueden referirse los artículos 95, párrafo 2, 96, *in fine* y 98 de la Ley.

Dicho principio tiene su traducción práctica inmediata en el enjuiciamiento favorable de la Orden de 23 de diciembre de 1986, que establece normas complementarias sobre las autorizaciones de vertidos de aguas residuales, ya que en las previsiones de la propia Orden se declara como destinatarios los Organismos de cuenca dependientes del Ministerio de Obras Públicas y, por consiguiente, su no aplicación a la Administración Hidráulica de las Comunidades Autónomas.

C) *Reutilización de aguas depuradas, auxilios del Estado y zonas húmedas.*

Tampoco exceden de la competencia del Estado sobre la legislación básica del medio ambiente, bases y coordinación de la sanidad y otras, ni menoscaban las competencias autonómicas los preceptos de la Ley de Aguas en estas materias (arts. 101 a 103).

4.7. *Régimen económico-financiero de la utilización del dominio público hidráulico*

En cuanto al canon de utilización de determinados bienes de este dominio y al canon de vertidos en aguas públicas que establece el Títu-

lo VI de la Ley de Aguas, el Tribunal, de acuerdo con el artículo 7.1 de la LOFCA al que remite el artículo 157.3 de la Constitución y los Estatutos, colige que el establecimiento de las tasas que gravan la utilización del dominio público estatal entra dentro de la competencia del Estado en materia financiera.

«sin perjuicio de que, como los mismos preceptos disponen, los tributos que en ellos se crean hayan de ser gestionados, recaudados o percibidos por los Organismos de cuenca, lo que equivale a decir por la Administración hidráulica de las Comunidades Autónomas en las cuencas intracomunitarias» (FJ 28, párrafo 2).

#### 4.8. *Infracciones y sanciones en materia de aguas*

Asimismo, el Tribunal Constitucional declara de aplicación directa en todo el territorio nacional, por su carácter básico, los preceptos impugnados del Título VII, relativos a las infracciones y sanciones en materia de aguas, sin dejar de reiterar que las competencias ejecutivas sancionadoras del artículo 109.2 deben entenderse igualmente referidas a los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas en su caso.

### 5. NORMAS DE DESARROLLO Y APLICACIÓN DE LA LEY DE AGUAS. EL REGLAMENTO DEL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO

En desarrollo de la Ley de Aguas, el Estado ha dictado diversas disposiciones reglamentarias que también fueron impugnadas ante el Tribunal Constitucional por la vía del conflicto positivo de competencias y, acumuladas, resueltas en la misma Sentencia. Sobre dos de ellas ya hemos señalado anteriormente el pronunciamiento del Tribunal.

El Real Decreto 849/86, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, desarrolla los Títulos I, IV, V, VI y VII de la Ley de Aguas y, en consecuencia, contiene normas relativas a una diversidad de aspectos. Por ello, merece un análisis particular, sobre todo para comprobar la traducción de los criterios de delimitación competencial sugeridos a partir de la Ley.

El carácter infraregal de la norma y la ausencia en la misma de una cláusula general de salvaguarda de las competencias autonómicas en materia de aguas llevan al Tribunal Constitucional a reiterar algo ya precisado en la exégesis de la Ley, y que se refiere a la regla fundamental de delimitación de competencias en esta materia cual es el carácter intracomunitario o intercomunitario de la cuenca hidrográfica. De manera que, aunque el Reglamento obvie una explicitación relativa a la distribución de competencias, habrá que entender que las competencias de ejecución atribuidas en él al Gobierno, a la Administración

del Estado o a los Organismos de cuenca, corresponde a los Gobiernos y Administraciones hidráulicas de las Comunidades Autónomas con competencia general en la materia en las cuencas intracomunitarias y y aguas subterráneas no renovables, «salvo excepción justificada en títulos competenciales distintos».

El análisis de constitucionalidad del Reglamento del Dominio Público Hidráulico requiere diferenciar la naturaleza de las materias o aspectos que contiene:

*a)* Un primer grupo de preceptos se refieren al régimen de titularidad del demanio hídrico y sus pertenencias, las servidumbres legales y al régimen económico-financiero de su utilización. Estas materias son de competencia exclusiva del Estado y, por tanto, son directamente aplicables en todo el territorio español (arts. 1.2 y 3, 2, 4, 6, 7, 8, 10, 12, 13, 15.2, capítulo I del título II —salvo los arts. 35, 36, 37 y 45—, 53, 54.2, 63.2, 68, 72.5, 117, 162.3, 197.1, 235.2, 240, 241, 242, 260.2, 264.2 párrafo primero, 272, 283.2, 284 a 295, 313.1, 323, 325, 326, 327, inciso último, 333 y 334).

*b)* Preceptos relativos al régimen de utilización del demanio hídrico (aprovechamientos hidráulicos, incluidos los usos comunes y especiales y la policía demanial), materias que son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en las cuencas intracomunitarias y, por consiguiente, sólo pueden tener un alcance supletorio de la legislación autonómica.

*c)* Normas sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, concesiones administrativas, medio ambiente y otras, materias sobre las que el Estado tiene sólo la competencia de legislación básica. En este caso, el Tribunal Constitucional echa mano de lo más elaborado de su doctrina sobre los requisitos materiales y formales que debe cumplir la legislación básica y sus límites (STC 69/1988, de 19 de abril), llegando a la conclusión siguiente:

«cuando la ley estatal posconstitucional ha regulado una materia sobre la que compete al Estado establecer las bases, no puede entenderse, como regla general, que las disposiciones reglamentarias que el Gobierno apruebe en desarrollo o para la ejecución de la Ley tengan también carácter básico, a menos que tales normas complementarias de rango infralegal indiquen expresamente su pretendida naturaleza básica o así resulte sin lugar a dudas de su propia estructura normativa en cuanto complemento indispensable de las normas legales básicas» (FJ 32, párrafo 4).

Según este presupuesto, con excepción del artículo 272 y de los artículos que se limitan a reproducir otros de la propia Ley, no es posible identificar formal ni materialmente preceptos que puedan calificarse como básicos y, por consiguiente, no pueden gozar de más valor que el supletorio de la normativa autonómica en el ámbito consabido.

d) Una última parte de los artículos del Reglamento se dedican a regular diversos aspectos procedimentales de la gestión administrativa de las aguas. Según el Tribunal, la Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de los procedimientos administrativos especiales; por el contrario, ésta es una competencia conexa a la del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Lo que el artículo 149.1.18 reserva al Estado es el procedimiento administrativo común, es decir,

«los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» (FJ 32, párrafo 7).

En consecuencia, los preceptos procedimentales del Reglamento, todos ellos de carácter especial, tendrán una aplicación supletoria fuera del ámbito de las competencias del Estado.

Finalmente, por su relación inmediata con los preceptos de la Ley de Aguas declarados inconstitucionales, lo son también los artículos 89.4 y 197.1, inciso final, relativos a la reversión de obras al Estado y a la intervención del Delegado del Gobierno en la Administración hidráulica autonómica; así como el artículo 1.4, inciso final, dado que las aguas minerales y termales son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

## 6. CONCLUSIONES

A modo de recapitulación, señalaremos como contenidos más importantes de la sentencia constitucional de 29 de noviembre de 1988, en lo que a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de aguas se refiere, las siguientes:

1. Sobre las «aguas», entendidas como materia objeto de regulación por el ordenamiento jurídico, recaen una pluralidad de títulos competenciales, tanto por parte del Estado como de las Comunidades Autónomas, al ser el soporte de multitud de actividades propias de políticas sectoriales diversas tales como concesiones administrativas, medio ambiente, ordenación del territorio, obras públicas, pesca fluvial, etc.

2. No obstante, el análisis de la cuestión en la Ley de Aguas de 1985 requiere atender, como primer punto de referencia, a los artículos 148.1.10 y 149.1.22 de la Constitución y correspondientes de los Esta-

tutos de Autonomía, por ser los que de forma directa y con pretensiones de globalidad abordan el tema, pero sabiendo de antemano que, a pesar de las declaraciones de exclusividad que en tales preceptos se expresan, se trata en cualquier caso de una materia compartida, dada la concurrencia de títulos competenciales que hemos señalado.

3. El sistema de la Ley de Aguas se asienta, en primer lugar, sobre el principio de la declaración de dominio público estatal de todas las aguas continentales, superficiales y subterráneas, constituidas en un recurso unitario, si bien dicha titularidad estatal no supone una merma de las competencias que hubieran asumido las Comunidades Autónomas en sus Estatutos.

4. En cuanto a los elementos materiales de la Ley que definen el modelo competencial, podemos resumirlos en tres:

a) La cuenca hidrográfica. Según este criterio, las competencias que en virtud de su Estatuto hubieran asumido las Comunidades Autónomas de primer nivel, de acuerdo con el artículo 149.1.22 de la Constitución, se limitan territorialmente a las denominadas «cuencas intracomunitarias». El resto del mapa hidrográfico español, constituido por las «cuencas intercomunitarias», es el ámbito territorial de competencia del Estado. Todo ello con las matizaciones que señalamos a continuación.

b) El interés regional del aprovechamiento, los canales o los regadíos. El Tribunal señala, en efecto, que este título no puede ser preferido. A pesar de que, entendemos, carece de una plasmación explícita en la Ley de Aguas, el mismo habrá de ponerse en juego con carácter preferente en el instituto de la planificación hidrológica, así como, a la hora del acceso al agua por parte de las Comunidades Autónomas, por la vía de la autorización especial prevista en el artículo 57.5 de la Ley.

c) El concepto de «aprovechamientos» debe distinguirse del de «recursos». Así, mientras que en el primero se encuadrarían las reglas relativas a la utilización del agua y las de policía y vigilancia del buen orden en el uso, en el segundo se comprenden los relativos a la protección del demanio. Las competencias de las Comunidades Autónomas en sus cuencas intracomunitarias dependerán, en cada caso, de la inclusión o no de tales términos en las reglas estatutarias.

5. La competencia plena, legislativa y ejecutiva, que corresponda a las Comunidades Autónomas sobre las cuencas intracomunitarias en cuanto al aprovechamiento y utilización de las aguas públicas superficiales y subterráneas renovables, comporta una serie de funciones tales como la organización de una Administración hidráulica propia, la planificación hidrológica, el establecimiento de servidumbres, la gestión del recurso de cara a su uso y aprovechamiento, policía de aguas, etc. Esta competencia deberá desarrollarse de acuerdo con la legislación básica que emane el Estado en virtud de sus títulos constitucionales. En este

sentido, el Tribunal Constitucional examina e identifica cuáles de las reglas de la Ley de Aguas tienen dicho carácter y qué otras sólo pueden calificarse como supletorias.

Francisco DELGADO PIQUERAS  
Facultad de Derecho de la Universidad  
de Castilla-La Mancha

BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA SOBRE EL TEMA

- MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982, pág. 531.
- ORTIZ DÍAZ, J.: *Competencias establecidas en la Constitución y en los Estatutos de las Comunidades Autónomas respecto al sector hidráulico*, núm. 99 de esta REVISTA, 1982, págs. 37-76.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián: *Reflexiones sobre la utilización de las aguas para usos agrícolas*, «REDA», núm. 45, 1985, págs. 5-24.
- SÁNCHEZ BLANCO, Angel: *Usuario e intereses generales en la Ley de Aguas de 2 de agosto de 1985. La dinámica entre un modelo de producción agrario y el equilibrio intersectorial y los intereses generales*, «REDA», núm. 45, 1985, págs. 25-44.
- IRIBARREN GOICOECHEANDÍA, M.: *La Ley de Aguas*, «RVAP», núm. 13, 1985, págs. 75-130.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: *Transformación y pérdida futura o limitación del contenido de la propiedad privada de las aguas: sobre algunos aspectos del régimen transitorio de la nueva Ley de Aguas*, «REDA», núm. 46, 1985, págs. 179-188.
- MENÉNDEZ REXACH, A., et al.: *El Derecho de Aguas en España*, tomo I, MOPU, Madrid, 1986, págs. 534-590.
- LÓPEZ MENUDO, Francisco: *Los Organismos de cuenca en la nueva Ley de Aguas*, «REDA», núm. 49, 1986, págs. 45-64.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., et al.: *Comentarios a la Ley de Aguas*, Civitas, Madrid, 1987.